PHÁP LUẬT VIỆT NAM VỀ KIỂM SOÁT HÀNH VI THÔNG ĐỒNG TRONG ĐẤU THẦU(*)

PHẠM PHƯƠNG THẢO
Trường Đại học Luật Hà Nội

Nhận bài ngày 28/4/2025.Sửa chữa xong 04/5/2025. Duyệt đăng 09/5/2025.

Abstract

The article focuses on analyzing Vietnamese law on controlling collusion in bidding, a critical issue that undermines the competitiveness and transparency of the bidding process. It also highlights the challenges and obstacles in the practical enforcement of the law, arising from overlapping regulations in the Competition Law and the Bidding Law regarding their scope and sanctioning mechanisms. These overlaps create difficulties in determining jurisdiction, handling violations, and establishing effective coordination among enforcement agencies, particularly in information sharing and the role of the National Competition Commission.

Keywords: *Collusion in bidding, Competition Law, Bidding Law, sanction mechanisms, enforcement agencies.*

1. Đặt vấn đề

Thực tiễn cho thấy, hành vi thông đồng trong đấu thầu diễn ra rất phổ biến ở Việt Nam và trở thành một trong những vấn đề gây hậu quả nhức nhối trong xã hội, đặc biệt đối với những gói thầu lớn trong mua sắm công, hay các gói thầu thuộc dự án PPP, dự án đầu tư có sử dụng đất. Trong những nỗ lực gần đây, nhằm tạo ra một cơ chế đấu thầu công bằng, minh bạch, loại bỏ các hành vi thông đồng trong đấu thầu, Việt Nam đã ban hành mới hàng loạt các luật có liên quan đến lĩnh vực này như Luật Cạnh tranh 2018, Luật Đấu thầu 2023, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư 2020 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Trong đó đều quy định về các hành vi thông đồng trong đấu thầu và xác định đây là một trong những căn cứ để tiến hành hủy thầu. Đặc biệt, Luật Cạnh tranh 2018 còn có quy định về cơ chế tìm và phát hiện các hành vi thông đồng trong đấu thầu thông qua điều khoản khoan hồng dành cho các bên trong thỏa thuận thông đồng đấu thầu tự nguyện đi khai báo. Mặc dù được coi là điểm đột phá trong các quy định pháp luật, thể hiện quyết tâm xây dựng một môi trường cạnh tranh công bằng, minh bạch trong hoạt động đấu thầu, tuy nhiên đây đều là những quy định lần đầu tiên được ban hành, từ đó đặt ra rất nhiều thách thức cho cơ quan thực thi.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Khái niệm hoạt động thông đồng trong đấu thầu

Theo từ điển kinh doanh Anh - Longman Dictionary of Business thì thông đồng trong đấu thầu (collusive tendering) được giải thích là *"khi các công ty đấu thầu bí mật chia sẻ thông tin hoặc sắp xếp với nhau để kiểm soát kết quả"*[1]. Theo cuốn "Hướng dẫn phát hiện và xử lý thông thầu trong mua sắm công" của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD): *"Thầu gian lận (thông đồng trong đấu thầu) xảy ra khi các công ty lẽ ra phải cạnh tranh với nhau nhưng lại bí mật thỏa thuận để nâng giá hoặc giảm chất lượng hàng hóa hoặc dịch vụ đối với người mua (người mua có nhu cầu mua hàng hóa, dịch vụ thông qua đấu*

1) Từ điển kinh doanh Anh - Longman Business English Dictionary, Pearson Education, Tr.23

(*) Bài viết là sản phẩm của Đề tài nghiên cứu khoa học "Pháp luật cạnh tranh về kiểm soát hành vi thông đồng trong đấu thầu - Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam" của Trường Đại học Luật Hà Nội.

Email: phuongthaopham56@gmail.com.

thầu)" [1]. Ở Việt Nam hiện nay chưa có một định nghĩa chính thức nào về hành vi thông đồng trong đấu thầu. Luật Cạnh tranh 2018 và Luật Đấu thầu 2023 mới chỉ dừng lại ở việc liệt kê các hành vi được coi là thông thầu mà chưa có một quy định cụ thể nào về hành vi này. Tuy nhiên, có thể hiểu bản chất của thỏa thuận thông đồng trong đấu thầu theo quy định pháp luật cạnh tranh là việc các bên dự thầu giàn xếp, thỏa thuận cùng hành động để một hoặc các bên trong số họ thắng thầu trong việc cung cấp hàng hóa, cung ứng dịch vụ [2].

Dưới góc độ lý thuyết về cạnh tranh, cơ chế cạnh tranh trong đấu thầu chỉ đạt được hiệu quả khi thông qua đó, bên mời thầu có thể lựa chọn được đối tác dự thầu tốt nhất cung cấp được hàng hóa, dịch vụ với chất lượng và giá cả tốt nhất. Sự cạnh tranh ấy chỉ được đảm bảo khi các bên dự thầu độc lập với nhau và cùng nỗ lực cạnh tranh để giành được quyền cung cấp hàng hóa, dịch vụ. Như vậy, thỏa thuận thông đồng trong đấu thầu đã làm mất đi tính cạnh tranh vốn có của hoạt động đấu thầu, đây là hành vi trái ngược với mục tiêu của các bên dự thầu đang tìm cách bán hàng hóa, dịch vụ với giá cả và các điều kiện khác một cách ưu đãi nhất. Thông đồng trong đấu thầu có thể diễn ra dưới bất kì hình thức đấu thầu mua sắm hàng hóa, dịch vụ nào. Từ những phân tích trên, có thể đưa ra cách hiểu chung về thỏa thuận thông đồng trong đấu thầu như sau: là thỏa thuận giữa các bên dự thầu với nhau, theo đó các bên dàn xếp, thống nhất để một hoặc các nhà thầu tham gia thỏa thuận thắng thầu trong việc cung cấp hàng hóa, cung ứng dịch vụ nhằm cản trở hoặc loại bỏ cơ chế cạnh tranh trong cuộc đấu thầu.

2.2. Quy đinh pháp luật hiện hành về kiểm soát hành vi thông đồng trong đấu thầu

Pháp luật Việt Nam đã thiết lập một hệ thống các quy định nhằm kiểm soát và xử lý hành vi thông đồng trong đấu thầu, một hành vi gây tổn hại nghiêm trọng đến tính cạnh tranh, minh bạch và hiệu quả của hoạt động này. Nội dung của pháp luật kiểm soát hành vi thông đồng trong đấu thầu tập trung vào việc xác định các dạng hành vi bị cấm, quy định về chế tài xử lý vi phạm, và phân định thẩm quyền cũng như quy trình xử lý của các cơ quan liên quan. Mặc dù các quy định này được phân tán trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau, chúng vẫn tạo thành một khung pháp lý quan trọng để ngăn chặn và trừng trị hành vi tiêu cực này, cụ thể như sau:

2.2.1. Quy định về các dạng hành vi thông đồng trong đấu thầu

Các quy định cấm đối với các dạng hành vi thông đồng trong đấu thầu được quy định trong cả pháp luật cạnh tranh và pháp luật đấu thầu. Tuy nhiên cần lưu ý rằng, đối tượng áp dụng và phạm vi điều chỉnh của các luật này là khác nhau.

Luật Cạnh tranh 2018 điều chỉnh một cách tổng quát các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, bao gồm cả hành vi thông đồng trong đấu thầu, mà không giới hạn ở nguồn vốn hay loại hình dự án. Theo khoản 4 Điều 11 của Luật Cạnh tranh, các thỏa thuận để một hoặc các bên tham gia thỏa thuận thắng thầu khi tham gia đấu thầu trong việc cung cấp hàng hóa, cung ứng dịch vụ bị nghiêm cấm. Các hành vi cụ thể có thể bao gồm: (1) thỏa thuận thông đồng để một hoặc nhiều bên rút khỏi việc dự thầu hoặc rút đơn dự thầu, hành vi này nhằm tạo điều kiện cho một nhà thầu cụ thể trúng thầu mà không phải đối mặt với sự cạnh tranh thực sự; (2) thỏa thuận về việc từ bỏ quyền khiếu nại liên quan đến quá trình đấu thầu, các nhà thầu thỏa thuận từ bỏ quyền khiếu nại để đảm bảo kết quả đấu thầu đã được dàn xếp trước…

Trong khi đó, Luật Đấu thầu 2023, tại khoản 3 Điều 16, tập trung điều chỉnh hoạt động lựa chọn nhà thầu cho các gói thầu sử dụng vốn nhà nước theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước, vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, và các gói thầu thuộc dự án đầu tư theo phương thức PPP theo quy định của pháp luật về đầu tư theo phương thức đối tác công tư. Luật Đấu thầu cũng liệt kê các hành vi bị cấm liên quan đến thông thầu, bao gồm: (1) dàn xếp, thỏa thuận, ép buộc để một hoặc các bên chuẩn bị hồ sơ dự thầu hoặc rút hồ sơ dự thầu để một bên trúng thầu; (2) dàn xếp, thỏa thuận để từ chối cung cấp hàng hóa, dịch vụ, không ký hợp đồng thầu phụ hoặc thực hiện các hình thức thỏa thuận khác nhằm hạn chế cạnh tranh để một bên trúng thầu; (3) nhà thầu, nhà đầu tư có năng lực, kinh nghiệm đã tham dự thầu và đáp ứng yêu cầu của hồ sơ mời thầu nhưng cố ý

không cung cấp tài liệu để chứng minh năng lực, kinh nghiệm khi được bên mời thầu yêu cầu làm rõ hồ sơ dự thầu hoặc khi được yêu cầu đối chiếu tài liệu nhằm tạo điều kiện để một bên trúng thầu) được xem là một hành vi vi phạm thủ tục đấu thầu và việc xử lý thường thiên về các biện pháp hành chính, chẳng hạn như hủy kết quả đấu thầu, cấm tham gia đấu thầu trong một khoảng thời gian nhất định hoặc phạt vi phạm hành chính.

Như vậy, có thể thấy rằng cả Luật Cạnh tranh và Luật Đấu thầu đều hướng đến việc ngăn chặn các thỏa thuận ngầm gây phương hại đến tính cạnh tranh và minh bạch của quá trình đấu thầu. Tuy nhiên, phạm vi điều chỉnh của Luật Cạnh tranh rộng hơn, bao quát mọi hoạt động đấu thầu, trong khi Luật Đấu thầu tập trung vào các dự án có nguồn vốn nhà nước hoặc vốn PPP.

2.2.2. Quy định cấm đối các hành vi thông đồng trong đấu thầu

Như đã phân tích ở phần đặc điểm, một trong những nội dung cốt lõi của pháp luật điều chỉnh hành vi thông đồng trong đấu thầu là các quy định cấm tuyệt đối. Cả Luật Cạnh tranh và pháp luật đấu thầu đều không chấp nhận bất kỳ hình thức thỏa thuận thông đồng nào trong quá trình đấu thầu. Tính tuyệt đối của quy định cấm này thể hiện sự nghiêm khắc của pháp luật đối với hành vi có khả năng gây ra những hậu quả tiêu cực lớn cho nền kinh tế và xã hội. Luật Cạnh tranh không quy định bất kỳ trường hợp miễn trừ nào đối với các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh thuộc danh mục cấm tuyệt đối, trong đó bao gồm các hành vi thông đồng trong đấu thầu. Điều này có nghĩa là, một khi hành vi được xác định là thỏa thuận thông đồng nhằm hạn chế cạnh tranh trong đấu thầu, nó sẽ bị coi là vi phạm mà không cần xem xét đến tác động thực tế của hành vi đó đến thị trường. Tương tự, Luật Đấu thầu cũng không có bất kỳ điều khoản nào cho phép hoặc miễn trừ đối với các hành vi thông thầu đã được liệt kê tại khoản 3 Điều 16. Việc cấm tuyệt đối này nhằm đảm bảo rằng quá trình lựa chọn nhà thầu diễn ra một cách công bằng, dựa trên năng lực thực sự và các đề xuất cạnh tranh của các bên tham gia, không bị chi phối bởi các thỏa thuận ngầm hoặc gian lận.

2.2.3. Quy định về chế tài xử lý vi phạm đối với các hành vi thông đồng trong đấu thầu

Pháp luật Việt Nam quy định một hệ thống chế tài xử lý đa dạng và nghiêm khắc đối với các hành vi thông đồng trong đấu thầu, bao gồm cả chế tài xử phạt vi phạm hành chính và chế tài hình sự. Về chế tài xử phạt vi phạm hành chính, Luật Cạnh tranh và các nghị định hướng dẫn thi hành quy định các mức phạt tiền đáng kể đối với các tổ chức và cá nhân có hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, trong đó có thông đồng trong đấu thầu. Mức phạt có thể lên đến 10% tổng doanh thu của doanh nghiệp có hành vi vi phạm trên thị trường liên quan trong năm tài chính liền kề trước năm thực hiện hành vi vi phạm. Ngoài ra, còn có các hình thức xử phạt bổ sung như tịch thu lợi nhuận thu được từ hành vi vi phạm, tước quyền sử dụng giấy phép kinh doanh, chứng chỉ hành nghề có thời hạn. Trong lĩnh vực đấu thầu, Nghị định số 122/2021/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 91/2017/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư cũng quy định các mức phạt tiền cụ thể đối với các hành vi thông thầu, gian lận. Mức phạt có thể lên đến 200 triệu đồng đối với cá nhân và 400 triệu đồng đối với tổ chức thực hiện hành vi thông thầu. Bên cạnh đó, còn có các biện pháp khắc phục hậu quả như buộc hủy bỏ kết quả lựa chọn nhà thầu, cấm tham gia hoạt động đấu thầu có thời hạn. Đối với chế tài hình sự, Bộ luật Hình sự 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) quy định các tội danh liên quan đến vi phạm quy định về thông đồng trong đấu thầu[2]. Các hành vi thông đồng trong đấu thầu gây thiệt hại lớn đến tài sản nhà nước, tổ chức, cá nhân hoặc gây ảnh hưởng xấu đến trật tự quản lý kinh tế có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự với các khung hình phạt tù khác nhau, tùy thuộc vào mức độ và hậu quả của hành vi vi phạm.

2.2.4. Quy định về cơ quan có thẩm quyền xử lý và quy trình xử lý

Do hành vi thông đồng trong đấu thầu được điều chỉnh bởi cả pháp luật cạnh tranh và pháp luật đấu thầu, các cơ quan có thẩm quyền xử lý và quy trình xử lý cũng có sự khác biệt. Theo pháp luật cạnh tranh, cơ quan có thẩm quyền điều tra và xử lý các hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, bao gồm cả

2) Điều 217 Tội vi phạm quy định về cạnh tranh và Điều 222 Tội vi phạm quy định về đấu thầu gây hậu quả nghiêm trọng.

thông đồng trong đấu thầu, là Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia. Quy trình xử lý vụ việc cạnh tranh được quy định chi tiết trong Luật Cạnh tranh và các văn bản hướng dẫn thi hành, bao gồm các giai đoạn điều tra, xử lý và ra quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh. Các bên có quyền khiếu nại, tố cáo và tham gia vào quá trình tố tụng cạnh tranh để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Trong lĩnh vực đấu thầu, các cơ quan có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính bao gồm Thanh tra Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Thanh tra các bộ, ngành, địa phương và các cơ quan có thẩm quyền khác theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính. Quy trình xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đấu thầu tuân theo các quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính và các nghị định hướng dẫn thi hành. Ngoài ra, trong trường hợp hành vi thông đồng trong đấu thầu có dấu hiệu tội phạm, các cơ quan điều tra, viện kiểm sát và tòa án sẽ có thẩm quyền tiến hành các hoạt động tố tụng hình sự theo quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự.

2.3. Một số khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn thi hành pháp luật cạnh tranh tại Việt Nam về kiểm soát hành vi thông đồng trong đấu thầu

Thực tiễn thi hành pháp luật cạnh tranh Việt Nam về kiểm soát hành vi thông đồng đấu thầu thời gian qua còn nhiều hạn chế, chưa có vụ việc cạnh tranh nào liên quan đến hành vi thỏa thuận thông đồng trong đấu thầu được điều tra, xử lý theo quy định của pháp luật về cạnh tranh [3]. Mặc dù có một số đơn phản ánh có nội dung liên quan đến hành vi phản cạnh tranh trong đấu thầu được gửi đến cơ quan cạnh tranh, tuy nhiên, số lượng còn hạn chế, đồng thời, một nửa trong số đó có nội dung phản ánh liên quan đến dấu hiệu vi phạm pháp luật về đấu thầu, thay vì dấu hiệu vi phạm pháp luật về cạnh tranh. Sự hạn chế trong kết quả thực thi các quy định của pháp luật cạnh tranh về kiểm soát hành vi thông đồng đấu thầu xuất phát từ những khó khăn, vướng mắc như sau:

2.3.1. Xung đột và chồng chéo pháp lý giữa pháp luật cạnh tranh và pháp luật đấu thầu trong kiểm soát hành vi thông đồng trong đấu thầu tại Việt Nam

Việc kiểm soát hành vi thông đồng trong đấu thầu tại Việt Nam còn gặp phải thách thức lớn do sự giao thoa giữa Luật Cạnh tranh 2018 và Luật Đấu thầu 2023. Cả hai luật này đều quy định về hành vi thông đồng trong đấu thầu hay thông thầu, nhưng lại có sự khác biệt về phạm vi điều chỉnh, cách tiếp cận cũng như chế tài xử lý. Điều này dẫn đến khó khăn trong việc phân định thẩm quyền giữa các cơ quan quản lý, cũng như tạo ra những khoảng trống pháp lý có thể bị lợi dụng. Cả Luật Cạnh tranh và Luật Đấu thầu đều đề cập đến hành vi thông đồng trong đấu thầu, nhưng mỗi đạo luật lại tiếp cận vấn đề từ một góc độ khác nhau: Luật Đấu thầu (Điều 16) quy định về hành vi gian lận, thông thầu và các vi phạm trong đấu thầu với mục tiêu đảm bảo tính minh bạch và hiệu quả trong quá trình đấu thầu. Luật Cạnh tranh lại tiếp cận hành vi thông đồng trong đấu thầu từ góc độ hạn chế cạnh tranh. Theo Luật Cạnh tranh, thông đồng trong đấu thầu được xem là một thỏa thuận hạn chế cạnh tranh nghiêm trọng, làm suy giảm tính công bằng của thị trường và có thể bị xử phạt nặng, bao gồm cả mức phạt lên đến 10% tổng doanh thu của doanh nghiệp vi phạm. Sự khác biệt này dẫn đến tình trạng chồng chéo trong phạm vi điều chỉnh, gây ra khó khăn trong việc xác định cơ quan có thẩm quyền xử lý vi phạm, mà vấn đề này vẫn chưa được giải quyết bằng các quy định của pháp luật hiện hành[3].

Nhiều hình thức của hành vi "thông thầu" theo quy định tại Điều 16 Luật Đấu thầu có nội hàm tương tự như hành vi "thỏa thuận để một hoặc các bên tham gia thỏa thuận thắng thầu khi tham gia đấu thầu trong việc cung cấp hàng hóa, cung ứng dịch vụ" theo quy định của pháp luật cạnh tranh nhưng lại không được Luật Đấu thầu quy định là hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh và dẫn chiếu đến việc áp dụng các quy định của Luật Cạnh tranh để điều tra, xử lý vụ việc cạnh tranh như quy định tại khoản 1 Điều 4 Luật Cạnh tranh nêu trên.

Do đó, với sự thiếu rõ ràng và có phần chồng chéo, chưa nhất quán giữa quy định của pháp luật cạnh tranh và pháp luật đấu thầu hiện hành, trong nhiều trường hợp, khi một hành vi thông đồng trong đấu thầu bị phát hiện, rất khó để xác định cơ quan quản lý nhà nước về đấu thầu hay cơ quan cạnh tranh có trách nhiệm chính trong việc điều tra và xử lý vi phạm [4]. Điều này có thể khiến cho quá

3) Xem thêm khoản 4 Điều 58 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2025 và Điều 4 Luật Cạnh tranh.

trình thực thi pháp luật bị kéo dài do tranh cãi về thẩm quyền, hoặc tệ hơn, các hành vi vi phạm không được xử lý một cách triệt để.

Ngoài ra, một vấn đề khác còn có sự chồng chéo giữa Luật Cạnh tranh và Luật Đấu thầu đó là sự khác biệt về mức độ chế tài đối với hành vi vi phạm, điều này có thể dẫn đến việc doanh nghiệp lợi dụng để né tránh hình thức xử lý nghiêm khắc hơn. Chế tài theo Luật Đấu thầu: theo quy định hiện hành, doanh nghiệp vi phạm thông thầu có thể bị xử phạt hành chính với mức phạt tiền thấp (tối đa 300 triệu đồng), chủ yếu tập trung vào các biện pháp hạn chế quyền tham gia đấu thầu trong tương lai (bị cấm tham gia đấu thầu trong vòng từ 06 tháng đến 5 năm)[4]. Chế tài theo Luật Cạnh tranh: Luật Cạnh tranh có mức phạt nghiêm khắc hơn rất nhiều, với mức phạt tiền tối đa lên tới 10% tổng doanh thu của doanh nghiệp vi phạm trên thị trường liên quan[5]. Điều này tạo ra mức răn đe mạnh mẽ hơn so với chế tài theo Luật Đấu thầu. Sự chênh lệch này có thể dẫn đến tình trạng các doanh nghiệp cố tình hướng vụ việc theo quy định của pháp luật về đấu thầu để chỉ chịu xử phạt hành chính nhẹ, thay vì bị điều tra và xử lý theo pháp luật về cạnh tranh với mức phạt nặng hơn. Điều này đặc biệt nguy hiểm trong những trường hợp các doanh nghiệp lớn tham gia vào hành vi thông đồng, vì mức phạt theo pháp luật về đấu thầu có thể không đủ sức răn đe, và doanh nghiệp có thể coi đó như một "chi phí kinh doanh" thay vì một hình phạt thực sự.

Một điểm quan trọng khác là pháp luật đấu thầu không có cơ chế xử lý đối với toàn bộ thị trường, mà chỉ tập trung vào các vụ đấu thầu cụ thể. Trong khi đó, pháp luật cạnh tranh có khả năng điều tra và xử lý các hành vi thông đồng mang tính hệ thống, tác động đến nhiều gói thầu khác nhau. Nếu không có sự phối hợp chặt chẽ giữa hai hệ thống pháp luật này, có thể xảy ra tình trạng một số hành vi vi phạm bị bỏ lọt do không được điều tra đầy đủ theo quy định của pháp luật về cạnh tranh.

2.3.2. Thiếu cơ chế phối hợp giữa các cơ quan thực thi trong kiểm soát hành vi thông đồng trong đấu thầu

Thiếu cơ chế phối hợp hiệu quả giữa các cơ quan thực thi, đặc biệt là giữa cơ quan quản lý nhà nước về đấu thầu (Cục Quản lý đấu thầu, Bộ Kế hoạch và Đầu tư) và cơ quan cạnh tranh (Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia, Bộ Công Thương) cũng tạo ra rào cản lớn trong thực thi pháp luật về kiểm soát thông đồng trong đấu thầu tại Việt Nam. Sự phân tán trong quản lý dữ liệu và chức năng của các cơ quan này khiến cho việc phát hiện, điều tra và xử lý vi phạm gặp nhiều khó khăn. Hai vấn đề chính có thể nhận diện trong thực tiễn bao gồm: thiếu hệ thống chia sẻ thông tin liên thông, và vai trò của Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia trong xử lý hành vi thông đồng đấu thầu chưa được phát huy đầy đủ.

a. Phân tán thông tin giữa các cơ quan thực thi

Một trong những trở ngại lớn trong phát hiện và xử lý hành vi thông đồng trong đấu thầu là sự phân tán thông tin giữa các cơ quan có liên quan. Hiện nay, dữ liệu về hoạt động đấu thầu công khai, bao gồm thông tin về nhà thầu, gói thầu, kết quả đấu thầu, chủ yếu do Bộ Kế hoạch và Đầu tư quản lý thông qua Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia (e-GP). Trong khi đó, các thông tin về hành vi vi phạm cạnh tranh, bao gồm các dấu hiệu thông đồng giữa doanh nghiệp, lại thuộc thẩm quyền điều tra của Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia theo Luật Cạnh tranh. Sự phân tán thông tin này dẫn đến một số hệ lụy như: Một là, khó khăn trong phát hiện sớm hành vi thông đồng trong đấu thầu: hệ thống dữ liệu đấu thầu hiện nay tập trung vào các thông tin hành chính và kỹ thuật của quá trình đấu thầu, nhưng không có cơ chế cảnh báo sớm về các dấu hiệu bất thường cho cơ quan cạnh tranh. Điều này khiến Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia không thể tiếp cận kịp thời với các dữ liệu có giá trị trong quá trình điều tra. Hai là, thiếu kết nối dữ liệu để phân tích hành vi lặp lại: thông đồng trong đấu thầu thường không chỉ xảy ra trong một gói thầu đơn lẻ, mà có thể là một hành vi mang tính hệ thống, lặp lại qua nhiều gói thầu khác nhau. Tuy nhiên, do dữ liệu về lịch sử đấu thầu không được chia sẻ trực tiếp với Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia, cơ quan này không thể dễ dàng phát hiện những mô hình bất thường như doanh nghiệp thay phiên nhau trúng thầu, hoặc mức giá chào thầu giữa các bên có sự tương đồng cao bất thường.

4) Điều 37 Nghị định của Chính phủ số 122/2021/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư.
5) Điều 6 Nghị định của Chính phủ số 75/2019/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực cạnh tranh.

Ba là, thiếu cơ chế thông báo, trao đổi thông tin giữa các cơ quan: khi phát hiện dấu hiệu thông thầu, các cơ quan đấu thầu không có nghĩa vụ hoặc cơ chế cụ thể để thông báo cho Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia, dẫn đến nhiều vụ việc bị xử lý đơn lẻ theo Luật Đấu thầu mà không được điều tra sâu hơn theo Luật Cạnh tranh. Điều này làm giảm khả năng phát hiện và xử lý tận gốc hành vi vi phạm.

b. Thiếu cơ chế, nguồn lực để chủ động phát hiện, điều tra, xử lý hành vi thông đồng trong đấu thầu

Mặc dù Luật Cạnh tranh trao cho Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia thẩm quyền điều tra mạnh mẽ hơn đối với các hành vi hạn chế cạnh tranh, bao gồm quyền yêu cầu cung cấp thông tin, thực hiện khám xét và xử phạt nghiêm khắc các doanh nghiệp vi phạm. Tuy nhiên, trên thực tế, số vụ việc thông đồng trong đấu thầu được xử lý theo Luật Cạnh tranh vẫn rất hạn chế, cho thấy những khó khăn trong việc thực thi quyền hạn của Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia. Một số nguyên nhân chính có thể kể đến: Một là, thiếu chủ động trong điều tra: hiện nay, các dấu hiệu về thông đồng đấu thầu thường được phát hiện thông qua đơn phản ánh, khiếu nại từ bên thứ ba, thay vì có một cơ chế giám sát chủ động. Trong khi đó, các doanh nghiệp tham gia đấu thầu thường không có động cơ khiếu nại hành vi thông đồng trong đấu thầu, vì họ cũng có thể là một phần của thỏa thuận hoặc không muốn gây ảnh hưởng đến cơ hội trúng thầu của mình trong tương lai. Hai là, thiếu nguồn lực và chuyên môn về đấu thầu: Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia là cơ quan chuyên trách về cạnh tranh, nhưng đội ngũ điều tra viên vụ việc cạnh tranh hiện nay hầu như chưa có chuyên môn sâu về quy trình đấu thầu để có thể dễ dàng xác định dấu hiệu vi phạm trong lĩnh vực này. Trong nhiều trường hợp, việc phát hiện thông đồng trong đấu thầu đòi hỏi sự kết hợp giữa phân tích dữ liệu kinh tế, tài chính và quy trình đấu thầu, trong khi Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia chưa có đủ nguồn lực để thực hiện các phân tích chuyên sâu này.

3. Kết luận

Nội dung của pháp luật kiểm soát hành vi thông đồng trong đấu thầu ở Việt Nam tập trung vào việc định nghĩa và cấm tuyệt đối các dạng hành vi thông đồng, quy định hệ thống chế tài xử lý nghiêm khắc cả về hành chính và hình sự, và phân định thẩm quyền cũng như quy trình xử lý cho các cơ quan liên quan. Mặc dù các quy định này được phân tán trong nhiều văn bản pháp luật, chúng tạo thành một khung pháp lý quan trọng để bảo vệ tính cạnh tranh và minh bạch trong hoạt động đấu thầu, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực và thúc đẩy sự phát triển bền vững của nền kinh tế. Việc tiếp tục hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi các quy định này là một yêu cầu cấp thiết trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng.

Tài liệu tham khảo

[1] OECD (2009), *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement (tạm dịch: Hướng dẫn phòng chống thông thầu trong đấu thầu công)*.

[2] Trần Thị Phương Liên (2023), *Nhận diện thỏa thuận thông đồng trong đấu thầu dưới góc độ luật cạnh tranh*, Tạp chí Công thương số 15 tháng 6.

[3] Bộ Công thương (2022), *Báo cáo thường niên của Ủy ban cạnh tranh Quốc gia từ 2019-2022*.

[4] Hoàng Thị Thu Trang (2025), *Thực tiễn thực hiện pháp luật Việt Nam về kiểm soát hành vi thông đồng trong đấu thầu*, Đề tài Nghiên cứu khoa học Trường Đại học Luật Hà Nội *"Pháp luật cạnh tranh về kiểm soát hành vi thông đồng trong đấu thầu- Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam"*.