

ĐÀO TẠO NGUỒN NHÂN LỰC TRONG ĐẦU THẦU: TỪ CHÍNH SÁCH ĐẾN CUỘC SỐNG

NGÔ MINH HẢI*

Gần đây, trên diễn đàn Quốc hội và các phương tiện thông tin đại chúng, vấn đề vốn đầu tư Nhà nước giải ngân chậm được bàn luận khá nhiều. Có nhiều nguyên nhân của tình trạng này, song nguyên nhân quan trọng nhất có lẽ là yếu tố con người. Mặc dù số lượng nhân sự trong các bộ máy Nhà nước có liên quan đến hoạt động quản lý, thực hiện đầu tư và đấu thầu rất nhiều nhưng số người làm việc thật sự và “biết việc” lại quá ít. Trong bài viết này, tác giả xin nêu một vài ý kiến về thực trạng của vấn đề đào tạo nhân sự tham gia quản lý và thực hiện các nghiệp vụ liên quan đến đấu thầu và lựa chọn nhà thầu để đề xuất một vài giải pháp chính sách nhằm hoàn thiện chất lượng đội ngũ nhân sự trong công tác đấu thầu nhằm bảo vệ có hiệu quả nguồn vốn đầu tư của Nhà nước.

1. Thực trạng công tác đào tạo nghiệp vụ đấu thầu

Theo quy định tại Điều 9 của Luật Đấu thầu và Điều 5 của Nghị định số 111/2006/NĐ-CP ngày 29/9/2006 của Chính phủ Hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu và lựa chọn nhà thầu theo Luật Xây dựng (gọi tắt là Nghị định 111) thì tất cả các cá nhân tham gia vào hoạt động đấu thầu như: thành viên Tổ chuyên gia đấu thầu, bên mời thầu và chủ đầu tư đều phải có chứng chỉ tham gia đào tạo về nghiệp vụ đấu thầu. Cũng theo Nghị định 111, để có được chứng chỉ

này, người tham gia hoạt động đấu thầu phải theo học một khoá bồi dưỡng nghiệp vụ tối thiểu là 3 ngày và phải vượt qua một kỳ thi kiểm tra cuối khoá học do giảng viên quy định.

Lo ngại về việc không được tham gia vào các công việc liên quan đến hoạt động lựa chọn nhà thầu nên sau khi Chính phủ ban hành Nghị định 111, hàng vạn người (nhân sự trong các cơ quan và doanh nghiệp nhà nước) “nháo nhác” đi tìm các lớp học về đấu thầu để ghi tên dự học. Có câu ắt phải có cung, dẫn đến thực trạng là số lượng các lớp học về đấu thầu được mở ra ngày càng nhiều. Thật hiếm có luật nào sau khi ban hành lại có tác động và gây ảnh hưởng lớn đến như vậy!. Khó có thể thống kê chính xác được là một ngày có bao nhiêu lớp học về đấu thầu được mở ra trên phạm vi cả nước. Tuy nhiên, các vấn đề Ai là người mở lớp? Ai là người giảng dạy? Việc giảng dạy như thế nào và chất lượng giảng dạy ra sao?... thì ít được quan tâm trên thực tế. Làm rõ các câu hỏi nêu trên không dễ. Tác giả chỉ xin mô tả những điều mắt thấy tai nghe.

Thứ nhất, ai là người mở lớp?

Theo quy định của Nghị định 111 thì bất cứ tổ chức nào có đăng ký kinh doanh hành nghề

* Ngô Minh Hải, Tiến sỹ kinh tế, Ban Nghiên cứu Chính sách kinh tế vĩ mô, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương.

đào tạo đều được phép mở lớp đào tạo về đấu thầu (theo quy định của Luật Doanh nghiệp). Vì vậy, ngay sau khi Luật Đấu thầu ra đời, đặc biệt là sau khi Nghị định 111 được ban hành, hàng loạt các tổ chức đào tạo mới đã được thành lập. Họ là ai? Đó là một số người đã tốt nghiệp đại học chưa tìm được việc làm, một số cán bộ nhà nước đã về hưu hoặc nghỉ chế độ, một số doanh nhân đang kinh doanh ở các lĩnh vực khác. Họ đều có chung mục tiêu là “chộp thời cơ” để làm giàu. Họ mở ra các trung tâm đào tạo, các công ty đào tạo. Sau đó, các đơn vị đào tạo này cùng với các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước “thi nhau” chiêu sinh, mở các lớp đào tạo về đấu thầu để kiếm lợi.

Có nhiều hình thức mở lớp khác nhau. Các đơn vị đào tạo mới thành lập “thiên” về việc tìm kiếm các địa chỉ của các cơ quan, doanh nghiệp nhà nước trong cả nước rồi gửi thông báo mở lớp đến tận nơi mời học viên tham gia khóa học để cấp chứng chỉ. Các đơn vị sự nghiệp thường tìm kiếm các cơ quan lớn, có số lượng về người thuộc diện phải học nhiều để ký hợp đồng giảng dạy và cấp chứng chỉ theo kiểu “trộn gói”. Dưới bất cứ hình thức nào, người tổ chức lớp cũng chỉ quan tâm nhất đến việc tăng thu lợi nhuận. Vấn đề chất lượng đào tạo chỉ được đặt vào thứ yếu. Giám đốc một công ty đào tạo về đấu thầu ở Hà Nội đã nói thẳng ra rằng: “Mục tiêu của chúng tôi là có giảng viên giảng được đủ thời gian quy định để cấp được chứng chỉ cho học viên”, nghĩa là nghĩa vụ mở lớp là để thu tiền và sau đó cấp chứng chỉ, chứ không phải là trang bị kỹ năng về nghiệp vụ đấu thầu cho người học. Vì vậy, thông thường, người tổ chức lớp chọn mời các giảng viên với mức chi phí thấp nhất nhằm tối đa hóa lợi nhuận thu được từ dịch vụ tổ chức lớp¹. Với mức lợi nhuận tương đối lớn, một số giám đốc cơ sở đào tạo chỉ sau một thời gian ngắn hoạt động đã mua được nhà, được xe hơi đời mới.

Thứ hai, ai là người giảng dạy?

Đa số người tham gia các lớp học chỉ với mục tiêu đơn giản là để có được “cái chứng chỉ” về đấu thầu. Họ ít quan tâm và không có quyền chọn giảng viên². Có một nghịch lý rất khó lý giải là người đứng trên bục giảng dạy

về đấu thầu nhiều khi kiến thức về đấu thầu lại kém xa các học viên. Bởi vì, người học là những người đã và đang trực tiếp làm đấu thầu với tư cách là bên mời thầu có kiến thức chuyên môn sâu và kinh nghiệm nhiều năm tham gia hoạt động đấu thầu ở các ban quản lý dự án (PMU), song vì chưa có chứng chỉ, nên họ phải đi học. Còn người dạy đa số là nhân sự trong biên chế của cơ quan quản lý nhà nước về đấu thầu hoặc cán bộ của chính các đơn vị tổ chức lớp học (phần đông trong số họ chưa có kiến thức đủ để đi dạy, kinh nghiệm thực tế cũng không có, thậm chí có những người đang làm những công việc rất xa vời đối với quản lý đầu tư và đấu thầu...).

Do nhu cầu về chứng chỉ ngày càng gia tăng (đặc biệt là trong những năm 2006 - 2007), nên các đơn vị có chức năng đào tạo đều tăng cường việc mở các lớp học về đấu thầu. Vào thời điểm cao trào, mỗi ngày cả nước có tới vài chục lớp học về nghiệp vụ đấu thầu, có đơn vị mở tới 6 khóa đào tạo nghiệp vụ đấu thầu trong cùng một ngày; trong khi đó, số giảng viên thực sự có đủ năng lực để làm giảng viên một cách đúng nghĩa có lẽ không thể là con số có 2 chữ số. Song do chưa có quy định cụ thể về tiêu chuẩn giảng viên, nên các lớp học đều được coi là thành công với hầu hết số học viên được cấp chứng chỉ.

Đấu thầu là phạm trù kinh tế chỉ tồn tại trong nền kinh tế thị trường. Việt Nam đang trong quá trình tìm kiếm và hoàn thiện dần thể chế kinh tế thị trường, do vậy, lý thuyết về kinh tế thị trường đối với đa số cán bộ, công chức còn khá mới mẻ. Những lĩnh vực nhạy cảm liên quan đến chi tiêu, mua sắm sử dụng tiền của Nhà nước như đấu thầu lại cần phải có hiểu biết sâu sắc hơn cả về lý thuyết và cả về kinh nghiệm thực tế. Giảng viên giảng về nghiệp vụ về đấu thầu không chỉ đơn thuần phải nắm vững các nội dung quy định pháp luật về đấu thầu mà còn phải có kiến thức sâu về kinh tế, nhất là các quy luật kinh tế khách quan trong nền kinh tế thị trường để hiểu và lý giải một cách thấu đáo các quy định và từ ngữ trong Luật (hay các văn bản quy phạm pháp luật). Giảng viên giảng nghiệp vụ đấu thầu còn phải có kiến thức rộng về các luật khác có liên quan tới

hoạt động đấu thầu để diễn giải được mối quan hệ giữa luật pháp về đấu thầu và các quy phạm pháp luật khác (chẳng hạn như Luật Dân sự, Luật Ngân sách, Luật Thương mại, Luật Xây dựng,...). Ngoài kiến thức tối thiểu về sư phạm, họ còn phải có bề dày thực tế về đấu thầu để giải đáp các thắc mắc về lý thuyết cũng như các tình huống cụ thể trong thực tế công tác đấu thầu. Tuy nhiên, do thiếu giảng viên, một số cơ sở đào tạo đã chấp nhận cho cả sinh viên mới tốt nghiệp đại học (chưa có kiến thức về đấu thầu) đi giảng. Có trung tâm đào tạo thay vì mời nhân sự của cơ quan quản lý nhà nước về đấu thầu, mà huy động luôn cán bộ trong trung tâm mình - những người không hề có kiến thức về đấu thầu và chưa bao giờ tiếp xúc với các công việc liên quan đến đấu thầu - đi giảng. Những giảng viên “bất đắc dĩ” này thường giảng sai luật, từ chối giải đáp thắc mắc và “hồn nhiên” chấp nhận những tiếng cười bất chợt từ dưới lớp trong khi giảng bài. Với những lớp học kiểu này, các học viên đều có chứng chỉ.

Thứ ba, việc giảng dạy như thế nào?

Luật quy định thời gian tối thiểu cho một khoá học là 3 ngày. Trên thực tế hầu như không có lớp học nào kéo dài quá 3 ngày. Trong 3 ngày đó, các giảng viên thường “sử dụng” 2 ngày cho việc đọc và giải thích luật, một ngày dành cho việc giải đáp thắc mắc, làm bài kiểm tra và chấm bài. Số giảng viên giảng được 2 ngày liên tục trở lên với nội dung không trùng lặp, hấp dẫn mà học viên ở mọi trình độ đều chấp nhận được rất ít. Vì vậy, thời gian đầu, chiến thuật “*xa luân chiến*”, nghĩa là sử dụng 2, 3 giảng viên cho một lớp thường được áp dụng, khiến học viên thường phải nghe những nội dung lặp đi lặp lại trong suốt khóa học. Một số lớp sử dụng giảng viên chưa có kiến thức về đấu thầu đọc nội dung bài giảng về luật và nghị định cho hết 1- 2 ngày đầu, sau đó, sử dụng giảng viên khác có biết tý chút về đấu thầu hoặc có biên chế trong cơ quan quản lý nhà nước về đấu thầu đến giải đáp các thắc mắc. Thông thường, các giảng viên này trả lời cho xong chuyện nếu người hỏi chất vấn lại (vì câu trả lời không có cơ sở khoa học), hoặc tìm cách né tránh cho người hỏi phát chán hoặc xin

“khất” để về tham khảo ý kiến cấp trên (cấp quản lý về hành chính chứ không phải cấp trên có chuyên môn cao hơn). Người đi học vì mục tiêu nâng cao kiến thức “rất sợ” các lớp với các giảng viên kiểu này.

Đa số các giảng viên soạn bài giảng theo kết cấu nội dung Luật Đấu thầu tiếp đến là Nghị định 111. Gọi là giảng nhưng thực tế là họ đọc nội dung của 2 văn bản quy phạm pháp luật này (không hơn mấy so với học viên tự đọc). Một số thì truyền tải đủ nội dung Luật và Nghị định, nhưng không mở rộng việc giải thích ngọn ngành về bản chất và không giải đáp được các thắc mắc của học viên. Nói chung, đa số các lớp học chỉ thoả mãn việc cấp chứng chỉ, chứ không thoả mãn việc trang bị đầy đủ kiến thức cho học viên để họ có thể làm việc trong hoạt động đấu thầu.

Thứ tư, chất lượng giảng dạy ra sao?

Hàng ngày, người viết bài này nhận được rất nhiều câu hỏi về các tình huống trong đấu thầu. Người hỏi là những người đang trực tiếp tham gia các hoạt động lựa chọn nhà thầu. Họ là những người đã có chứng chỉ về đấu thầu (đa số không phải quen biết tác giả thông qua các lớp tập huấn). Đây là tín hiệu tốt, vì những người làm đấu thầu đã biết sợ hoặc e ngại với những việc làm sai luật. Qua đối thoại, càng thấy rõ là từ trước đến nay các quy phạm pháp luật về đấu thầu được áp dụng một cách hết sức tùy tiện. Ở một tỉnh miền núi phía Bắc, một Ban quản lý dự án lại thông báo mời thầu rộng rãi trên đài phát thanh của huyện (đối với gói thầu xây lắp). Tuy nhiên, không phải chỉ có các nhà thầu trong huyện đó tham gia dự thầu, nhưng nhà thầu được đề nghị trúng thầu là nhà thầu của huyện đó với giá đề nghị trúng thầu bằng giá gói thầu đã duyệt. Với một gói thầu xây lắp khác có giá gói thầu chỉ hơn 10 tỷ thì Ban quản lý dự án đó lại tổ chức sơ tuyển (Luật quy định gói thầu xây lắp có giá từ 200 tỷ đồng trở lên mới bắt buộc phải sơ tuyển), rồi chọn ra được 5 nhà thầu tham gia đấu thầu chính thức. Điều đáng lưu ý là cả 5 nhà thầu này đều là các công ty trách nhiệm hữu hạn, thậm chí có doanh nghiệp mới thành lập hầu như chưa có kinh nghiệm;

trong khi đó, có rất nhiều doanh nghiệp lớn có bề dày kinh nghiệm trong lĩnh vực này lại bị loại khỏi danh sách tham gia sơ tuyển. Như vậy, việc sơ tuyển trong trường hợp này đã bị lợi dụng để hạn chế sự cạnh tranh chứ không phải để chọn ra các nhà thầu đủ năng lực và kinh nghiệm tham gia đấu thầu chính thức như mong muốn của cơ quan làm luật. Có một số đơn vị ở miền Đông và Nam Trung bộ sau khi đấu thầu xong còn phải chờ cơ quan chức năng thẩm định giá mới được ký hợp đồng. Một người làm đấu thầu chỉ quan tâm xem làm thế nào để được áp dụng hình thức đấu thầu hạn chế, hoặc chào hàng cạnh tranh. Một số người khác lại chỉ thích thay đổi bổ sung giá trị hợp đồng sau khi đã ký hợp đồng theo hình thức trọn gói.

Nhìn chung, với những gì đang xảy ra trong thực tế, có thể thấy rằng năng lực thực của phần lớn những người tham gia trực tiếp trong hoạt động đấu thầu chưa tương xứng với trách nhiệm được giao phó. Một số ít có năng lực thực sự thì cố tìm cách lách luật để trục lợi cho cá nhân hoặc cho một nhóm người.

Với chủ trương phân cấp mạnh, nguồn vốn Nhà nước đang được giao cho rất nhiều người ở nhiều cấp quản lý. Với những bất cập về nhân sự như hiện nay, điều đáng lo ngại là việc chi tiêu, mua sắm và thực hiện đầu tư khó tránh khỏi thất thoát, thậm chí là thất thoát rất lớn.

Quy định về việc những người tham gia bên mời thầu và chủ đầu tư phải có chứng chỉ về đấu thầu là kỳ vọng của những người làm Luật Đấu thầu nhằm đề cao tính chuyên môn, chuyên nghiệp hoá trong đấu thầu để hạn chế tối đa những thất thoát về tiền vốn của Nhà nước trong chi tiêu mua sắm và đầu tư. Tuy nhiên, những người được cấp chứng chỉ đã thực sự có chuyên môn về đấu thầu chưa, thì còn phải bàn nhiều. Với thực trạng dạy, học và cấp chứng chỉ tràn lan như hiện nay chắc chắn chưa đáp ứng kỳ vọng của những người làm Luật, và do đó, chưa thể hy vọng trong tương lai gần Việt Nam có được đội ngũ những người làm đấu thầu có đủ kiến thức, kinh nghiệm bảo đảm việc chi tiêu, mua sắm công và triển khai thực hiện đầu tư (nói chung là giải ngân) có hiệu quả.

2. Một số kiến nghị chính sách

Để cải thiện thực trạng đấu thầu hiện nay vốn đang còn quá nhiều bất cập, vấn đề cốt lõi là phải chuẩn bị nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu của thời kỳ chuyển đổi nền kinh tế sang cơ chế thị trường cả về số lượng và chất lượng, trong đó, vấn đề chất lượng đào tạo phải được đưa lên hàng đầu. Do vậy, trong thời gian tới, công tác đào tạo nguồn nhân lực trong hoạt động đấu thầu phải được coi là nhiệm vụ quan trọng. Để làm tốt công việc này, không có cách nào khác là phải có một đội ngũ giảng viên về đấu thầu đủ năng lực (giỏi về chuyên môn, có bề dày kinh nghiệm, có kiến thức thực tiễn và có khả năng truyền thụ...).

Hiện nay, Chính phủ đang xem xét ban hành Nghị định sửa đổi, bổ sung một số nội dung của Nghị định số 111/2006/NĐ-CP. Tuy nhiên, trong Dự thảo Nghị định không thấy có quy định bổ sung về tiêu chuẩn của giảng viên cho các lớp tập huấn nghiệp vụ đấu thầu và cụ thể hoá tiêu chuẩn cấp chứng chỉ cho học viên là những người được tham gia bên mời thầu và chủ đầu tư. Vì thế, Chính phủ cũng nên có quy định cụ thể hơn về công tác đào tạo nguồn nhân lực trong đấu thầu và chất lượng của công tác này. □

1. Mỗi học viên tham gia khoá học 3 ngày phải nộp một khoản tiền trên dưới 1 triệu đồng, tùy theo địa điểm mở lớp, đơn vị tổ chức. Lớp tổ chức ở phía Nam thường thu học phí từ 1,0-1,3 triệu đồng/người; lớp phía Bắc có mức thu dao động từ 0,8-0,9 triệu đồng/người. Mỗi lớp lớn thường có trên 100 học viên (có lớp tới 200 học viên); lớp trung bình thường có 70, 80 học viên; lớp ít khoảng 30 đến 40 học viên. Như vậy, mức thu bình quân của một lớp là 70 đến 80 triệu. Chi phí giảng viên đối với lớp phía Bắc khoảng từ 7-15 triệu đồng, lớp phía Nam khoảng từ 11-20 triệu đồng (tùy theo chất lượng giảng viên). Các chi phí khác (chưa tính thuế, một số đơn vị còn trốn thuế) khoảng từ 10 đến 20 triệu.
2. Một học viên mà tác giả có dịp trao đổi kể "Em được cử lên tận Thành phố Hồ Chí Minh theo học một khoá đấu thầu 3 ngày và nay đã có chứng chỉ rồi". Khi được hỏi: "Ai dạy anh?" thì anh ta trả lời là: "Em không nhớ! Vì có ấn tượng gì đâu. Thầy chỉ đọc luật thôi chứ không hề giảng, nếu muốn trao đổi về tình huống thì thầy xin lỗi vì không đủ kiến thức và kinh nghiệm để giải đáp, thế là em vào lớp chủ yếu là để ngủ chứ không nghe thầy nói!"