

# VỀ CHẤT LƯỢNG TƯ VẤN VÀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI LĨNH VỰC TƯ VẤN XÂY DỰNG GIAO THÔNG HIỆN NAY

**Ths. Nguyễn Tuấn Anh**

*Cục Giao thông đường bộ*

**PGS.TS. Đoàn Thị Thu Hà**

*Đại học Kinh tế Quốc dân*

*Trong những năm vừa qua, ngành giao thông vận tải (GTVT) đã đầu tư xây dựng và đưa vào khai thác sử dụng hàng loạt các dự án, công trình xây dựng giao thông trên các lĩnh vực: giao thông đường bộ (cầu, đường), giao thông đường biển, đường thủy (bến cảng, luồng), giao thông đường không (nhà ga, sân bay)... được xã hội ghi nhận trong tiến trình phát triển chung của đất nước.*

*Tuy nhiên, cùng với việc xuất hiện ngày càng nhiều các dự án đầu tư xây dựng giao thông có quy mô lớn, yêu cầu kỹ thuật phức tạp, các đơn vị Tư vấn xây dựng giao thông trong quá trình hoạt động đã bộc lộ những điểm yếu, kém nhất định đòi hỏi cần có sự thay đổi để xứng tầm nhiệm vụ. Đó là lực lượng tư vấn đông về số lượng mà không đồng đều về chất lượng, năng lực chưa đáp ứng được yêu cầu; Bản lĩnh, tính độc lập, sáng tạo chưa cao; Chất lượng khảo sát, thiết kế, giám sát xây dựng còn sai sót, hạn chế về tầm nhìn và khả năng bao quát.*

*Bài viết này thảo luận những yếu kém về chất lượng tư vấn khảo sát, thiết kế và tư vấn giám sát gắn với đội ngũ cán bộ đang đảm nhiệm công tác này cũng như những bất cập của quản lý nhà nước về tư vấn xây dựng giao thông hiện nay.*

## **1. Vai trò của tư vấn xây dựng giao thông**

Tư vấn là loại lao động đặc biệt, đó là kinh nghiệm, kiến thức và sự phán xét. Đó là hoạt động khó đánh giá, khó đo đếm và thử được- những sản phẩm do họ tạo ra có ý nghĩa cực kỳ quan trọng (đề án thiết kế, giám sát, lời khuyên, sự nhận xét,...). Bằng kiến thức của mình, tư vấn có thể trực tiếp giúp đỡ chủ đầu tư thực hiện các nhiệm vụ trong quá trình đầu tư xây dựng.

Nói đến tư vấn là nói đến yếu tố chất xám, yếu tố con người hơn là yếu tố tài chính, máy móc, vật tư

thiết bị. Đánh giá một đề xuất kỹ thuật, tỷ trọng điểm giành cho các lý lịch chuyên gia, giải pháp phương pháp luận thực hiện dịch vụ tư vấn sẽ cao hơn điểm giành cho năng lực kinh nghiệm tích lũy của tổ chức. Khảo sát ý kiến của 165 cán bộ quản lý đầu tư xây dựng và cán bộ nghiên cứu trong ngành giao thông của Nguyễn Thị Bình (2012) cho thấy sự nhất trí đánh giá cao của cả nhà quản lý và nhà khoa học về vai trò quan trọng của chất lượng tư vấn xây dựng giao thông kể cả về kinh nghiệm và năng lực (Xem bảng 1). Việc thay đổi cơ chế chuyển dần từ

**Bảng 1: Vai trò của công tác lập, thẩm định, phê duyệt dự án, thiết kế, dự toán và tư vấn xây dựng giao thông**

		Tổng số ý kiến	Không Đồng ý	Đồng ý
1	Khâu lập, thẩm định, phê duyệt dự án, thiết kế, dự toán là công cụ quản lý dự án hữu hiệu.	100,00	6,67	93,33
2	Để ra quyết định đầu tư đúng đắn thì đòi hỏi các đơn vị tư vấn thực hiện giai đoạn này phải có kinh nghiệm và năng lực tốt.	100,00	3,03	96,97

Nguồn: (2)

các công ty nhà nước sang cổ phần hóa, tư nhân hóa tạo đà cho thị trường tư vấn phát triển. Tuy nhiên, có một số quan điểm vẫn giữ ý kiến cho rằng cần sự bao cấp của nhà nước cho các công ty có bề dày truyền thống từ những năm chiến tranh. Điều đó có những cản trở nhất định cho việc chuyển đổi sang cơ chế thị trường, không minh bạch được thu nhập của lực lượng kỹ sư— yếu tố cốt lõi hàng đầu ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ tư vấn. Sự so sánh dễ thấy nhất khi xét trong cùng một dự án, cùng môi trường làm việc, cùng tương đương về trình độ, cùng mức độ cống hiến nhưng thu nhập của kỹ sư nước ngoài gấp hàng trăm lần kỹ sư người Việt. Có thực tế đó chính là sự trì trệ trong đổi mới về tư duy, về cơ chế của các cơ quan quản lý nhà nước làm cho bộ máy các đơn vị tư vấn công kênh không hiệu quả, các khoản chi phí tiền lương của kỹ sư lại giành để phân bổ vào chi phí gián tiếp và nhiều thứ phí khác không đáng có nên thường có hiện tượng chảy máu chất xám từ đội ngũ kỹ sư tư vấn xây dựng giao thông sang các lĩnh vực, ngành nghề khác hoặc sang các dự án nước ngoài có sức hấp dẫn hơn.

## **2. Những tồn tại về chất lượng tư vấn khảo sát, thiết kế và tư vấn giám sát xây dựng giao thông ở nước ta hiện nay:**

**2.1. Đối với tư vấn khảo sát, thiết kế:** Còn nhiều sai sót từ khâu khảo sát điều tra ngoài hiện trường đến sản xuất nội nghiệp trong hầu hết các giai đoạn, từ quy hoạch, lập dự án đến thiết kế kỹ thuật, thi công và giám sát hiện trường. Những sai sót này đã dẫn đến việc phát sinh khối lượng, làm tăng kinh phí, kéo dài thời gian thi công công trình...

Trong công tác lập dự án và quy hoạch còn thiếu và yếu về khâu “**Tổng thể**” nên các dự án luôn bị rơi vào tình trạng thiếu đồng bộ, phải điều chỉnh, bổ sung nhiều trong quá trình thực hiện. Nhiều dự án mới làm xong đã trở thành lạc hậu, phát sinh nhiều vấn đề trong quá trình khai thác, đặc biệt là vấn đề an toàn giao thông và phát triển bền vững.

Nhiều kỹ sư tư vấn không nắm chắc các văn bản pháp quy về quản lý đầu tư xây dựng hiện hành nên đã vô tình vi phạm về thủ tục xây dựng cơ bản. Có những trường hợp đến lúc triển khai thi công hoặc trong quá trình thanh tra phát hiện những thiếu sót về thủ tục, kể cả các văn bản thỏa thuận cần thiết với các bộ ngành liên quan.

Chất lượng các đồ án thiết kế chưa cao, tính sáng tạo còn kém. Hiện tượng lặp đi lặp lại trên các đồ án, thậm chí sao chép lại, còn phổ biến, gây nghi ngờ về năng lực và chất lượng của tổ chức tư vấn xây dựng. Bên cạnh đó, những thay đổi mang tính chất bị động và thiếu tầm nhìn đã gây không ít khó khăn cho nhà thầu trong việc thực hiện.

Tư vấn còn mang tính bảo thủ, cầu toàn, đề ra các giải pháp kỹ thuật trên mức cần thiết gây lãng phí cũng là một vấn đề nổi cộm. Đã có những công trình đến khi được phát hiện giải pháp kỹ thuật quá an toàn, tư vấn đã tự xem xét lại và xin đề xuất ý kiến điều chỉnh, kể cả đối với các tư vấn nước ngoài.

Tình trạng phổ biến là giữa đồ án thiết kế kỹ thuật và phương án được phê duyệt trong dự án đầu tư luôn có những thay đổi và không có ai chịu trách nhiệm, thậm chí là khi cả hai giai đoạn thiết kế này cùng do một đơn vị tư vấn thực hiện.

**2.2. Về Tư vấn giám sát (TVGS) xây dựng:** Lực lượng TVGS tuy đông về số lượng nhưng còn yếu về chất lượng và thiếu so với nhu cầu thực tế, thiếu nhiều chuyên gia giỏi. Nguyên nhân chủ yếu do năng lực của các kỹ sư tư vấn giám sát và chế độ chính sách của Nhà nước đối với công tác TVGS chưa được coi trọng, chưa có cơ chế thu hút và chế độ đãi ngộ phù hợp với trách nhiệm và quyền hạn của TVGS, chưa có biện pháp quản lý chứng chỉ hành nghề tư vấn giám sát, kiểm soát năng lực hành nghề và đạo đức nghề nghiệp của đội ngũ tư vấn giám sát.

Đối với các dự án sử dụng các nhà thầu TVGS nước ngoài (dự án vốn ODA, một số dự án vốn trong nước sử dụng TVGS Cuba, Tây Ban Nha), số lượng các kỹ sư TVGS nước ngoài chiếm tỷ lệ rất thấp (khoảng 10%), chủ yếu là các chức danh Trưởng TVGS, còn lại các giám sát viên là TVGS Việt Nam. Chất lượng giám sát công trình xây dựng chủ yếu dựa vào kỹ sư TVGS trong nước.

Công tác quản lý tư vấn trong nước còn nhiều bất cập, từ tổ chức bộ máy quản lý đến tổ chức tư vấn giám sát. Các tổ chức tư vấn thiết kế hiện nay có chức năng làm TVGS nhưng hầu như các tổ chức thiết kế ít tham gia giám sát xây dựng. Lực lượng TVGS hiện nay chủ yếu dựa vào các trung tâm TVGS của viện, trường, của các cục, khu quản lý

hoặc các tổ chức tư nhân. Cán bộ giám sát viên hầu hết là làm việc theo thời vụ, được các tổ chức Tư vấn tuyển chọn thực hiện theo hợp đồng. Việc quản lý đào tạo cán bộ tư vấn chưa thống nhất, thể hiện ở ngành nghề, độ tuổi, cơ quan cấp chứng chỉ,...

Tổ chức TVGS thực hiện giám sát xây dựng thông qua hợp đồng với chủ đầu tư (Ban QLDA), việc ký kết hợp đồng cũng như giám sát của Ban QLDA chưa được chú trọng, không nắm vững chức danh của từng giám sát viên trong dự án. Tư vấn giám sát còn nặng về “**giám sát**” nhẹ về “**tư vấn**”; Đội ngũ TVGS chưa xác định rõ vai trò, trách nhiệm quan trọng của mình trong công tác quản lý chất lượng trên công trình. Nguyên nhân chủ yếu của hiện trạng này là trình độ năng lực của các kỹ sư tư vấn giám sát, do chất lượng công tác đào tạo bồi dưỡng nghiệp vụ TVGS, do chế độ chính sách của Nhà nước đối với công tác TVGS chưa được coi trọng, chưa có cơ chế thu hút và chế độ đãi ngộ phù hợp với trách nhiệm và quyền hạn của TVGS, bộ Xây dựng chưa có qui định cụ thể về điều kiện năng lực của chức danh trưởng tư vấn giám sát nên chưa phát huy được vai trò của chức danh này trong quá trình hoạt động của tổ chức TVGS cũng như ràng buộc về trách nhiệm đối với chức danh này.

Công tác giám sát chất lượng của Tư vấn được thực hiện chưa đầy đủ, TVGS chất lượng công trình đã không thực hiện nghiêm túc chức trách, nhiệm vụ của mình, không kiểm soát được chất lượng công trình trong quá trình thi công của nhà thầu; để nhà thầu thực hiện không tuân thủ các chỉ dẫn kỹ thuật của dự án và hồ sơ thiết kế được duyệt, không bám sát hiện trường để kịp thời xử lý các phát sinh bất hợp lý, chưa kiên quyết xử lý các vi phạm về chất lượng trong quá trình thực hiện dự án. Trong khi đó, đặc thù của TVGS CTGT là thường công tác ở địa bàn sinh hoạt khó khăn, xa khu dân cư, điều kiện làm việc, sinh hoạt, nghỉ ngơi còn kém, tính chất công việc không ổn định (làm việc theo từng dự án) nên tính hấp dẫn nghề nghiệp không cao. Để duy trì nguồn lực TVGS của đơn vị, các tổ chức TVGS đã triển khai nhiều dạng mô hình quản lý và điều hành TVGS (cho phù hợp với qui mô và khả năng kinh phí của từng dự án). Điều đó ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng công tác TVGS do số lượng và chất lượng TVGS được bố trí không đảm bảo theo yêu

cầu của chủ đầu tư, đồng thời làm cho đội ngũ TVGS khó duy trì được tính độc lập trong các mối quan hệ với chủ đầu tư, nhà thầu, thậm chí khó kiểm soát được những tiêu cực có thể nảy sinh.

Hiện nay, theo qui định của Nghị định 12/2009/NĐ-CP của Chính phủ, công tác chứng chỉ hành nghề giám sát thi công xây dựng công trình được giao cho sở Xây dựng các địa phương, hiệp hội tư vấn xây dựng thực hiện nên việc kiểm soát năng lực hành nghề và đạo đức nghề nghiệp chưa được chú trọng. Kiểm tra thực tế cho thấy, công tác cấp chứng chỉ không được cấp theo chuyên ngành, nhiều giám sát viên có ngành nghề đào tạo không phù hợp với nhiệm vụ được giao là tư vấn giám sát chất lượng.

**2.3. Về chi phí tư vấn:** Chi phí Tư vấn đối với các dự án sử dụng nguồn vốn trong nước trước đây được qui định với tỉ lệ rất thấp, không phù hợp để có đủ chi phí và có điều kiện tích lũy, tái đầu tư, đào tạo nâng cao trình độ, mua sắm thiết bị, nâng cao chất lượng hoạt động tư vấn xây dựng để đáp ứng nhu cầu phát triển và hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế. Hiện nay, Bộ Xây dựng đã ban hành quyết định số 957/QĐ-BXD ngày 29/9/2009 về việc công bố định mức chi phí QLDA và tư vấn đầu tư xây dựng công trình, trong đó quy định chi phí Tư vấn khảo sát, thiết kế, giám sát xây dựng được tính trên cơ sở định mức chi phí TVGS nhân với chi phí xây dựng trong dự toán gói thầu xây dựng được duyệt. Chi phí Tư vấn tính theo quyết định này đã tăng lên đáng kể so với các quy định trước đây (khoảng 1,1%- 1,8% GTXL đối với các dự án nhóm A và 1,8%- 3,7% GTXL đối với các dự án nhóm B) nhưng so với chi phí Tư vấn cho các nhà thầu tư vấn nước ngoài đối với các dự án sử dụng nguồn vốn ODA (khoảng 8-10% GTXL) thì chi phí này vẫn còn chênh lệch lớn nên các dự án ODA đã thu hút hầu hết đội ngũ kỹ sư có nhiều năng lực và kinh nghiệm.

Ngoài ra, đa số công trình XDGT bị chậm trễ, tiến độ thực hiện kéo dài do cả nguyên nhân chủ quan (thiết kế phải điều chỉnh nhiều lần, năng lực nhà thầu thi công kém) và khách quan (GPMB chậm, địa hình thời tiết khắc nghiệt, thiếu vốn...). Thời gian thực hiện hợp đồng tư vấn thường phải kéo dài nhưng cơ chế chính sách bổ sung kinh phí

cho thời gian kéo dài chưa rõ ràng, thiếu tính khả thi gây xáo trộn trong kế hoạch của tổ chức Tư vấn. Đặc biệt, có những dự án, gói thầu do nhà thầu chây ỳ, kéo dài thời gian thi công nhưng TVGS hiện trường vẫn phải duy trì bộ máy hoạt động theo hợp đồng đã ký kết, gây thiệt hại cho đơn vị tư vấn.

### **3. Năng lực của các chủ đầu tư và Ban QLDA còn hạn chế**

Các chủ đầu tư và ban quản lý dự án là những cơ quan thay mặt nhà nước quản lý trực tiếp lực lượng tư vấn trong quá trình thực hiện dự án đầu tư xây dựng. Song, hiện tại, năng lực của một số chủ đầu tư, ban QLDA còn yếu, thiếu tính chuyên nghiệp và đặc biệt là kỹ năng hành nghề quản lý dự án đã ảnh hưởng tới công tác tư vấn khảo sát, thiết kế và giám sát xây dựng, thể hiện ở các mặt:

Việc phê duyệt đề cương khảo sát, thiết kế còn mang tính máy móc, có hiện tượng sao chép, chưa tính toán đầy đủ khối lượng khảo sát, thiết kế cho phù hợp với đặc thù của dự án trên cơ sở các giải pháp kỹ thuật, đặc thù về điều kiện địa hình, địa chất, thủy văn, môi trường khu vực dự án.

Hiện nay, Nghị định 209/2004/NĐ-CP đã quy định về trách nhiệm giám sát khảo sát xây dựng của Chủ đầu tư, Ban QLDA nhưng công việc này thường chỉ được thực hiện chiếu lệ, nên đã có không ít các công trình không phát hiện được các sai sót trong khảo sát, xác định số liệu đầu vào (địa hình, địa chất, thủy văn...) dẫn đến công trình có chất lượng kém hoặc phải khảo sát bổ sung gây kéo dài tiến độ.

Việc xây dựng và ký kết hợp đồng tư vấn còn

lỏng lẻo dẫn đến không quản lý, chỉ đạo được nhà thầu tư vấn thực hiện tuân thủ các qui định, cũng như không có các điều khoản xử phạt rõ ràng khi tư vấn không đảm bảo chất lượng, tiến độ.

Một bộ phận các cán bộ, chuyên viên của các chủ đầu tư, các Ban QLDA có trình độ chuyên môn còn hạn chế nhưng lại là những người tham mưu quyết định các vấn đề kỹ thuật, nên thường làm theo kinh nghiệm, dẫn đến việc áp đặt và do đó không phát huy được tính độc lập, sự sáng tạo của tư vấn.

Đối với các dự án có qui mô lớn, có yêu cầu kỹ thuật cao do năng lực hạn chế nên các chủ đầu tư, các Ban QLDA thường giao phó toàn bộ việc quản lý chất lượng cho tư vấn giám sát. Trong khi đó, việc quản lý nhân sự của tổ chức tư vấn của các Ban QLDA lại không chặt chẽ, quá tin tưởng vào vào tổ chức tư vấn kể cả việc tuyển chọn tư vấn trong nước thực hiện các dự án ODA mà tư vấn nước ngoài thực hiện.

Nhìn chung, để nâng chất lượng tư vấn xây dựng giao thông hiện nay, trước tiên đòi hỏi phải có sự thay đổi về tư duy, tầm nhìn và hành động từ các cơ quan quản lý nhà nước. Từ đó, các doanh nghiệp tư vấn, các kỹ sư tư vấn sẽ từng bước có những thay đổi cho phù hợp với cơ chế thị trường lành mạnh, chất lượng dịch vụ sẽ tăng lên theo thu nhập xứng tầm và trách nhiệm rõ ràng, đầy đủ. Các thay đổi đó sẽ góp phần giúp các tổ chức tư vấn nhanh chóng hội nhập quốc tế và thực sự lớn mạnh để đáp ứng nhu cầu xây dựng hệ thống hạ tầng giao thông vận tải ngày càng cao. □

#### **Tài liệu tham khảo:**

1. Nguyễn Tuấn Anh (2009) *Công tác đấu thầu quốc tế các gói thầu tư vấn sử dụng vốn ODA ngành xây dựng đường bộ tại Tổng cục Đường bộ Việt Nam*, Luận văn thạc sỹ, Đại học Kinh tế quốc dân, năm 2009.
2. Nguyễn Thị Bình (2012) *Hoàn thiện quản lý nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách nhà nước trong ngành giao thông vận tải Việt Nam*. Báo cáo khoa học, khoa Lý luận chính trị, đại học KTQD, 2011.
3. Trần Văn Hùng (2007). *Nâng cao chất lượng đấu thầu xây dựng các công trình giao thông ở Việt Nam*. Luận án Tiến sĩ kinh tế. Đại học Kinh tế quốc dân Hà Nội, năm 2007.
4. Trần Văn Khôi (2000) *Đổi mới công tác lập và quản lý dự án đầu tư tăng năng lực thiết bị thi công của Doanh nghiệp xây dựng giao thông*. Luận án Tiến sĩ kinh tế. Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội, năm 2000.