

THỰC TRẠNG HỆ THỐNG QUY CHUẨN HIỆN NAY VÀ VIỆC HOÀN THIỆN HỆ THỐNG QUY CHUẨN QUỐC GIA NGÀNH XÂY DỰNG

TS. NGUYỄN ĐẠI MINH, TS. CAO DUY KHÔI, ThS. TRƯƠNG THỊ HỒNG THÚY
Viện KHCN Xây dựng

Tóm tắt: Bài báo này trình bày đánh giá thực trạng hệ thống quy chuẩn xây dựng Việt Nam hiện nay, bao gồm những kết quả, thành tựu đạt được, những tồn tại, hạn chế, các nguyên nhân và những kinh nghiệm, bài học cần thiết cho việc hoàn thiện hệ thống quy chuẩn quốc gia ngành xây dựng.

Từ khóa: Bài học, hệ thống, hội nhập, kinh nghiệm, quy chuẩn, quy hoạch, phát triển, xây dựng.

Abstract: This paper presents the assessment of the actual situation of the Vietnam building regulations system, including the obtained results and achievements, the remains and limitations, the reasons and experiences as well as the necessary lessons for the completion of the national system of the construction regulations.

Key words: Lessons, system, harmonisation, experiences, regulation/code, planning, development, construction.

Thực hiện Đề án 198 năm 2018 [1] của Thủ tướng Chính phủ về việc hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật trong xây dựng, Bộ Xây dựng giao Viện KHCN Xây dựng phối hợp cùng các đơn vị liên quan thực hiện đề tài Nghiên cứu các cơ sở khoa học và thực tiễn đề xuất danh mục *Bộ Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia ngành xây dựng*. Trong đó, khảo sát đánh giá thực trạng về hệ thống quy chuẩn kỹ thuật ngành xây dựng là một trong các nhiệm vụ của đề tài, là cơ sở để quy hoạch, đề xuất bộ quy chuẩn kỹ thuật quốc gia ngành xây dựng giai đoạn 2018-2020, tầm nhìn 2030. Bài báo này trình bày đánh giá thực trạng hệ thống quy chuẩn xây dựng Việt Nam hiện nay, bao gồm những kết quả, thành tựu đạt được, những tồn tại, hạn chế, các nguyên nhân và những kinh nghiệm, bài học cho việc hoàn thiện hệ thống quy chuẩn kỹ thuật ngành xây dựng.

1. Kết quả, thành tựu

Trong 60 năm lịch sử phát triển của ngành, Bộ Xây dựng đã ban hành một hệ thống quy chuẩn Việt

Nam (QCVN) tương đối đầy đủ theo chức năng, nhiệm vụ của Bộ Xây dựng.

Các QCVN này đã góp phần nâng cao vai trò quản lý nhà nước trong các hoạt động xây dựng, đảm bảo mục tiêu an toàn cho con người và tài sản, bảo vệ môi trường.

Hệ thống QCVN hiện nay vừa là công cụ để thiết kế và xây dựng công trình, vừa là quy định pháp luật để các cơ quan chuyên môn về xây dựng thẩm định, kiểm tra chất lượng công trình.

Trước thời điểm ra đời của Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật số 68:2006/QH11 [2], toàn ngành xây dựng nói chung chỉ có 02 Quy chuẩn xây dựng là QCVN 1997 gồm 03 tập [3] và Quy chuẩn cấp thoát nước trong nhà và công trình năm 1999 [4], được Bộ trưởng Bộ Xây dựng ban hành theo chức năng, quyền hạn của Bộ Xây dựng. Các quy chuẩn này bắt buộc áp dụng cho mọi hoạt động xây dựng trên lãnh thổ Việt Nam.

Sau khi Luật 68:2006/QH11 có hiệu lực, Bộ Xây dựng và các bộ khác đã ban hành thêm nhiều quy chuẩn có liên quan đến xây dựng, trong đó một số quy chuẩn đã thay thế từng phần của bộ Quy chuẩn năm 1997 (chưa được thay thế toàn bộ).

Tổng số QCVN liên quan đến các hoạt động xây dựng là 44 quy chuẩn, trong đó Bộ Xây dựng ban hành 15 QCVN và 3 tập Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia phát hành năm 1996-1997 (những phần chưa được thay thế bằng các QCVN riêng biệt). Các Bộ, Ngành khác ban hành 28 quy chuẩn. Danh mục các QCVN này được đưa ra trong tài liệu [5].

2. Tồn tại, hạn chế

2.1 Về số lượng

Mặc dù nhiều, nhưng hệ thống quy chuẩn Việt Nam chưa phủ hết các đối tượng xây dựng. Điều này liên quan đến quan điểm quản lý nhà nước: (i) Quy chuẩn chỉ điều tiết các vấn đề chung còn các đối tượng công trình cụ thể do tiêu chuẩn điều tiết,

hay (ii) quy chuẩn điều tiết trực tiếp cả các công trình cụ thể.

Hiện nay, đa số các QCVN đều hướng đến một đối tượng, loại công trình cụ thể (như biển quảng cáo ngoài trời, trạm xăng dầu, bến xe khách, trạm cân xe, rạp chiếu phim,...). Nếu theo cách này, thì còn nhiều hoạt động xây dựng và loại hình công trình cần được quản lý nhà nước chặt chẽ nhưng chưa ban hành quy chuẩn kỹ thuật tương ứng (ví dụ: QCVN về các công trình giao thông (như cầu, đường), QCVN về các công trình thủy lợi (như đập, hồ chứa), QCVN về quy hoạch không gian ngầm đô thị, QCVN về nhà ở và công trình công cộng,...).

2.2 Về chất lượng

Mặc dù các quy chuẩn xây dựng đã được nghiên cứu kỹ trước khi ban hành nhưng vẫn còn một số quy định chưa thực sự phù hợp với thực tiễn Việt Nam do được chuyển dịch chấp nhận từ tài liệu nước ngoài.

Ngoài ra, một số quy định chưa theo kịp sự phát triển nhanh chóng của các công nghệ xây dựng đang áp dụng ở nước ta hiện nay, vì quá cụ thể, chi tiết (như về giải pháp công trình, yêu cầu khoảng cách,...), chỉ thích hợp với một số công nghệ xây dựng nhất định, trong khi các giải pháp công nghệ khác có thể giải quyết đảm bảo tốt các chỉ tiêu trong giới hạn an toàn cho phép.

2.3 Về quy hoạch hệ thống quy chuẩn xây dựng

Luật 68:2006/QH11 quy định *Bộ chuyên ngành phối hợp với Bộ KH&CN và các Bộ liên quan xây dựng quy hoạch, kế hoạch xây dựng quy chuẩn kỹ thuật bao gồm quy hoạch, kế hoạch năm năm và kế hoạch hàng năm dựa trên yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội; yêu cầu quản lý nhà nước; đề nghị của tổ chức, cá nhân. Sau khi phê duyệt quy hoạch thì công khai trong phạm vi cả nước.*

Tuy nhiên, thực tế là công tác quy hoạch hệ thống quy chuẩn chưa được quan tâm đúng mức.

Việc này dẫn đến các hệ quả sau:

- Số lượng quy chuẩn nhiều, nhưng thiếu quy hoạch tổng thể, thiếu liên kết giữa các bộ chuyên ngành nên rất khó hệ thống, sắp xếp các quy chuẩn trong ngành xây dựng. Một số quy chuẩn chỉ phổ biến trong một ngành mà không được quan tâm ở

ngành khác. Ví dụ như đã ban hành các quy chuẩn của Bộ Y tế về chiếu sáng nơi làm việc, vi khí hậu nơi làm việc, nhưng người thiết kế của xây dựng lại ít quan tâm đến các quy chuẩn này. Vấn đề này tạo ra một số khó khăn cho các nhà đầu tư và cả những nhà thầu khi phải tuân thủ quy chuẩn nhưng không biết bắt đầu từ đâu. Do đó, quy hoạch công khai rất cần thiết để đáp ứng yêu cầu của hoạt động đầu tư xây dựng;

- Không rõ ràng lộ trình xây dựng mới và soát xét các quy chuẩn cần thiết;

- Số lượng quy chuẩn tuy nhiều nhưng vẫn chưa phủ kín được các lĩnh vực và đối tượng của ngành xây dựng;

- Một số quy chuẩn còn trùng lặp về phạm vi và đối tượng điều chỉnh do có sự giao thoa về quản lý nhà nước giữa các Bộ chuyên ngành. Ví dụ: QCVN 18:2014/BXD [6] về an toàn trong xây dựng do Bộ Xây dựng ban hành có thể có nhiều nội dung liên quan đến các quy chuẩn về an toàn của Bộ Lao động thương binh và xã hội (Bộ LĐTBXH);

- Các địa phương gần như không ban hành các quy chuẩn địa phương để quản lý hoạt động xây dựng mà ra các quyết định cụ thể có nội dung như quy chuẩn để điều tiết, ví dụ như về số tầng hầm, số tầng nhà, mật độ xây dựng cho từng khu vực cụ thể trong đô thị;...

- Mục đích và quan điểm biên soạn các quy chuẩn không thống nhất, dẫn đến có những quy chuẩn nhắm vào đối tượng điều chỉnh quá cụ thể như rạp chiếu phim, trung tâm văn hóa xã, hoặc nhắm vào đối tượng không phù hợp như Dự án đầu tư thủy lợi;

- Về nguyên tắc, các quy chuẩn là định hướng để xây dựng hệ thống tiêu chuẩn quốc gia tương thích. Vì vậy, giữa quy chuẩn và tiêu chuẩn phải có sự liên thông, kết nối. Ở Việt Nam, sự kết nối này chưa rõ ràng.

2.4 Về quy định pháp luật trong biên soạn và công bố QCXD

Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật năm 2006 và các nghị định về chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ của các Bộ quy định các Bộ chuyên ngành tự xây dựng và ban hành các quy chuẩn thuộc lĩnh

vực quản lý của mình, sau khi có ý kiến thẩm định của Bộ KHCN và ý kiến tham gia của các Bộ ngành có liên quan. Thực tế, trong xây dựng, có sự giao thoa về phạm vi quản lý nhà nước (QLNN) giữa các Bộ chuyên ngành. Dẫn đến các quy chuẩn, vốn là công cụ kỹ thuật thể hiện ý chí QLNN, cũng phải có sự giao thoa. Do vậy, việc xây dựng một số quy chuẩn liên ngành là cần thiết và cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa các Bộ liên quan, trong đó chủ trì là các đơn vị có chuyên môn sâu về xây dựng.

Quy chuẩn là tài liệu kỹ thuật bắt buộc áp dụng, có ảnh hưởng lớn trong xây dựng trên phạm vi toàn quốc. Một số quy chuẩn cũng cần có sự tham gia của các đối tác nước ngoài giàu kinh nghiệm (ví dụ quy chuẩn về quy hoạch xây dựng). Tuy nhiên, cơ chế tài chính (Thông tư số 145/2009/TTLT-BKHCN-BTC ngày 17/7/2009 về Hướng dẫn quản lý và sử dụng kinh phí xây dựng tiêu chuẩn quốc gia và quy chuẩn kỹ thuật [7]) đối với các nhiệm vụ xây dựng quy chuẩn còn ràng buộc khiến kinh phí ngân sách nhà nước bố trí cho việc xây dựng quy chuẩn còn hạn chế, là nguồn gốc dẫn đến chất lượng và tiến độ ban hành quy chuẩn chưa đạt kỳ vọng.

2.5 Về khả năng hội nhập quốc tế

Một số QCVN hiện nay được xây dựng trên nền các tiêu chuẩn nước ngoài. Điều này tạo ra bất cập khi quy chuẩn được xây dựng dựa theo một nước nhưng công trình lại được đầu tư bằng vốn và áp dụng tiêu chuẩn của nước khác (ví dụ Quy chuẩn tàu điện ngầm [8] theo Nga, nhưng nhà đầu tư lại là Nhật hoặc nước khác). Điều này làm giảm tính hội nhập quốc tế của hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn xây dựng của Việt Nam đối với khu vực và thế giới.

Trong hoạt động thực tế, mọi việc khảo sát, thiết kế, thi công, bảo trì được thực hiện theo tiêu chuẩn cụ thể, trong đó có nhiều tiêu chuẩn nước ngoài với điều kiện không vi phạm quy chuẩn. Tuy nhiên, một số QCVN lại quá chi tiết (Ví dụ: Quy chuẩn về tàu điện ngầm [8]), nên những điều kiện trên khó thực hiện, gây cản trở đầu tư.

Khả năng cạnh tranh của các nhà thầu Việt Nam trên trường quốc tế và khu vực, chính ngay đối với các dự án lớn có vốn đầu tư nước ngoài ở trong nước không cao một phần vì tính hội nhập của hệ thống quy chuẩn Việt Nam thấp.

3. Nguyên nhân

Các vấn đề bất cập trong nội dung của các quy chuẩn kỹ thuật, nhìn chung chưa được phát hiện kịp thời để nghiên cứu điều chỉnh đáp ứng các yêu cầu của thực tiễn Việt Nam do nhiều nguyên nhân như: từ sự kiểm soát chưa đầy đủ của các cơ quan chuyên môn; từ sự không tuân thủ của các tổ chức, cá nhân khi áp dụng quy chuẩn kỹ thuật trong hoạt động xây dựng; các cơ quan biên soạn không chủ động cập nhật thường xuyên các bất cập của quy chuẩn kỹ thuật mà chỉ làm khi có hợp đồng giao nhiệm vụ, thời gian soát xét thay đổi một quy chuẩn kéo dài do quy định các thủ tục hành chính và sự vướng mắc của các yêu cầu trong dự thảo quy chuẩn so với thực tế.

Nhân lực tham gia biên soạn quy chuẩn kỹ thuật còn thiếu kinh nghiệm: Số lượng nhân lực có trình độ cao và kinh nghiệm nhận chủ trì, tham gia xây dựng quy chuẩn kỹ thuật ngày càng ít đi. Sự tập trung để làm công tác quy chuẩn kỹ thuật bị tác động mạnh của kinh tế thị trường vì nhân lực có trình độ cao và kinh nghiệm thường chọn lựa công việc hợp đồng tư vấn với thu nhập cao hơn nhiều lần thu nhập từ việc làm tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật.

Đầu tư kinh phí, cơ sở vật chất dành cho nghiên cứu khoa học còn hạn chế, trong đó kinh phí đầu tư cho xây dựng quy chuẩn kỹ thuật còn rất ít mặc dù công trình xây dựng là loại hàng hóa, sản phẩm đặc thù so với các loại hàng hóa, sản phẩm thông thường khác. Các nguồn kinh phí từ xã hội chưa được huy động kịp thời.

Công tác quản lý và áp dụng quy chuẩn kỹ thuật trong xây dựng chưa được thực thi và tuân thủ nghiêm túc.

Công tác tập huấn, phổ biến, thông tin tuyên truyền về quy chuẩn kỹ thuật chưa đạt hiệu quả cao.

Ngoài ra, do quy chuẩn xây dựng là quy định pháp luật về mặt kỹ thuật, bắt buộc áp dụng trong các hoạt động xây dựng nên cần được viết rõ ràng, ngắn gọn để dễ sử dụng, tránh có nhiều điều, nội dung rất ít hoặc không bao giờ áp dụng trong thực tiễn.

4. Biện pháp khắc phục

Hoàn thiện hệ thống quy chuẩn kỹ thuật ngành xây dựng sẽ góp phần nâng cao vai trò quản lý nhà nước trong các hoạt động xây dựng. Hệ thống quy chuẩn kỹ thuật này là quy định pháp luật về mặt kỹ thuật để các cơ quan chuyên môn về xây dựng thẩm định, kiểm tra chất lượng công trình xây dựng.

Chất lượng về nội dung của quy chuẩn kỹ thuật sẽ tác động đến mọi mặt của hoạt động xây dựng như: chất lượng các đồ án quy hoạch xây dựng, tiến độ, chất lượng công trình, đảm bảo an toàn thi công, vận hành khai thác, duy tu, sửa chữa và hiệu quả giá thành công trình xây dựng, đồng thời đảm bảo an toàn về tính mạng và sức khỏe cho con người, bảo vệ môi trường xung quanh, bảo vệ tài sản cá nhân và cộng đồng, đảm bảo lợi ích an ninh quốc gia và các yêu cầu thiết yếu khác.

Để phù hợp với bối cảnh hoạt động xây dựng hiện nay, hệ thống quy chuẩn kỹ thuật ngành xây dựng cần phải được quy hoạch khoa học, bám sát thực tiễn, sao cho không thừa, không thiếu, không chồng chéo.

Ngoài ra, cần làm rõ khái niệm quy chuẩn xây dựng là gì vì công trình xây dựng là một loại hàng hóa đặc biệt có những đặc tính kỹ thuật và yêu cầu quản lý khác với các loại hàng hóa thông thường khác. Quy chuẩn xây dựng còn đưa ra những nguyên tắc, những mức giới hạn tối thiểu (hoặc tối đa) phải tuân thủ, trong khi các tiêu chuẩn kỹ thuật cần chỉ ra các cách để đạt được các yêu cầu trong quy chuẩn như thế nào. Ví dụ, như đã nói, các quy chuẩn là định hướng, là căn cứ để xây dựng hệ thống tiêu chuẩn quốc gia tương thích; giữa quy chuẩn và tiêu chuẩn xây dựng phải có sự liên thông, kết nối.

Cần biên soạn quy chuẩn theo phương pháp khoa học, không chung chung, không chi tiết quá, diễn đạt theo quy định ngôn ngữ pháp luật nhưng lại là một tài liệu kỹ thuật.

Cần có cơ chế thu hút đội ngũ chuyên gia biên soạn quy chuẩn (kể cả chuyên gia quốc tế nếu cần), phải là những người có trình độ cao, am hiểu chuyên ngành xây dựng, có kinh nghiệm thực tiễn và hiểu biết về hệ thống pháp luật.

Cần có bộ máy cập nhật thường xuyên tiến bộ khoa học công nghệ, nắm vững yêu cầu thực tiễn, soát xét sửa đổi những nội dung bất cập của quy chuẩn.

Có như vậy, hệ thống quy chuẩn xây dựng (cùng với hệ thống tiêu chuẩn xây dựng) sẽ ngày càng nâng cao chất lượng hoàn thiện, có thể tiếp thu áp dụng, tiến tới làm chủ các tiến bộ khoa học công nghệ xây dựng tiên tiến một cách nhanh nhất, tạo đà cho các phát minh, sáng chế trong lĩnh vực khoa học công nghệ xây dựng trong nước phát triển.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Thủ tướng Chính phủ (2018). Quyết định số 198/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật xây dựng, Hà Nội, ngày 09 tháng 02 năm 2018.
- [2] Quốc Hội (2006). Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật số 68:2006/QH11. Quốc Hội Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam ban hành ngày 29 tháng 6 năm 2006.
- [3] Bộ Xây dựng (1997) Quy chuẩn Xây dựng Việt Nam, Tập I, II và III, Nhà xuất bản Xây dựng, Hà Nội.
- [4] Bộ Xây dựng (1999) Quy chuẩn cấp thoát nước trong nhà và công trình, Nhà xuất bản Xây dựng, Hà Nội.
- [5] Viện KHCN Xây dựng (2017) Báo cáo tóm tắt thuyết minh đề án hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật ngành xây dựng (tài liệu phục vụ Hội thảo của Bộ Xây dựng), Hà Nội, tháng 9.
- [6] Bộ Xây dựng (2014) QCVN 18:2014/BXD Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia. An toàn trong xây dựng.
- [7] Thông tư liên bộ (2009) Thông tư số 145/2009/TTLT-BKH-CN-BTC ngày 17/7/2009 về Hướng dẫn quản lý và sử dụng kinh phí xây dựng tiêu chuẩn quốc gia và quy chuẩn kỹ thuật.
- [8] Bộ Xây dựng (2009) QCVN 08: 2009/BXD Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia. Công trình ngầm đô thị. Phần 1. Tàu điện ngầm.

Ngày nhận bài: 21/3/2019.

Ngày nhận bài sửa lần cuối: 16/4/2019.