

CẦN LÀM RÕ CÁC NỘI DUNG CỦA NGHỊ ĐỊNH 15/2013/NĐ-CP

*PGS. TS. Nguyễn Văn Hiệp
Ủy viên BCH Tổng Hội Xây Dựng Việt Nam*

Ngày 06/2/2013, Chính phủ đã ban hành Nghị định 15/2013/NĐ-CP về quản lý chất lượng công trình xây dựng (QCCL), thay thế Nghị định 209/2004/NĐ-CP, Nghị định 49/2008/NĐ-CP và sẽ có hiệu lực từ 15/4/2013. So với các quy định của hai Nghị định cũ, đã có những thay đổi quan trọng tại nhiều nội dung (khác hẳn với những dự thảo ban đầu đã được triển khai, lấy ý kiến) và đang gây ra những thắc mắc, tồn tại, kéo dài thời gian thực hiện thiết kế của chủ đầu tư và những đối tượng tham gia hoạt động đầu tư – xây dựng (ĐT-XD) mà cả ở các đơn vị quản lý nhà nước (QLNN) sẽ tiến hành thực hiện. Một lần nữa, các chính sách pháp luật riêng trong QLNN về QLCL lại có những thay đổi mà bản thân các đơn vị QLNN khi triển khai thực hiện cũng đang lúng túng. Quy định một phần đã trở lại những quy định cũ, thay cho cơ quan QLNN thẩm định và phê duyệt, bằng thủ tục thẩm tra trước kia đã bị “phản nản” nhiều, đã được xã hội hóa đến hôm nay, đơn vị QLNN gánh trở lại, trong khi trách nhiệm lại không rõ ràng và tính khả thi khi triển khai chưa cao. Xin được nêu cụ thể:

1. Điều 21. Thẩm tra thiết kế của các cơ quan QLNN về xây dựng

Các đơn vị QLNN nay sẽ giữ vai thẩm tra thiết kế cho tất cả những dự án thuộc mọi nguồn vốn (!), rồi sau khi thẩm tra xong, Chủ đầu tư sẽ thẩm định và phê duyệt thiết kế. Ở đây, đã có sự “thay đổi nghịch” về định nghĩa công tác thẩm tra – trước đây quy định là việc của xã hội nghề nghiệp, được xã hội hóa, do những tư vấn đủ năng lực hành nghề thực hiện, nay quy định lại là việc của các cơ quan QLNN (Bộ, Sở) tiến hành ! Nếu đủ năng lực, cơ quan QLNN sẽ tự thực hiện và ngược lại, sẽ chủ động thuê đơn vị tư vấn để tiến hành công việc. Hàng loạt những nội dung phức tạp sẽ diễn ra, mà dự thảo các Thông tư hướng dẫn đã được Bộ Xây dựng phổ biến, chưa xét cặn kẽ, đầy đủ, dẫn đến khi triển khai chắc chắn sẽ gặp khó khăn:

a. Gần đây, khá nhiều chính sách khi ban hành, có thay đổi đột ngột, có phần chủ quan, chưa điều tra kỹ vì xã hội học, chưa chuẩn bị sẵn, đầy đủ nguồn nhân lực để đáp ứng; không tính hết đến khả năng dung nạp, không có thời gian quá độ – sự bất cập khi triển khai đã thấy trước.

Các cơ quan QLNN, từ 2004 đến nay, đã không còn thực hiện nhiệm vụ này. Nay nếu được giao thực hiện (một phần để tăng thu nhập cho đơn vị) các chuyên viên hiện có của từng đơn vị chắc chắn không đủ năng lực, kinh nghiệm (kể cả ở Bộ Xây dựng và các Bộ chuyên ngành khác). Sẽ diễn ra tình trạng tuyển dụng thêm biên chế công chức nhiều chuyên ngành (kết cấu, điện, cơ, kinh tế xây dựng...) khác nhau cho cả các Bộ và nhiều cơ quan; tương tự ở Tỉnh, thành phố cả nước - vì một thiết kế mất an toàn sẽ có thể xuất

hiện từ những yếu tố khác nhau. Bộ máy công chức hành chính nhà nước lại tăng; thủ tục hành chính lại thay đổi cơ bản khi vừa đơn giản xong.

b. Khi cơ quan QLNN đủ năng lực, thực hiện thẩm tra, sẽ thu chi phí theo quy định? Cơ quan này sẽ phải ký hợp đồng thẩm tra với chủ đầu tư, như vậy cơ quan phải có đăng ký kinh doanh? Điều này không phù hợp với một đơn vị QLNN – đơn vị sự nghiệp công, gồm những công chức hành chính nhà nước, như hiện hành. Rồi nếu đã có thu chi phí, phải đóng thuế thu nhập, thuế VAT, thuế lợi tức hình thành... như một doanh nghiệp là những vấn đề gây lúng túng cho các đơn vị QLNN.

c. Nếu cơ quan QLNN được giao nhiệm vụ thẩm tra này không đủ năng lực, Nghị định 15/2013/NĐ-CP quy định đơn vị được phép chỉ định (thuê) tư vấn khác để thực hiện. Điều này khi triển khai sẽ xuất hiện những hệ lụy:

- Luôn luôn chỉ định đơn vị tư vấn thẩm tra, hay lại phải đấu thầu (khi công tác thẩm tra có chi phí lớn hơn giới hạn quy định để được chỉ định thầu theo Luật Đấu thầu). Lúc đó, đơn vị nào tổ chức đấu thầu? Kết quả đấu thầu đơn vị nào duyệt, để chủ đầu tư (hay đơn vị QLNN đó) ký hợp đồng để triển khai thẩm tra?

- Phần trăm mà tư vấn thẩm tra được cơ quan QLNN chỉ định (hay trúng thầu) phải nộp lại cho đơn vị QLNN, sẽ là nguồn thu nào (của QLNN), nguồn chi nào (của tư vấn) theo những quy định hiện hành, để hạch toán sổ sách với cơ quan thuế? Tỷ lệ nộp là không đổi hay thay đổi theo từng loại công trình... Sự phức tạp chắc chắn sẽ xuất hiện những bất cập, thậm chí tiêu cực, như đã có, đã thấy trước.

- Nếu tư vấn thẩm tra được chỉ định thầu, sẽ tạo điều kiện để “nhóm lợi ích” xuất hiện, không loại trừ là “sân sau” của các đơn vị, điều mà chủ trương, chính sách hiện nay đang ngăn chặn.

- Đối với những công trình quan trọng, có kỹ thuật phức tạp, công nghệ mới..., những tư vấn chuyên nghiệp, thậm chí tư vấn nước ngoài mới đủ năng lực thẩm tra. Việc tìm tư vấn phù hợp, do phía nào đề xuất? Cần để xã hội tham gia trọn vẹn công việc thẩm tra, vì đây là loại hình dịch vụ tư vấn, được pháp luật quy định, thay vì QLNN chủ động.

- Đối với dự án sử dụng vốn ngân sách, QLNN lại tham gia thẩm tra dự toán. Theo quy định hiện hành (Nghị định 112/2009/NĐ-CP), chủ đầu tư được phép thuê tư vấn để lập định mức, đơn giá, suất đầu tư, chỉ số giá xây dựng và nhiều tiêu chí khác. Thuê xong, nhiều trường hợp chủ đầu tư phải thuê tiếp tư vấn độc lập để thẩm tra. Sau đó, hồ sơ thiết kế (kèm dự toán) lại chuyển đến cơ quan QLNN... thẩm tra tiếp (lần hai). Chi phí thực hiện ra sao? Có cần hay không để phải tăng thủ tục hành chính?

- Tư vấn thẩm tra (do QLNN thực hiện hay chỉ định đơn vị thực hiện), nếu xảy ra sai phạm, xử lý ra sao? Không có gì đảm bảo cơ quan QLNN thẩm tra hay tổ chức thẩm tra sẽ tuyệt đối an toàn, kinh tế. Đặc biệt khi quy định hiện hành của Bộ Xây dựng, các đơn vị tư vấn được phép không mua bảo hiểm về trách nhiệm nghề nghiệp tư vấn.

- Việc Bộ Xây dựng (và các Bộ chuyên ngành) tập trung thực hiện thẩm tra hay tổ chức thẩm tra các công trình cấp I, cấp đặc biệt cũng sẽ xuất hiện sự quá tải ngay tại Bộ và các đơn vị thẩm tra thuộc Bộ. Quy định này khiến cho các tư vấn địa phương khó có cơ hội phát triển nghề nghiệp của mình tại các địa phương, vì kinh nghiệm nghề nghiệp không chỉ là thiết kế, thi công, giám sát và quản lý dự án.

- Nếu các cơ quan QLNN tự thực hiện thẩm tra (giả định có đủ năng lực), cá nhân các công chức hành chính nhà nước ấy không cần có chứng chỉ hành nghề, trong khi bắt buộc những người hành nghề thẩm tra của các đơn vị tư vấn phải có ? Để có cơ sở, sẽ phải quy định cấp chứng chỉ hành nghề đại trà cho các công chức hành chính: Tự cấp chứng chỉ hành nghề cho mình !

- Quy định hiện hành, một công trình vốn tư nhân, khi muốn xin phép xây dựng, phải có thiết kế kết cấu được thẩm tra (Nghị định 64/2012/NĐ-CP). Rồi sau khi có giấy phép, để triển khai chính thức, cơ quan QLNN lại thẩm tra lần nữa ? Hay cơ quan QLNN sẽ thẩm tra trước khi công trình được cấp giấy phép xây dựng ? Nếu khi cấp giấy phép, công trình phải chỉnh sửa thiết kế, có thẩm tra lại không ? Sự chòng chéo quy định trong những văn bản pháp quy rất cần được làm rõ. Bản thân cũng không đồng ý với quy định hiện hành là trước khi được cấp giấy phép xây dựng, công trình phải có thiết kế được thẩm tra vì sẽ dễ thay đổi thiết kế sau cấp phép, tốn thêm chi phí. Các kiến nghị về sau sẽ nêu đề xuất về nội dung này.

d. Hồ sơ thiết kế sẽ thẩm tra xong, trong quá trình thi công dễ có những thay đổi thiết kế. Quy mô đến mức nào sẽ phải gọi hồ sơ để thẩm tra lại. Thời gian thẩm tra lại mất bao lâu (như thẩm tra từ đầu thì quá lâu). Công trình lúc đó phải dừng thi công để chờ ? Đối với công trình xây dựng, việc thay đổi nội dung thiết kế trong quá trình thi công là rất thường xảy ra, cần có những quy định tạo điều kiện để công trình dễ thay đổi (tốt hơn), thuận lợi cho chủ đầu tư, hơn là quá cứng, dễ gây khó khăn, phát sinh tiêu cực.

Cũng xin được lưu ý là điều 22, mục 2 Nghị định 15/2013/NĐ-CP khi đọc có thể hiểu cả 2 nghĩa (nghĩa khác là mọi trường hợp điều chỉnh thiết kế đều phải thẩm tra lại).

e. Hiện nay, ở những văn bản pháp quy khác, Chính phủ đã cho phép các Ban quản lý Khu công nghiệp, khu chế xuất, khu đô thị mới, khu kinh tế, khu công nghệ cao được tham gia vai trò QLNN. Giả sử khi chín muồi, đủ điều kiện, việc thẩm tra các thiết kế vẫn được giao cho các cơ quan QLNN như Nghị định 15/2013/NĐ-CP, thì khi đó, các Ban trên không còn thực hiện phần việc được giao, mà thay vào đó là việc của các Bộ và Sở. Chắc chắn lại xảy ra thất nút cổ chai trong nền kinh tế phát triển, ngành xây dựng phát triển, nhiều công trình xây dựng được đầu tư.

Tương tự, quy định hiện hành, các cơ quan QLNN cấp Quận, huyện cũng được giao chức năng quản lý, đối với nguồn vốn địa phương, dự án cấp III, vốn ngân sách. Nội dung ủy quyền cho địa phương này, Nghị định 15/2013/NĐ-CP không quy định, việc thất nút cổ chai lại xảy ra tiếp, vì có rất nhiều dự án quy mô cấp III, vốn ngân sách.

2. Phát sinh thêm một thủ tục mới là lập chỉ dẫn kỹ thuật (Điều 3, 5 – Nghị định 15/2013/NĐ-CP) mà nội dung này (theo thông lệ quốc tế là cần thiết) cần được hướng

dẫn chi tiết. Chắc chắn thời hiệu 15/4/2013 áp dụng là không khả thi, vì không ban hành kịp thời. Tuy nhiên, cần quy định các công trình đã quá phổ biến – kể cả chung cư công trình lập BCKTKT, hay cấp IV, là không cần lập, vì rất hình thức.

3. Việc kiểm tra thủ tục hoàn thành công trình của các đơn vị QLNN (cấp Bộ, Sở), thay thế cho dịch vụ cấp giấy chứng nhận sự phù hợp về CLCT xây dựng, là cần thiết, nhưng cần phải thay thế nó bằng quy trình kiểm tra thường xuyên, có kế hoạch (cho từng dự án khi đã duyệt hay cấp GPXD); cũng không chỉ là kiểm tra xây dựng đúng giấy phép, đúng dự án duyệt không, như hiện nay, thông qua lực lượng thanh tra xây dựng, chòng chéo mà không hiệu quả trong QLCL.

Ở một số nước (cả Hoa Kỳ); QLNN phải thực hiện kiểm tra, lập biên bản khi:

- Kiểm tra các thủ tục, năng lực các đơn vị tham gia dự án lớn.

- Kiểm tra khi thi công chuyển giai đoạn (xong phần móng, xong phần thân, xong phần hoàn thiện, xong phần đấu nối...), kể cả nhà dân.

Và đơn vị và cá nhân khi kiểm tra phải đến kịp thời, phải chịu trách nhiệm, có chế tài rõ ràng chặt chẽ và nghiêm khắc. Nội dung kiểm tra do vậy cần được nghiên cứu để ban hành đầy đủ, khoa học, không chỉ thông qua thẩm tra (khi chưa thi công) và kiểm tra hồ sơ nghiệm thu (khi thi công xong), như đã quy định.

4. Nhiều sự cố công trình đã xảy ra trong thời gian qua, xuất phát do địa điểm xây dựng chọn sai (thủy điện sông Tranh 2), **biện pháp thi công, chất lượng thi công và quản lý an toàn sai** (Pacific, M&C Tower, Lim Tower, hầm Thủ Thiêm... ở TP.HCM), không thuộc trách nhiệm tư vấn thẩm tra khi xảy ra. Ngược lại, ở một số dự án hiện nay, đặc biệt ở những dự án vốn ngân sách, việc lãng phí là có thật, nhưng kiểm tra lại, là do năng lực ban đầu từ các chủ đầu tư và các chủ thể tham gia trong hoạt động tư vấn, trong đó có cả những tư vấn lớn, uy tín; thậm chí đã được cơ quan QLNN thẩm định rồi. Điều này cần được khống chế bằng pháp luật hiệu quả, khoa học, khả thi, không thể bằng quyền lực QLNN qua thẩm tra để thay thế được.

5. Các nội dung khác chưa được quy định

a. Năng lực chủ đầu tư: Theo đề cương, Nghị định sẽ quy định nội dung chi tiết về năng lực chủ đầu tư; rất tiếc, khi ban hành thì không có. Có lẽ phải chờ đến khi ban hành nghị định mới, thay thế Nghị định 12/2009/NĐ-CP và Nghị định 83/2009/NĐ-CP. Chính phủ không quy định năng lực (và chế tài) chủ đầu tư đủ mạnh, đặc biệt đối với những dự án sử dụng vốn ngân sách, đã làm cho việc QLCL nhiều trường hợp đã thả nổi, chớ không phải vì QLNN không thực hiện thẩm tra thiết kế.

b. Vai trò và trách nhiệm tư vấn QLDA: Đây là một nghề rất hay trong cơ chế thị trường, khi Việt Nam bắt đầu hội nhập đã xuất hiện và phát triển liên tục. Tuy nhiên, nội dung vai trò và trách nhiệm của tư vấn QLDA, thay mặt chủ đầu tư, hiện vẫn chưa có cơ chế rõ ràng, đặc biệt khi công trình xảy ra tai nạn lao động hay có sự cố. Cũng có lẽ lại phải chờ đến khi ban hành nghị định mới, như đã nêu trên.

c. Theo Chỉ thị 07/2007/CT-BXD, sau khi hàng loạt sự cố xảy ra khi thi công các công trình có tầng hầm trong cả nước, Bộ trưởng Bộ Xây dựng đã quy định phải có thêm thủ tục thẩm tra biện pháp thi công tầng hầm (do nhà thầu thi công lập) từ đơn vị tư vấn thẩm tra độc lập. Quy trình này, Nghị định 15/2013/NĐ-CP không nêu, nghĩa là không cần nữa? Cần được khẳng định lại, là rất cần và cũng nhất thiết phải xã hội hóa.

d. Thiết nghĩ, vấn đề quan trọng gây mất CLCT, thường xuất hiện từ những nội dung:

- Chủ đầu tư không đủ năng lực, không tận tâm, đặc biệt đối với vốn ngân sách.

- Chủ đầu tư (thường ở các BQL triển khai nhiều dự án cùng lúc) lập các đơn vị tư vấn là “sân sau”, khép kín.

- Việc kiểm tra (không phải là thẩm tra) của các đơn vị QLNN là không nghiêm, còn hình thức, không hiệu quả, không đúng thời điểm và thậm chí đã gây phiền hà; năng lực của các công chức thực hiện kiểm tra còn yếu, chưa đủ kinh nghiệm thực tế, e dè hay cả nể khi thực hiện công vụ. Cần có những quy định chi tiết để thay đổi về chất công việc này, kể cả xử lý nghiêm, hơn là chỉ quản lý thẩm tra thiết kế và kiểm tra hồ sơ khi thi công xong.

- Việc xử phạt chưa đủ nghiêm, đủ răn đe; chưa rõ ràng về trách nhiệm. Hiện nay, Nghị định 23/2009/NĐ-CP chưa xử phạt tư vấn (GS, QLDA) khi công trình xây dựng sai phép, khi công trình xảy ra mất an toàn, gây sự cố, mà chỉ phạt chủ đầu tư, nhà thầu thi công.

e. Việc Nghị định 15/2013/NĐ-CP đã bỏ các quy định về cấp giấy chứng nhận sự phù hợp về chất lượng cho các công trình xây dựng là cần thiết, đúng đắn. Điều mà dư luận nghề nghiệp đã nhìn thấy là hình thức, lãng phí đã được xóa bỏ, tuy có hơi chậm.

6. Kiến nghị:

Nghị định 15/2013/NĐ-CP vừa ban hành, có những quy định chưa theo xu hướng xã hội hóa, như đã nêu. Để các đơn vị QLNN góp phần trực tiếp hơn vào việc giúp chủ đầu tư về QLCL công trình, xin kiến nghị:

a. Các thủ tục như hiện nay đang có về công tác thẩm tra thiết kế; không nên thay đổi.

b. Xử phạt theo hướng tăng nặng hơn trách nhiệm của các đơn vị tư vấn, kể cả tư vấn thẩm tra, tư vấn định giá, đặc biệt khi hiện nay Bộ Xây dựng đang lấy ý kiến góp ý cho dự thảo thay thế Nghị định 23/2009/NĐ-CP.

c. Khẩn trương ban hành nghị định thay thế Nghị định 12/2009/NĐ-CP và Nghị định 83/2009/NĐ-CP, đã trở so với kế hoạch đề ra khá nhiều.

d. Ban hành chi tiết chế độ kiểm tra thường xuyên của các đơn vị QLNN, kể cả cấp Bộ, thực hiện đối với công trình xây dựng theo phân cấp. Chế độ kiểm tra phải đảm bảo hiệu quả, ngăn ngừa những thỏa hiệp, tiêu cực từ đầu, với các đợt như đã nêu, thay vì “làm thay” công tác thẩm tra và kiểm tra thủ tục trước khi công trình đưa vào sử dụng, như Nghị định 15/2013/NĐ-CP đã quy định. Việc kiểm tra hồ sơ khi đã hoàn thành công trình, lúc đó

mới phát hiện xảy ra sai sót, vi phạm... chắc chắn sẽ khó khắc phục, có khắc phục cũng rất tốn kém và dễ xảy ra hiện tượng phổ biến là “hợp thức hóa” các sai phạm.

e. Về cấp giấy phép xây dựng: Tiếp tục kiến nghị nên buộc chủ đầu tư các công trình cấp III trở lên, sau khi có GPXD, phải có thiết kế được thẩm tra – thay vì phải thiết kế, thẩm tra trước rồi mới xin phép xây dựng - để tránh thêm một thủ tục để phải thực hiện lại gây tốn kém không cần thiết. Việc kiểm tra thường xuyên công trình của cơ quan QLNN sẽ xử phạt nghiêm khi phát hiện thiếu thủ tục này.