

ÁP DỤNG THỂ CHẾ GIÁM QUẢN XÂY DỰNG DỰ ÁN CÔNG **Implementing Public Projects Construction Supervision System**

TS. Phạm Sỹ Liêm

Viện trưởng Viện Nghiên cứu Kinh tế xây dựng và đô thị.

Tổng hội Xây dựng Việt Nam

Từ khóa: Dự án xây dựng công. Giám quản xây dựng. Kỹ sư giám sát. Hợp đồng ủy quyền.

A. KHÁI NIỆM CHUNG

1. Cần nâng cao hiệu quả dự án xây dựng công

Dự án xây dựng công của Chính phủ và các chính quyền địa phương nước ta là dự án xây dựng sử dụng vốn nhà nước, bao gồm vốn đầu tư phát triển từ ngân sách nhà nước, vốn tín dụng do Nhà nước bảo lãnh, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước và vốn đầu tư khác của Nhà nước¹(như vốn vay ODA), được chia thành hai nhóm chính: i) đầu tư từ ngân sách nhà nước vào sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích; và ii) đầu tư bằng vốn tín dụng đầu tư phát triển cho dự án có khả năng hoàn trả vốn vay.

So với các dự án xây dựng nói chung thì dự án xây dựng công có một số đặc điểm như sau:

- 1) Chủ dự án không phải là bên sở hữu vốn, mà chỉ là bên được giao trách nhiệm và quyền hạn sử dụng vốn;
- 2) Chủ dự án chịu sự chỉ đạo của cơ quan hành chính chủ quản cấp trên ;
- 3) Chủ dự án không nhất thiết sẽ là bên quản lý vận hành và sử dụng công trình sau khi xây dựng xong, nhất là công trình công ích.

Vì các đặc điểm đó nên Điều 67 Luật Đầu tư đã phải quy định rõ đầu tư công “phải đúng mục tiêu và có hiệu quả, bảo đảm phải có phương thức quản lý phù hợp với từng nguồn vốn, từng loại dự án đầu tư, quá trình đầu tư được thực hiện công khai, minh bạch”; “thực hiện đầu tư đúng pháp luật, đúng tiến độ, bảo đảm chất lượng, chống dàn trải, lãng phí, thất thoát, khép kín”. Ngoài ra, Luật Thực hành Tiết kiệm, Chống lãng phí còn dành hẳn một Chương về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong đầu tư xây dựng các dự án sử dụng ngân sách nhà nước, tiền, tài sản nhà nước, còn Luật Phòng, Chống Tham nhũng quy định phải “công khai, minh bạch trong mua sắm công và xây dựng cơ bản”, và Luật Xây dựng thì quy định thủ tục đặc thù trong quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình có sử dụng vốn nhà nước. Mặc dù vậy, Báo cáo chính trị tại Đại hội Đảng XI năm 2011 khi đánh giá các yếu kém của nền kinh tế trong thời gian qua vẫn phải nhận định rằng đầu tư còn dàn trải, hiệu quả sử dụng các nguồn vốn đầu tư, nhất là nguồn vốn đầu tư của Nhà nước, còn thấp, còn thất thoát, lãng phí và chất lượng nhiều công trình xây dựng cơ bản còn thấp.

¹ Luật Đầu tư (Luật số59/2005/QH11)

Nói chung, dự án xây dựng công nước ta phổ biến là chậm tiến độ (có khi đến vài năm hay dài hơn), vượt tổng mức đầu tư khá lớn, lãng phí (quy mô quá mức cần thiết, xây rồi không dùng hay dùng không hết), có nhiều biểu hiện tham nhũng, đút lót. Kết quả là chi phí phát triển quốc gia đất đỏ, chỉ số ICOR cao. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng nói trên, trong đó có nguyên nhân là dự án đầu tư xây dựng công thường thiếu tính chuyên nghiệp và sự minh bạch trong quản lý. Trong bài này, tác giả tập trung phân tích thực trạng và đề xuất giải pháp giúp vượt qua thách thức nghiêm trọng này nhằm nâng cao hiệu quả của các dự án đầu tư xây dựng công.

2. Tầm quan trọng của quản lý dự án và giám sát xây dựng và vai trò của Nhà tư vấn

Quản lý dự án và giám sát xây dựng (project management and construction supervision) ngày nay trở thành một khoa mục (discipline) phức tạp trong hoạt động xây dựng, có liên quan tới chất lượng, tiến độ, chi phí, an toàn xây dựng và bảo vệ môi trường, mà chỉ những kỹ sư chuyên nghiệp có đủ kiến thức, kỹ năng và đạo đức nghề nghiệp mới hoàn thành được. Đặc biệt là khi xử lý các khiếu nại, tranh chấp trong quá trình thực hiện hợp đồng, bên A phải có trình độ chuyên nghiệp cao thì mới có cùng tiếng nói với bên B là nhà thầu chuyên nghiệp.

Quản lý dự án xây dựng² bao gồm bốn nội dung³ :

- Kỹ thuật xây dựng;
- Quản lý quá trình xây dựng;
- Quản lý nguồn nhân lực;
- Quản lý tài chính.

Bảy tiêu chí sau đây giúp đánh giá sự thành công của việc thực hiện dự án:

1. Dự án hoàn thành đúng hạn;
2. Chi phí thực hiện dự án nằm trong giới hạn tổng mức đầu tư;
3. Mức độ chất lượng đúng như kỳ vọng;
4. Dự án được hoàn thành mà không còn tranh chấp chưa được xử lý và khiếu nại chưa được giải quyết;
5. Nhà thầu duy trì được quan hệ nghề nghiệp tốt với bên tư vấn thiết kế;
6. Nhà thầu duy trì được quan hệ cùng chung lợi ích với các thầu phụ và nhà cung ứng;
7. Quan hệ tốt đẹp giữa nhà thầu với chủ dự án.

Theo Điều 45 Luật Xây dựng nước ta thì chủ đầu tư có quyền quyết định lựa chọn một trong hai hình thức quản lý dự án là: i) Thuê tổ chức tư vấn quản lý dự án; ii) Chủ đầu tư trực tiếp quản lý dự án hay thành lập Ban quản lý dự án. Các dự án FDI phổ biến dùng phương thức thuê tư vấn quản lý dự án, dự án xây dựng công (kể cả dự án ODA) thì chỉ dùng phương thức chủ đầu tư lập ban quản lý dự án (đôi khi thuê thêm tư vấn giám sát chất lượng), còn các dự án tư nhân thì thường chỉ sử dụng phương thức thuê tư vấn giám sát chất lượng, đôi khi cả khối lượng.

Năm 1988, Hiệp hội quốc tế các kỹ sư-tư vấn FIDIC (Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils) đưa ra bản “Điều kiện hợp đồng đối với các công việc ở các công trình xây dựng”, rồi qua kinh nghiệm 10 năm áp dụng thực tiễn, đến năm 1999 tổ chức này đưa ra “Điều kiện Hợp

² nên chuyển cách gọi “dự án đầu tư xây dựng” thành “dự án xây dựng” cho ngắn gọn và phù hợp thông lệ quốc tế.

³ Sidney M. Levy. Project Management in Construction. Fifth Edition. McGraw-Hill. 2006

đồng FIDIC” hoàn thiện hơn, trong đó nêu rõ vai trò, trách nhiệm và mối quan hệ của 3 chủ thể chủ chốt trong quá trình xây lắp là chủ đầu tư, nhà thầu và nhà tư vấn.

FIDIC định nghĩa “Nhà tư vấn là người được Chủ đầu tư chỉ định nhằm thực hiện các nhiệm vụ được phân công trong Hợp đồng và được gọi như vậy trong Phụ lục của Hồ sơ dự thầu, hoặc người khác được Chủ đầu tư chỉ định theo từng thời gian và báo cho Nhà thầu”⁴. Bộ môn của Nhà tư vấn gồm các kỹ sư có trình độ chuyên môn phù hợp và các chuyên viên khác có đủ năng lực để thực hiện nhiệm vụ này. Nhà tư vấn không có quyền sửa đổi Hợp đồng. Đôi khi Nhà tư vấn có thể ủy nhiệm bằng văn bản một số quyền hạn cho các trợ lý, có thể là một Nhà tư vấn thường trú hoặc giám sát viên độc lập. Nếu Chủ đầu tư có ý định thay thế Nhà tư vấn thì trong thời hạn 42 ngày trước khi dự định thay thế, Chủ đầu tư phải thông báo cho Nhà thầu biết về Nhà tư vấn mới.

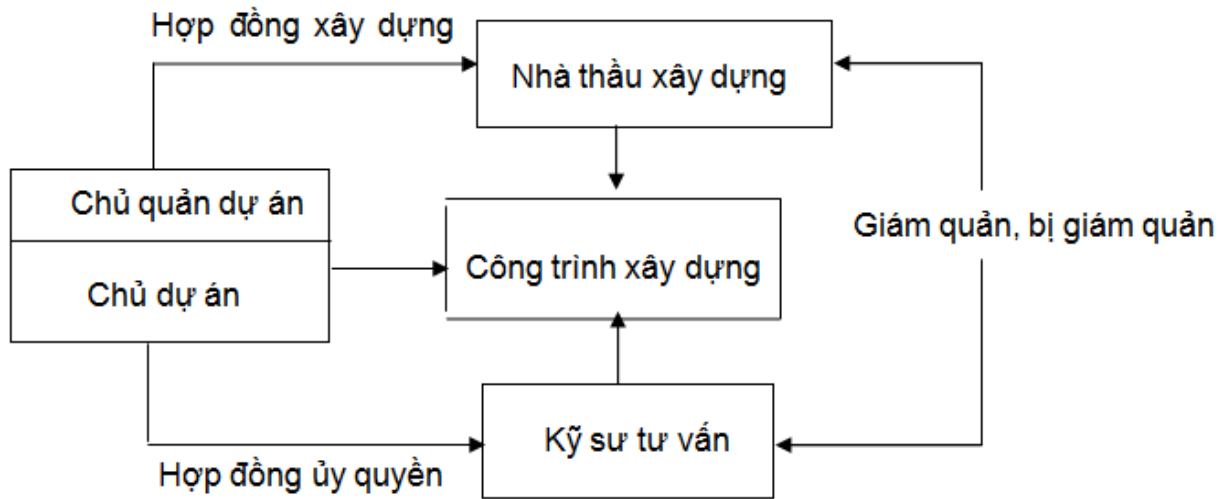
Luật Xây dựng Việt Nam mới đề cập thoáng qua về tư vấn quản lý dự án và đến nay vẫn chưa có khuôn khổ pháp lý thích hợp, còn vai trò của tư vấn giám sát thi công, hiểu theo nghĩa là một bộ phận trực thuộc Ban quản lý dự án, thì được coi trọng hơn. Và lại, theo Luật thì cả việc thuê tư vấn quản lý dự án xây dựng và tư vấn giám sát thi công xây dựng đều chỉ là khả năng cho chủ đầu tư lựa chọn, trong khi đó lại là thông lệ trong lĩnh vực xây dựng quốc tế. Hầu hết các chủ dự án đầu tư công nước ta nếu muốn thì cũng chỉ dùng tư vấn giám sát, chủ yếu là giám sát chất lượng, vì khi đó chủ đầu tư vẫn “nắm quyền” trực tiếp quản lý dự án (thông qua Ban quản lý dự án/PMU). Trong trường hợp “khép kín” đầu tư và quản lý, tức là cơ quan chủ quản, chủ đầu tư, ban quản lý dự án, nhà thầu thiết kế và nhà thầu xây dựng đều cùng một bộ ngành hay chính quyền cấp tỉnh thì tình trạng thiếu tính chuyên nghiệp và minh bạch trong quản lý dự án xây dựng công càng dễ xảy ra!

Vào Thập kỷ 80 Thế kỷ 20, Trung Quốc buộc phải đấu thầu quốc tế khi thực hiện các dự án dùng nguồn vốn ODA. Công ty Đại Thành của Nhật trúng thầu thi công dự án nhà máy thủy điện Lobok (Lỗ-bố-khắc) với giá chỉ bằng 43% giá khái toán, khiến các nhà thầu Trung Quốc tin chắc nhà thầu Nhật sẽ phá sản. Thế nhưng chỉ với đội ngũ quản lý và nhân viên kỹ thuật hơn 30 người Nhật làm nòng cốt và thuê hơn 400 nhân viên Trung Quốc, nhờ áp dụng phương pháp quản lý khoa học mà họ đã sáng tạo ra 3 kỷ lục Trung Quốc về giá cả công trình, tiến độ xây dựng và chất lượng công trình, khiến toàn ngành xây dựng Trung Quốc sửng sốt và suy nghĩ. Cuối năm 1985, một hội nghị về cải cách thể chế quản lý xây dựng cơ bản được triệu tập, rồi tháng 7 năm 1988 Bộ Xây dựng ban hành Thông tư về triển khai thí điểm công tác tư vấn quản lý dự án và giám sát xây dựng, gọi tắt là công tác “giám lý”. Ngày nay, Trung quốc coi “giám lý” xây dựng là thành tựu hàng đầu trong cải cách ngành xây dựng. Luật Xây dựng (1997) vừa ra đời đã dành cho “giám lý” xây dựng một Chương riêng gồm 6 Điều. Trung Quốc quy định bắt buộc áp dụng phương thức “giám lý” cho các loại công trình sau đây: i) Công trình trọng điểm quốc gia; ii) Công trình dịch vụ công ích quy mô lớn và vừa; iii) Công trình thuộc dự án tiểu khu nhà ở, khu đô thị mới; iv) Công trình sử dụng vốn ODA; v) Các công trình khác do Nhà nước quy định⁵. Sơ đồ thể chế giám lý thể hiện trong H.1.

⁴. Điều kiện Hợp đồng FIDIC. Bản dịch của Hiệp hội tư vấn xây dựng Việt Nam (tái bản). NXB Xây dựng. 2012

⁵ Phương Duy Lượng chủ biên. Kiến trúc pháp tân thích dữ lệ giải. Đồng tâm xuất bản xã. Bắc Kinh. 2001

Công tác giám lý Trung Quốc không chỉ giới hạn trong giai đoạn xây lắp. Nếu cần thì chủ đầu tư có thể thuê giám lý giúp mình từ khi lập báo cáo khả thi, lựa chọn phương án, tuyển chọn nhà



H.1.1. Sơ đồ thể chế giám lý công trình xây dựng

thầu khảo sát thiết kế và nhà thầu xây dựng, thẩm tra các tài liệu thiết kế và chất lượng thiết kế, khái toán và thời gian thi công v.v.

B. TỔ CHỨC GIÁM SÁT XÂY DỰNG

1. Kỹ sư-tư vấn giám sát xây dựng

Luật Xây dựng nước ta phân biệt hai loại tư vấn quản lý dự án và tư vấn giám sát thi công nhưng trong Điều kiện Hợp đồng FIDIC thì hai loại tư vấn đó đều gọi chung là nhà tư vấn, hay kỹ sư-tư vấn (ingénieur-conseil), làm công tác “giám quản” (quản lý+giám sát) xây dựng. Tùy theo nội dung công việc tư vấn được xác định trong Hợp đồng tư vấn mà kỹ sư-tư vấn có chức danh nghề nghiệp là “Chủ nhiệm dự án” (Project Manager) và “Giám sát viên” (Supervisor), có khi còn được gọi là “Đốc biện” (Superintendent) hoặc “Khám trắc viên” (Surveyor). Các thông báo tuyển dụng thường dùng các chức danh nói trên. Các chức danh này phải qua bồi dưỡng và kiểm tra nghiệp vụ và được Hiệp hội giám quản cấp chứng chỉ hành nghề.

Kỹ sư-tư vấn là các kỹ sư chuyên nghiệp (Professional Engineer/PE) có các tố chất cần thiết về kiến thức nghề nghiệp, kỹ năng nghiệp vụ, đạo đức nghề nghiệp và đủ sức khỏe thể chất và tinh thần. Chuẩn tắc đạo đức nghề nghiệp của kỹ sư-tư vấn là: “Tuân thủ pháp luật; Trung thực thành tín; Công bằng chính trực”.

Công việc của từng loại kỹ sư-tư vấn đại thể như sau:

- **Chủ nhiệm dự án** là người của đơn vị giám quản hoặc là kỹ sư chuyên nghiệp được chủ đầu tư ký hợp đồng ủy quyền giám quản dự án xây dựng. Chủ nhiệm dự án có trách nhiệm thay mặt chủ đầu tư quản lý (việc thực thi) Hợp đồng xây dựng mà bên chủ đầu tư đã ký với các nhà thầu, phụ trách việc lập kế hoạch và giám sát quá trình thi công xây

dựng từ lúc chuẩn bị khởi công đến lúc hoàn thành bàn giao và nghiệm thu quyết toán. Chủ nhiệm dự án làm việc tại trụ sở của nhà thầu và thường xuyên ra hiện trường.

- **Giám sát viên** làm việc theo phân công của chủ nhiệm dự án (khi có chủ nhiệm dự án), phụ trách giám sát công việc hàng ngày của nhân lực công trường nhằm đảm bảo tiến độ và chất lượng thi công, phối hợp quan hệ giữa các nhà thầu, xử lý các tình huống bất trắc. Giám sát viên làm việc hàng ngày tại công trường.
- **Đốc biện** cũng là giám sát viên nhưng thường làm trợ lý cho chủ nhiệm dự án, theo dõi tình hình nhân lực thi công và cung ứng vật tư đến hiện trường, phối hợp và giám sát công việc của các đốc công và phụ đốc công (Foreman, Sub Foreman).
- **Khám trắc viên** là chuyên viên kỹ thuật giám sát kiểm tra việc cắm mốc và xác định cốt nền; kiểm tra điều kiện hiện trường cho bước thi công kế tiếp, nhất là thoát nước và các hạ tầng ngầm; kiểm tra vị trí thực tế công trình đã xây dựng trên mặt bằng; kiểm tra khối lượng xây dựng (như khối lượng xây, khối lượng đào đắp, số lượng cọc móng).

Trên đây chỉ là trách nhiệm thường được giao cho mỗi chức danh kỹ sư-tư vấn, còn trách nhiệm cụ thể được quy định trong hợp đồng ủy nhiệm hoặc theo sự phân công mà đơn vị giám quản thông báo cho các nhà thầu xây dựng và nhà thầu thiết kế. Nhà thầu xây dựng khi thiếu nhân lực quản lý cũng thuê thêm kỹ sư tư vấn tham gia quản lý thi công trên công trường xây dựng.

Trung Quốc từ năm 1995 đã ban hành “Quy định Giám lý công trình xây dựng”, nêu rõ nội dung chủ yếu của giám lý là khống chế vốn đầu tư, thời hạn và chất lượng công trình xây dựng, tiến hành quản lý Hợp đồng và phối hợp quan hệ giữa các bên hữu quan. Quy định cũng đề cập đến các yêu cầu đối với đơn vị giám lý, kỹ sư giám lý và tổng kỹ sư giám lý. Căn cứ vào văn bản trên, năm 2001 Hiệp hội Giám lý xây dựng Trung Quốc ban hành “Quy phạm Giám lý công trình xây dựng”. Hiện nay kỹ sư giám lý Trung Quốc được phân bậc thành tổng kỹ sư giám lý (Tổng giám), đại diện tổng kỹ sư giám lý (Phó Tổng giám), kỹ sư chủ nhiệm giám lý, kỹ sư giám lý (tất cả được FIDIC gọi là kỹ sư) và giám lý viên⁶ (FIDIC gọi là trợ lý). Đặc điểm của hệ thống giám quản xây dựng của Trung Quốc là tính hoàn chỉnh của nó và việc Nhà nước giám sát chặt chẽ hệ thống này (cấp chứng chỉ, thanh tra hàng năm).

2. Đơn vị giám quản xây dựng

Tổ chức giám quản⁷ xây dựng là các công ty TNHH hay công ty cổ phần có đăng ký kinh doanh dịch vụ giám quản, thuộc loại kinh doanh có điều kiện phải có chứng chỉ hành nghề. Khi có hợp đồng ủy nhiệm giám quản công trình xây dựng thì công ty này bổ nhiệm kỹ sư tổng giám đứng đầu “Đơn vị giám quản dự án” (Project Management Unit/PMU) tại công trình này. Tại một số nước thì kỹ sư tổng giám chính là người ký hợp đồng giám quản.

Tổ chức giám quản không được nhận thầu xây dựng, kinh doanh vật tư xây dựng và máy xây dựng.

⁶ Lại Hiểu Phi. Công trình kiến thiết giám lý (Construction Supervision). Vũ Hán Đại học xuất bản xã. Vũ Hán. 2006

⁷ Chú: Các nước thường chỉ gọi tắt là “Construction project management” hoặc “Construction supervision” để chỉ chung cả hai việc quản lý và giám sát, còn Trung Quốc gọi là “giám lý công trình xây dựng”, thậm chí có lúc chỉ gọi là “giám lý”. Tôi đề nghị nước ta nên gọi là “giám quản xây dựng” để chỉ chung công việc tư vấn quản lý dự án và giám sát xây dựng.

Theo Ngân hàng Thế giới⁸ thì số lượng biên chế trong đơn vị giám quản tùy thuộc vào mức độ phức tạp của công trình (chia ra 5 cấp bậc) và cường độ xây dựng công trình (đo bằng lượng vốn đầu tư/năm, đơn vị là 1 triệu USD/năm). Chẳng hạn biên chế đơn vị giám quản công trình cao ốc 41 tầng có độ phức tạp trung bình, tổng diện tích xây dựng là 70 000 m² với giá trị dự toán là 80 triệu USD, thời hạn xây dựng 30 tháng, theo tính toán thì cần đến 12 kỹ sư giám sát, 32 giám sát viên và kỹ thuật viên, và 8 nhân viên hành chính, tổng cộng 52 người.

3. Hợp đồng giám quản xây dựng

Hợp đồng giám quản xây dựng ký kết giữa chủ đầu tư và đơn vị giám quản thuộc dạng “hợp đồng ủy quyền”, là một trong 12 dạng hợp đồng dân sự thông dụng được quy định trong Mục 12 Chương XVIII Bộ luật Dân sự nước ta năm 2005. Quan hệ giữa chủ đầu tư với đơn vị giám quản là quan hệ ủy quyền và được ủy quyền, còn quan hệ giữa đơn vị giám quản với nhà thầu thiết kế và nhà thầu xây dựng là quan hệ giám quản và bị giám quản. Loại hợp đồng ủy quyền này có liên quan tới bên thứ ba, khác với “hợp đồng dịch vụ” mà chủ đầu tư ký với các nhà thầu thiết kế, “hợp đồng gia công” ký với nhà thầu xây dựng, “hợp đồng mua bán” ký với nhà thầu cung ứng trang thiết bị, và cũng khác với “hợp đồng thuê tài sản” mà nhà thầu xây dựng ký với nhà thầu cho thuê máy xây dựng và “hợp đồng vận tải” ký với nhà thầu vận tải v.v. Do có tính đặc thù nên loại hợp đồng này cần có mẫu riêng, chẳng hạn Mẫu Hợp đồng quản lý xây dựng tại Bang Florida (Hoa Kỳ) có 8 Phụ lục đính kèm khiến toàn bộ hợp đồng dài ngót 100 trang. Mẫu Hợp đồng ủy quyền giám quản công trình xây dựng do Bộ Xây dựng Trung Quốc đưa ra năm 2000 có 4 văn kiện kèm theo được xem là bộ phận hợp thành của Hợp đồng là:

- Thông báo đấu thầu hoặc thông báo trúng thầu giám quản.
- Các điều kiện tiêu chuẩn của Hợp đồng (định nghĩa từ ngữ, phạm vi và pháp quy được sử dụng; nghĩa vụ bên giám quản; nghĩa vụ bên ủy quyền; quyền lợi bên giám quản; quyền lợi bên ủy quyền; trách nhiệm bên giám quản; trách nhiệm bên ủy quyền; hiệu lực, cải sửa và chấm dứt hợp đồng; thù lao giám quản; các vấn đề khác; tranh chấp và giải quyết).
- Các điều kiện chuyên dụng của Hợp đồng (có tính đặc thù cho từng Hợp đồng).
- Các văn kiện bổ sung và sửa đổi trong quá trình thực thi do hai bên cùng ký.

Phí giám quản do hai bên thỏa thuận, cách tính tương tự như với phí tư vấn thiết kế.

C. GIÁM QUẢN XÂY DỰNG DỰ ÁN CÔNG

1. Thực trạng quản lý dự án xây dựng công nước ta

Dự án xây dựng công nước ta chia thành 2 nhóm:

- 1) Nhóm A gồm các dự án công trình công ích không thu hồi hoặc chỉ thu hồi một phần vốn đầu tư. Nhóm này có hai phân nhóm chủ yếu: i) phân nhóm 1, bao gồm các dự án xây dựng hạ tầng kinh tế (như giao thông, thủy lợi, công trình thị chính); và ii) phân nhóm 2, bao gồm các dự án xây dựng hạ tầng xã hội (như trường học, bệnh viện, công sở).
- 2) Nhóm B gồm các dự án công trình kinh doanh có thu hồi vốn như nhà máy điện, thủy điện, lọc dầu, khí-điện-đạm, đóng tàu, mỏ v.v.

⁸ Dương Hiếu Lâm chủ biên. Kiến thiết công trình giám lý (tái bản). Cơ giới công nghiệp xuất bản xã. Bắc Kinh. 2007

Các yếu kém của dự án xây dựng công thuộc nhóm A bao trùm cả ba giai đoạn chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư và vận hành-bảo trì. Dưới đây tập trung phân tích yếu kém trong giai đoạn thực hiện đầu tư, nhất là trong khâu quản lý dự án xây dựng công nhóm A.

Hiệu quả của dự án nhóm A chủ yếu được đánh giá bằng tác động của nó đối với tăng trưởng kinh tế quốc gia và cải thiện phúc lợi xã hội, gọi chung là hiệu quả kinh tế-xã hội. Hiện nay các nước phát triển đánh giá hiệu quả dự án nhóm A không còn chỉ bằng phân tích định tính mà chủ yếu là thông qua “phân tích chi phí-lợi ích” (cost-benefit analysis)⁹, trong đó lợi ích kinh tế-xã hội do dự án đem lại được định lượng thành tiền, còn chi phí thì được tính cho cả vòng đời dự án (life-cycle cost), gồm cả chi phí xây dựng và chi phí vận hành-bảo trì. Tỷ số giữa giá trị lợi ích và chi phí vòng đời là một tiêu chí để lựa chọn phương án khi ra quyết định đầu tư. Các dự án công của Việt Nam chưa áp dụng phương pháp phân tích định lượng này, còn hiệu quả đầu tư thì chỉ đánh giá lấy lệ nhằm thuyết minh sự đúng đắn của ý chí cấp chủ quản khi muốn có dự án đầu tư! Trong khi đó để nâng cao hiệu quả đầu tư công trong lĩnh vực công trình hạ tầng, tại các nước đã hình thành phương pháp luận khoa học cho các hoạt động phát triển¹⁰ và quản lý¹¹ kết cấu hạ tầng hiện đại. Đặc biệt là khâu quản lý dự án và giám sát xây dựng (giám quản) công trình hạ tầng ngày nay đã trở thành khoa mục phức tạp đòi hỏi tính chuyên nghiệp cao, vì vậy phải được thực hiện bởi các kỹ sư chuyên nghiệp có các tố chất cần thiết, để cùng với chủ đầu tư và các nhà thầu hình thành thể 3 chân kiềng.

Trong đầu tư xây dựng công nước ta, do tình trạng “khép kín” và do sự chi phối của “lợi ích nhóm” nên công tác quản lý dự án thường được giao cho các công chức không phải là nhà quản lý chuyên nghiệp. Cũng có những ban quản lý dự án có trình độ nghiệp vụ khá nhưng lại khó đảm bảo chuẩn tắc đạo đức nghề nghiệp, nhiều khi phải hành động theo chỉ đạo sai trái của cấp trên.

Nhìn chung, các ban quản lý dự án phân nhóm 2 càng yếu kém hơn về năng lực do khó tuyển dụng được kỹ sư có kinh nghiệm, vì rằng các kỹ sư này không mặn mà với công việc “thời vụ” xong việc rồi chưa biết về đâu, cho nên chỉ tiếp nhận được những kỹ sư kém cỏi mà các đơn vị đang sử dụng sẵn sàng cho chuyển đi với những lời giới thiệu tốt đẹp kèm theo.

Để bổ khuyết cho tình trạng nói trên, nhiều ban quản lý dự án thuê tư vấn giám sát chất lượng, đôi khi cả khối lượng, của một số công ty tư vấn giám sát. Nhưng do ban quản lý không thạo việc còn phần lớn các công ty tư vấn giám sát lại nhỏ bé và yếu kém nên nhiều kỹ sư giám sát biệt phái đến hiện trường làm việc tắc trách, nhận “bôi trơn” để xác nhận khối lượng không và bỏ qua các thiếu sót về chất lượng thông thường hoặc nhiều năm sau mới có thể phát hiện.

Cũng như công tác quản lý dự án công, công tác tổ chức giải phóng mặt bằng đất đai cũng rất thiếu chuyên nghiệp và minh bạch. Theo quy định pháp luật thì công tác này giao cho chính quyền cấp huyện tổ chức thực hiện. Mỗi khi có nhu cầu thì cấp huyện triệu tập một số công chức các phòng ban để lập ra ban giải phóng mặt bằng, xong việc thì giải thể. Tình trạng thiếu tính

⁹ Mishan E.J.& Euston Quah. Cost-Benefit Analysis. 5th Edition. Routledge. 2007

¹⁰ Alvin S. Goodman, Makarand Hastak. Infrastructure Planning Handbook. Planning, Engineering, and Economics. ASCE Press. McGraw-Hill. 2006

¹¹ W. Ronald Hudson, Ralph Haas, Waheed Uddin. Infrastructure Management. Integrating Design, Construction, Maintenance, Rehabilitation and Renovation. McGraw-Hill. 1997

chuyên nghiệp và làm việc theo giờ giấc chính quyền của ban quản lý dự án và ban giải phóng mặt bằng đã làm cho việc giao mặt bằng xây dựng các dự án công bị chậm tiến độ nặng nề và bị vượt mức đầu tư khá lớn. Điều nghịch lý là tiến độ xây dựng bị chậm gây thiệt hại đến lợi ích công nhưng lại phù hợp với lợi ích tư của một số nhân viên quản lý, vì nhiều người khó tìm được công việc mới sau khi công trình xây dựng hoàn thành. Việc làm quyết toán sau khi công trình đã hoàn thành bàn giao cũng thường bị kéo dài khá lâu, vì công trình hạ tầng không có nhu cầu thu hồi vốn đầu tư!

2. Áp dụng thể chế giám quản cho các dự án xây dựng công nước ta

Thực tiễn cho thấy hệ thống giám quản xây dựng đã góp phần làm cho ngành xây dựng Trung Quốc hiện đại hóa và phát triển nhanh chóng, được thế giới nể phục¹². Công nghiệp xây dựng TQ năm 1990 chỉ bằng 1% thị trường xây dựng thế giới, thế mà đến 2010 đã chiếm 15% thị phần toàn cầu! Năm 2012, trong số 100 nhà thầu quốc tế hàng đầu thì TQ có 24 công ty. Vì thế nên năm 2012, tổ chức UN ESCAP (Ủy ban kinh tế-xã hội Châu Á-Thái Bình Dương của Liên Hiệp Quốc) đã giới thiệu rộng rãi hệ thống này như một kinh nghiệm tốt cho các nước tham khảo¹³.

Để thực hiện mũi đột phá chiến lược về xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ và phát triển ngành xây dựng đạt trình độ khu vực (theo yêu cầu của Chiến lược phát triển 2011-2020), đã đến lúc Việt Nam cần triển khai áp dụng thể chế giám quản cho các dự án xây dựng, trước hết là cho các dự án xây dựng công.

Muốn vậy, mong rằng các nhà làm chính sách xây dựng tiếp tục đổi mới tư duy, tìm hiểu cụ thể kinh nghiệm quốc tế, nhất là kinh nghiệm TQ, rồi xây dựng khung pháp lý để đưa thể chế này vào ngành xây dựng nước ta, trước mắt là trình Chính phủ ra Nghị định về Giám quản dự án xây dựng công để thực hiện khoản 2a Điều 45 và khoản 3 Điều 87 Luật Xây dựng, rồi tiếp tục nghiên cứu để trình Quốc hội đưa vào các Luật Xây dựng và Luật Đầu tư công. Mặt khác, cần tổ chức soạn thảo đề cương bồi dưỡng nghiệp vụ giám quản, giúp đỡ thành lập Hiệp hội Giám quản xây dựng và trao cho Hiệp hội này quyền tổ chức các lớp bồi dưỡng nghiệp vụ giám quản và xét cấp chứng chỉ hành nghề giám quản, rồi cứ 5 năm cấp lại một lần nếu đã qua một lớp bổ túc.

Để có ngay một lực lượng giám quản đủ sức đảm đương công việc, đề nghị sớm chuyển các Ban quản lý dự án/PMU thuộc các bộ chuyên ngành như Bộ Xây dựng, Bộ Giao thông Vận Tải, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, và của các tỉnh, thành phố... thành công ty cổ phần giám quản xây dựng kèm theo việc đào tạo lại nguồn nhân lực.

KẾT LUẬN

Tôi tin chắc rằng nếu thể chế giám quản được áp dụng nghiêm túc thì nước ta sẽ hạn chế được phần lớn các yếu kém trong đầu tư xây dựng công, tăng cường hiệu quả của ngành xây dựng và góp phần khôi phục lại đà tăng trưởng vốn có của toàn bộ nền kinh tế nước ta. Mặt khác, thể chế giám quản cũng tạo ra nhiều việc làm xứng đáng cho những người tốt nghiệp đại học, giúp giảm bớt số lượng công chức nhà nước./.

¹² Yunna Wu, Yong Huang, Wei Luo, Cong Li. Public Projects Construction Supervision Mechanism in China: From Progress Goal Orientation Perspective. J. Manage. Eng., 10.1061/(ASCE). Jan. 25,2013

¹³ UN ESCAP&AIT.Integrating Environmental Sustainability and Disaster Resilience in Building Codes. Good Practice: China Construction Supervision System. August 2012.