

Xác định đặc điểm của tổ chức quản lý dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước ở Việt Nam

Identifying characteristics of project management organizations managing construction investment projects using state capital in Vietnam

> ĐÀO QUỐC VIỆT

Ban Quản lý dự án Đầu tư xây dựng chuyên ngành, Bộ Xây dựng.

Email: viet1010@gmail.com

TÓM TẮT

Ban quản lý dự án đầu tư xây dựng chuyên ngành tại Việt Nam là tổ chức quản lý dự án đầu tư xây dựng được thành lập ở cả cấp Bộ và cấp tỉnh để quản lý các dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước. Các ban này được thành lập hoặc tổ chức lại hoạt động theo Thông tư 16/2016/NĐ-BXD và các quy định pháp luật khác để tăng cường tính chuyên nghiệp trong hoạt động, được định hướng để tham gia hoạt động quản lý dự án lâu dài ở nhiều dự án khác nhau. Để vận dụng các cơ sở lý thuyết về cơ cấu tổ chức và quản lý dự án đầu tư xây dựng vào tổ chức bộ máy và tổ chức hoạt động của loại hình tổ chức đặc biệt này, cần làm rõ các đặc điểm riêng của chúng. Nghiên cứu này được thực hiện thông qua một khảo sát với 32 ban quản lý dự án chuyên ngành, kết hợp với việc phân tích các quy định pháp luật có liên quan. Kết quả khảo sát chỉ ra năm đặc trưng của các ban quản lý dự án chuyên ngành ở Việt Nam. Năm đặc điểm riêng này là các căn cứ quan trọng để làm cơ sở điều chỉnh, vận dụng các mô hình lý thuyết hiện có về cơ cấu tổ chức và quản lý dự án đầu tư xây dựng vào việc tổ chức bộ máy và tổ chức hoạt động của các ban quản lý dự án đầu tư xây dựng chuyên ngành tại Việt Nam, hỗ trợ các đơn vị này hoạt động có hiệu quả hơn.

Từ khóa: Tổ chức quản lý dự án; Ban quản lý dự án đầu tư xây dựng chuyên ngành; quản lý dự án; đầu tư xây dựng; tổ chức bộ máy; tổ chức hoạt động; dự án sử dụng vốn nhà nước.

ABSTRACT

The specialized construction investment project management board in Vietnam is a construction investment project management organization established at both the ministerial and provincial levels to manage construction investment projects using state capital. These units have been established or reorganized in accordance with Circular 16/2016/ND-BXD and other relevant legal regulations to enhance professionalism in operations; they are supposed to participate in long-term project management activities. In order to apply the theories of organizational structure and management of construction investment projects into this particular type of organization, it is necessary to clarify their characteristics. This study was conducted with a survey of thirty-two specialized project management boards, combined with the analysis of relevant legal regulations. The survey results reveal five characteristics of those specialized project management boards in Vietnam. These five specific characteristics are important bases to serve as a basis for applying existing theoretical models on organizational structure and construction investment project management to organizing the organizational structure and project management activities of those project management units, which facilitate the units to operate more efficiently and effectively.

Keywords: Project management organization; specialized construction investment project management board; project management; construction investment; organizational structure; operation structure; projects using state capital.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, đầu tư xây dựng (ĐT XD) là lĩnh vực được quan tâm hàng đầu vì đã tạo ra cơ sở vật chất làm tiền đề cho sự phát triển đất nước. Từ khi nhà nước ban hành các quy định pháp luật về quản lý ĐT XD, đã có nhiều hình thức quản lý dự án (QLDA) ĐT XD được giới thiệu và áp dụng, trong đó có hình thức sử dụng ban QLDA. Tuy nhiên, trước khi Luật Xây dựng số 50/2014/QH13 có hiệu lực, các ban QLDA thường được thành lập để quản lý từng dự án riêng biệt; không có cơ chế, chính sách cụ thể về hoạt động lâu dài của các ban này. Do đó, ở các dự án (DA) thực hiện sau vẫn xảy ra những vấn đề mà các DA trước đã trải qua, gây ảnh hưởng tiêu cực đến việc thực hiện dự án và hiệu quả đầu tư. Đó là một trong những lý do dẫn đến việc Luật Xây dựng 2014 và Nghị định 59/2015/NĐ-CP đề cập đến việc thành lập các ban QLDA chuyên nghiệp, không giải tán sau khi hoàn thành mỗi DA mà sẽ được giao quản lý nhiều DA khác nhau. Các ban QLDA này là các ban QLDA ĐT XD chuyên ngành và các ban QLDA ĐT XD khu vực, được thành lập theo các đề án được xây dựng trên cơ sở các hướng dẫn riêng, như Thông tư 16/2016/TT-BXD và các văn bản, quy phạm pháp luật có liên quan khác.

Quy định pháp luật ở Việt Nam và nhiều chuẩn mực quản lý dự án trên thế giới cũng đã chỉ ra các nội dung chính cần triển khai quản lý dự án ĐT XD bao gồm: quản lý về phạm vi, kế hoạch công việc; khối lượng công việc; chất lượng xây dựng; tiến độ thực hiện; chi phí đầu tư xây dựng; an toàn trong thi công xây dựng; bảo vệ môi trường trong xây dựng; lựa chọn nhà thầu và hợp đồng xây dựng; quản lý rủi ro; quản lý hệ thống thông tin công trình [1] và các nội dung cần thiết khác, ví dụ như quản lý giao tiếp, quản lý các bên hữu quan v.v... [14]. Như nhiều nghiên cứu trước đã chỉ ra, tổ chức bộ máy và tổ chức hoạt động QLDA là những yếu tố then chốt để nâng cao chất lượng, đảm bảo sự thành công của việc QLDA ĐT XD sử dụng vốn nhà nước [9]. Trong số các biến số có ảnh hưởng quyết định sự thành công của dự án, có nhân tố hoạt động QLDA và các nhân tố liên quan đến bản thân dự án [11]. Trong nhóm nhân tố hoạt động QLDA, ngoài việc hoạch định, thực hiện, quản lý và kiểm soát dự án, vấn đề thiết lập cơ cấu tổ chức phù hợp và hệ thống trao đổi thông tin cũng là những nhân tố quan trọng. Để thiết lập cơ cấu phù hợp cho một tổ chức, cần xem xét sáu thành tố của việc thiết kế tổ chức, đó là chuyên môn hóa công việc, bộ phận hóa/phân chia phòng (ban), chuỗi mệnh lệnh, tầm kiểm soát, tập quyền và phân quyền và chính thức hóa [16]. Đối với các tổ chức QLDA, là một loại hình tổ chức mới xuất hiện từ những năm 1990, lại thường có nhiều dự án được triển khai đồng thời, nên mỗi một dự án lại được coi là một tổ chức nhỏ. Do đó, vấn đề hình thành đội ngũ QLDA cho từng dự án là vấn đề cần được quan tâm [12]. Cẩm nang QLDA của Viện quản lý dự án (Project Management Institute - PMI) đã đề cập đến các mô hình tổ chức khác nhau có thể áp dụng cho tổ chức QLDA, tùy thuộc vào cách thức huy động nhân sự để hình thành bộ máy cho từng dự án [14], các mô hình này cũng áp dụng cho dự án xây dựng [15]. Các dự án có đặc điểm khác nhau có thể cần nhắc sử dụng mô hình tổ chức bộ máy khác nhau, sự khác biệt đến từ nhiều khía cạnh, trong đó đặc biệt quan trọng là khía cạnh huy động nguồn lực tham gia các dự án từ các bộ phận của tổ chức, sự tồn tại của vị trí và vai trò của Giám đốc QLDA [14]. Có thể nói, đã có khá nhiều cơ sở lý thuyết và bài học kinh nghiệm có thể áp dụng cho các ban QLDA chuyên ngành (BQLDACN) tham gia quản lý các DA ĐT XD sử dụng vốn nhà nước ở Việt Nam.

Kể từ khi Thông tư 16/2016/TT-BXD có hiệu lực đến nay, các ban QLDA chuyên ngành (BQLDACN) đã được hình thành ở tất cả các Bộ có xây dựng chuyên ngành và các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, tham gia vào quản lý nhiều dự án ĐT XD. Tuy chưa có một nghiên cứu nào được công bố rộng rãi đánh giá đầy

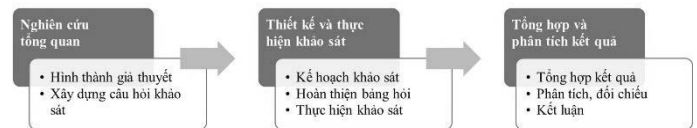
đủ về tổ chức hoạt động của các ban QLDA này, nhưng nhiều báo cáo cũng cho thấy, các đơn vị này vẫn gặp nhiều vấn đề trong khi triển khai các dự án ĐT XD được giao. Để nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức QLDA chuyên nghiệp này, cần làm rõ các đặc điểm của chúng, từ đó có căn cứ để vận dụng các lý thuyết về tổ chức quản lý dự án và các lý thuyết về quản trị tổ chức một cách phù hợp.

Bài báo này trình bày kết quả nghiên cứu nhằm mục đích nhận diện các đặc điểm riêng của các BQLDACN trong các DA sử dụng vốn nhà nước. Bài báo được kết cấu theo quá trình tiến hành nghiên cứu, đi từ việc mô tả phương pháp và quy trình khảo sát, phân tích số liệu thu thập được đồng thời so sánh, đối chiếu với các quy định pháp luật có liên quan để đạt được mục tiêu nghiên cứu.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU VÀ KẾT QUẢ KHẢO SÁT

2.1. Phương pháp và quy trình nghiên cứu:

Bài báo sử dụng phương pháp nghiên cứu thực trạng thông qua khảo sát, với bản câu hỏi khảo sát được hình thành như là kết quả của một nghiên cứu tổng quan. Nghiên cứu định lượng này được kết hợp với phương pháp phân tích các quy định pháp luật để đối chiếu, so sánh. Quy trình nghiên cứu thể hiện ở Hình 1.



Hình 1. Quy trình nghiên cứu

Nghiên cứu tổng quan được triển khai để hỗ trợ hình thành giả thuyết nghiên cứu cũng như các vấn đề cần đặt câu hỏi khảo sát. Khảo sát thực trạng trước khi tiến hành cần được lập kế hoạch. Bản câu hỏi được hoàn thiện, chuyển sang thiết kế trên Googleform và được gửi thông qua các kênh giao tiếp như email, Zalo tới các đối tượng phù hợp. Kết quả khảo sát được tổng hợp lại, sau đó chia nhóm để thống kê, phân tích. Các kết quả rút ra được so sánh, đối chiếu với các quy định pháp luật và thực tế các dự án theo các nguồn dữ liệu sơ cấp để nâng cao tin cậy.

2.2. Mẫu khảo sát của nghiên cứu:

Kết quả khảo sát thu được 46 phiếu trả lời, trong đó có 08 người tham gia khảo sát trùng tổ chức; 01 người tham gia từ Ban QLDA đầu tư xây dựng khu vực được thành lập ở cấp Bộ, cơ quan ngang bộ; 04 người tham gia cuộc khảo sát từ Ban QLDA ĐT XD khu vực được thành lập ở cấp huyện, thị xã; 01 người thuộc Ban QLDA đầu tư xây dựng của một trường Đại học. Vì nghiên cứu cần mô tả tổ chức từng BQLDACN, nên chỉ có một phản hồi từ mỗi BQLDACN được chấp nhận. Do phạm vi nghiên cứu này chỉ tập trung vào các BQLDACN, các ban QLDA loại khác sẽ không phải là đối tượng nghiên cứu. Bản ghi tốt nhất trong số các bản trả lời từ cùng một BQLDACN được lưu giữ và những bản trả lời khác sẽ bị xóa. Các bản câu hỏi trùng lặp và không đủ điều kiện đã bị xóa khỏi dữ liệu, còn tổng số có 32 bản câu hỏi đủ điều kiện để phân tích. Số năm kinh nghiệm của những người tham gia khảo sát dao động từ 3 đến 25 năm, trung bình là 13,6 năm, con số này khá cao để đảm bảo rằng họ có đủ trải nghiệm để hiểu rõ các hoạt động của đơn vị mình. Hơn nữa, trong số những người tham gia, có 18 nhà quản lý các cấp và 14 nhân viên, những người có thể cung cấp các quan điểm khác nhau về các Ban QLDA của họ.

Bảng 1 trình bày phân bố mẫu khảo sát theo các tiêu chí khác nhau. Theo cấp quyết định thành lập, có 27 BQLDACN cấp tỉnh (84,4%) và 05 BQLDACN cấp Bộ (15,6%). Theo lĩnh vực hoạt động (chuyên ngành), có 17 BQLDACN dân dụng và công nghiệp (53,1%), 04

BQLDACN công trình giao thông (12,5%); 03 BQLDACN công trình nông nghiệp và phát triển nông thôn (9,4%), 01 BQLDACN hạ tầng và phát triển đô thị, 01 BQLDACN công trình văn hóa xã hội (mỗi loại 3,1%). Đặc biệt, có 05 BQLDACN cấp tỉnh quản lý các dự án cho cả ba chuyên ngành dân dụng và công nghiệp, giao thông, và nông nghiệp và phát triển nông thôn, và 01 BQLDACN quản lý hai chuyên ngành giao thông cũng như nông nghiệp và phát triển nông thôn (tổng là 18,8%). Kết quả khảo sát cũng cho thấy, thực tế các ban quản lý được khảo sát đã quản lý các loại dự án theo các chuyên ngành này. Có thể thấy là các loại ban QLDA theo các tiêu chí khác nhau đều được khảo sát, mẫu khảo sát thu được có đầy đủ đại diện của các loại ban khác nhau, kể cả các trường hợp ngoại lệ như các ban quản lý dự án hỗn hợp chuyên ngành.

Bảng 1: Phân loại BQLDACN tham gia khảo sát

TT	Loại ban	Số lượng	Tỷ lệ (%)
I Theo cấp quyết định thành lập			
1	Cấp bộ, ngành cơ quan Trung ương	5/32	15,6%
2	Cấp tỉnh	27/32	84,4%
II Theo lĩnh vực hoạt động			
1	Xây dựng dân dụng và công nghiệp	17/32	53,1%
2	Xây dựng công trình giao thông	4/32	12,5%
3	Xây dựng công trình nông nghiệp và phát triển nông thôn	3/32	9,4%
4	Xây dựng hạ tầng và phát triển đô thị	1/32	3,1%
5	Xây dựng công trình văn hóa xã hội	1/32	3,1%
6	Hỗn hợp nhiều loại công trình	6/32	18,8%

2.3. Kết quả khảo sát thực trạng:

a. Chức năng hoạt động, chỉ tiêu vị trí việc làm của các ban quản lý dự án đầu tư xây dựng chuyên ngành

Kết quả khảo sát về việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của BQLDACN được trình bày trong Bảng 2. Theo đó, BQLDACN thực hiện chức năng QLDA thông qua hợp đồng ủy thác Tư vấn QLDA chiếm tỷ lệ 87,5% (28/32); trực tiếp làm chủ đầu tư với 84,6% (26/32) và đại diện chủ đầu tư chiếm tỷ lệ 50% (16/32). Kết quả khảo sát cũng cho thấy nhiều BQLDACN đã mở rộng thị trường của mình thông qua hoạt động Tư vấn QLDA cho các dự án không phải thuộc nguồn vốn nhà nước; cụ thể, có 12 BQLDACN chiếm tỷ lệ 37,5% đã cung cấp dịch vụ của mình cho các đối tượng này.

Bảng 2: Thực hiện chức năng, nhiệm vụ tại BQLDACN giai đoạn 2018-2020

TT	Chức năng, nhiệm vụ giai đoạn 2018-2020	Số lượng (số ban)	Tỷ lệ (%)
1	Trực tiếp làm Chủ đầu tư	26/32	84,6
2	Đại diện Chủ đầu tư	16/32	50,0
3	Ký hợp đồng ủy thác Tư vấn quản lý dự án	28/32	87,5
4	Tư vấn quản lý dự án	12/32	37,5

Kết quả khảo sát từ Bảng 3 cho thấy số lượng BQLDACN có vị trí việc làm lớn hơn 60 chiếm tỷ lệ 25,0% (8/32). Tiếp theo là số

lượng BQLDACN có chỉ tiêu việc làm 20-30 chiếm tỷ lệ đến 21,9% (7/32) trong khi đó các BQLDACN có chỉ tiêu việc làm từ 30-40 và 40-50 có cùng tỷ lệ 15,6% (5/32). Các BQLDACN có số lượng từ 50-60 chiếm tỷ lệ 12,5% và <20 chiếm tỷ lệ 9,4%. Về cơ cấu nhân sự, hầu hết các BQLDACN được khảo sát đều có sự thống nhất trong cơ cấu nhân sự, bao gồm các bộ phận như: lãnh đạo cao cấp (Ban Giám đốc), bộ phận điều hành quản lý (trưởng, phó phòng và Giám đốc QLDA), bộ phận chuyên môn (kỹ thuật, kinh tế, pháp lý, ..), bộ phận hỗ trợ (thư ký, hành chính) và vị trí khác như nhân viên làm việc theo hợp đồng thời vụ.

Bảng 3: Chỉ tiêu vị trí việc làm của BQLDACN

TT	Chỉ tiêu vị trí việc làm	Số lượng (số ban)	Tỷ lệ %
1	<20	3/32	9,4
2	20-30	7/32	21,9
3	30-40	5/32	15,6
4	40-50	5/32	15,6
5	50-60	4/32	12,5
6	>60	8/32	25,0

b. Thông tin dự án các ban quản lý dự án đầu tư xây dựng chuyên ngành quản lý

Kết quả khảo sát cho thấy, có 01 BQLDACN tham gia khảo sát chỉ thực hiện 01 dự án trong cả giai đoạn 2018-2020, 31 BQLDACN còn lại đều được giao quản lý nhiều dự án đồng thời. Số lượng dự án mà một BQLDACN quản lý trong một năm dao động rất lớn từ 09 đến 114 dự án. Trung bình, một BQLDACN tham gia khảo sát phụ trách 28,8 dự án mỗi năm. Quy mô các dự án mà BQLDACN thực hiện trong giai đoạn 2018-2020 được trình bày trong Bảng 4.

Theo đó, phần lớn các BQLDACN quản lý các dự án nhóm B và nhóm C với tỷ lệ tương ứng là 93,8% và 90,6%. Các BQLDACN có dự án nhóm A chiếm tỷ lệ 21,9% (7/32) và có 02 BQLDACN tham gia QLDA quan trọng quốc gia. Số liệu này cũng phản ánh thực tế số lượng các dự án có quy mô lớn như dự án quan trọng quốc gia và dự án nhóm A thường ít hơn các dự án nhóm B và nhóm C. Hơn nữa, theo quy định pháp luật hiện hành, đối với các dự án nhóm A có công trình cấp đặc biệt, dự án áp dụng công nghệ cao được Bộ trưởng Bộ khoa học và Công nghệ xác định bằng văn bản thì được thành lập Ban QLDA ĐTXD một dự án. Vì vậy, số lượng BQLDACN quản lý dự án nhóm A cũng ít hơn và số lượng dự án nhóm B và nhóm C chiếm tỷ trọng phần lớn trong các BQLDACN này.

Bảng 4: Quy mô, tính chất dự án của các BQLDACN được khảo sát

TT	Quy mô, tính chất dự án	Số lượng	Tỷ lệ (%)
1	Dự án quan trọng quốc gia	2/32	6,3%
2	Dự án nhóm A	7/32	21,9%
3	Dự án nhóm B	30/32	93,8%
4	Dự án nhóm C	28/32	87,5%

Về cấp công trình của các ban được khảo sát, kết quả khảo sát tổng hợp tại Bảng 5 cho thấy phần lớn các BQLDACN quản lý các công trình cấp II và cấp III với tỷ lệ tương ứng là 84,4% (27/32) và 93,8% (30/32). Có 16/32 (50,0%) BQLDACN có quản lý các công trình cấp IV và 12/32 (37,5%) BQLDACN có công trình cấp I. Chỉ có 02 BQLDACN đã/đang quản lý công trình cấp đặc biệt, trong đó có

01 Ban QLDA chuyên ngành xây dựng và dân dụng cấp bộ và 01 Ban QLDA chuyên ngành dân dụng và công nghiệp cấp tỉnh.

Bảng 5: Cấp công trình các BQLDACN tham gia khảo sát quản lý

TT	Quy mô, tính chất dự án	Số lượng	Tỷ lệ (%)
1	Cấp đặc biệt	2/32	6,3%
2	Cấp I	12/32	37,5%
3	Cấp II	27/32	84,4%
4	Cấp III	30/32	93,8%
5	Cấp IV	16/32	50,0%

Khi được hỏi về cấp công trình phổ biến nhất trong các dự án họ tham gia, các BQLDACN có câu trả lời khá phân tán. Có 15/32 (46,9%) BQLDACN trả lời rằng họ quản lý các công trình cấp III nhiều nhất, 11 BQLDACN chiếm tỷ lệ 34,4% quản lý các công trình cấp II nhiều nhất. Số lượng BQLDACN quản lý công trình cấp IV nhiều nhất là 04 chiếm tỷ lệ 12,5% và chỉ có 02 BQLDACN quản lý công trình cấp I nhiều nhất.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ BÀN LUẬN

3.1. Chức năng, nhiệm vụ của các BQLDACN

Theo quy định tại Luật Xây dựng, BQLDACN do cơ quan có thẩm quyền thành lập theo quy định, là đơn vị sự nghiệp công lập. BQLDACN được áp dụng đối với dự án sử dụng vốn đầu tư công khi người quyết định đầu tư giao quản lý thực hiện. Căn cứ điều kiện cụ thể của dự án sử dụng vốn đầu tư công, người quyết định đầu tư giao BQLDACN làm chủ đầu tư. BQLDACN được thực hiện tư vấn QLDA cho các dự án khác hoặc thực hiện một số công việc tư vấn trên cơ sở bảo đảm hoàn thành nhiệm vụ QLDA được giao và đáp ứng yêu cầu về điều kiện năng lực theo quy định khi thực hiện công việc tư vấn [2]. Kết quả từ Bảng 2 cho thấy, BQLDACN thực hiện chức năng QLDA thông qua hợp đồng ủy thác Tư vấn QLDA, trực tiếp làm chủ đầu tư với 84,6% (26/32), đại diện chủ đầu tư chiếm tỷ lệ 50% (16/32) và thậm chí là cung cấp dịch vụ tư vấn khác.

Như vậy, BQLDACN thực hiện nhiều chức năng, nhiệm vụ khác nhau. Mặc dù BQLDACN cũng đã mở rộng thị trường bên ngoài để cung cấp các dịch vụ tư vấn QLDA, nhưng chức năng, nhiệm vụ chủ yếu là QLDA là dưới vai trò chủ đầu tư, đại diện chủ đầu tư trong các dự án ĐTXD sử dụng vốn nhà nước. Do đó, hoạt động của họ chủ yếu không vì lợi nhuận. Do đó, đặc điểm thứ (i) của đơn vị này là đơn vị sự nghiệp công lập (không phải là doanh nghiệp đúng nghĩa) thực hiện các nhiệm vụ QLDA, có thể đóng nhiều vai trò khác nhau trong các dự án khác nhau, nhưng hoạt động chủ yếu không vì lợi nhuận. Do hoạt động không vì lợi nhuận nên động lực hoạt động và tìm kiếm công việc của các đơn vị này sẽ có sự khác biệt so với các tổ chức hoạt động vì lợi nhuận.

3.2. Nhiệm vụ quản lý dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước

Trước khi Luật Xây dựng số 50/2014/QH13 có hiệu lực, các ban QLDA thường được thành lập để quản lý từng dự án riêng biệt; không có cơ chế, chính sách cụ thể về hoạt động lâu dài của các ban này. Do đó, ở các dự án thực hiện sau vẫn xảy ra những vấn đề mà các dự án trước đã trải qua, gây ảnh hưởng tiêu cực đến việc thực hiện dự án và hiệu quả đầu tư. BQLDACN được thành lập theo Luật Xây dựng 2014 là các ban QLDA chuyên nghiệp, không giải tán sau khi hoàn thành mỗi dự án mà sẽ được giao quản lý nhiều dự án khác nhau. Kết quả khảo sát cho thấy, chỉ có 01 BQLDACN tham gia khảo sát chỉ thực

hiện 01 dự án trong cả giai đoạn 2018-2020, còn lại 31 BQLDACN còn lại đều được giao quản lý nhiều dự án đồng thời. Khảo sát cũng được thực hiện để kiểm tra quy mô các dự án mà BQLDACN thực hiện trong giai đoạn 2018-2020, như được trình bày trong Bảng 4. Theo đó, phần lớn các BQLDACN quản lý các dự án nhóm B và nhóm C với tỷ lệ tương ứng là 93,8% và 90,6%. Các BQLDACN có dự nhóm A chiếm tỷ lệ 21,9% (7/32) và có 02 BQLDACN tham gia QLDA quan trọng quốc gia.

Như vậy, các BQLDACN không những quản lý nhiều dự án đồng thời mà họ cũng thực hiện các dự án với quy mô và nhiều nguồn vốn khác nhau. Mặc dù số liệu chỉ ra rằng các BQLDACN quản lý các dự án sử dụng vốn đầu tư công là nhiều nhất. Tuy nhiên, họ cũng tham gia quản lý cả đối với dự án sử dụng nguồn vốn nhà nước ngoài đầu tư công cũng như vốn khác. Điều này cũng phù hợp với quy định pháp luật hiện nay khi BQLDACN được giao quản lý thực hiện đồng thời hoặc liên tục các dự án thuộc cùng chuyên ngành [2]. Do đó, BQLDACN tham gia vào nhiều dự án ĐTXD, trong số đó có các dự án được thực hiện song song, hoặc nối tiếp, nhưng không nhất thiết có mối quan hệ với nhau (đặc điểm thứ ii).

3.3. Cơ cấu tổ chức và nhân sự tổ chức quản lý dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước

Theo quy định tại Luật Xây dựng sửa đổi 62/2020/QH14, BQLDACN được tổ chức phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao, số lượng, quy mô các dự án cần phải quản lý và gồm các bộ phận chủ yếu sau: a) Ban giám đốc, các giám đốc QLDA và các bộ phận trực thuộc để giúp BQLDACN thực hiện chức năng làm chủ đầu tư và chức năng QLDA; b) Giám đốc QLDA của các BQLDACN phải có đủ điều kiện năng lực theo quy định; cá nhân phụ trách các lĩnh vực chuyên môn phải có chứng chỉ hành nghề về giám sát thi công xây dựng, định giá xây dựng có hạng phù hợp với nhóm dự án, cấp công trình và công việc đảm nhận. Quy chế hoạt động của BQLDACN do người quyết định thành lập xem xét, quyết định, trong đó phải quy định rõ các quyền, trách nhiệm giữa bộ phận thực hiện chức năng chủ đầu tư và bộ phận thực hiện nghiệp vụ QLDA phù hợp với quy định của pháp luật về xây dựng và quy định của pháp luật khác có liên quan [2].

Trong quá trình hoạt động, căn cứ quy mô, số lượng, điều kiện cụ thể của các dự án được giao quản lý, Giám đốc BQLDACN đề xuất phương án tổ chức và quy định chức năng, quyền hạn, trách nhiệm các phòng/ban trực thuộc trên cơ sở phân công thực hiện theo từng chức năng, nhiệm vụ hoặc kết hợp giữa các chức năng, nhiệm vụ được giao để trình người quyết định thành lập quyết định số lượng và tên gọi các phòng/ban [1]. Nhân sự của BQLDACN được quy định gồm các chức danh chủ chốt như: Giám đốc, các Phó giám đốc, Kế toán trưởng do người quyết định thành lập ban QLDA bổ nhiệm và miễn nhiệm. Giám đốc QLDA là chức danh chuyên môn QLDA do Giám đốc ban QLDA bổ nhiệm, miễn nhiệm và được bố trí làm việc tại các phòng/ban điều hành dự án. Biên chế và số lượng người làm việc của BQLDACN được xác định trên cơ sở để án vị trí việc làm và cơ cấu viên chức theo chức danh nghề nghiệp được phê duyệt. Do đó, loại ban này mang đặc điểm thứ (iv) là: cơ cấu tổ chức và nhân sự của các ban bị giới hạn bởi đề án thành lập/tổ chức lại đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, việc thay đổi sẽ đòi hỏi nhiều thời gian và có thể khó thực hiện.

3.4. Hoạt động quản lý dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước

Trong các dự án ĐTXD sử dụng vốn nhà nước, có nhiều bên tham gia vào quá trình triển khai dự án từ giai đoạn chuẩn bị,

giai đoạn thực hiện đến giai đoạn hoàn thành công trình đưa vào sử dụng. Hoạt động QLDA không chỉ thực hiện các nội dung quản lý dự án ĐTXD theo quy định mà hoạt động QLDA cũng là hoạt động quản lý các bên hữu quan [88]. Các bên tham gia vào dự án ĐTXD sử dụng vốn nhà nước có thể bao gồm: người quyết định chủ trương đầu tư, người quyết định đầu tư, nhà tài trợ vốn, chủ đầu tư (nếu có), các nhà cung ứng nguồn lực, sản phẩm, dịch vụ, người dùng và cộng đồng. Người quyết định đầu tư và/hoặc người quyết định chủ trương đầu tư có ảnh hưởng lớn đến việc tổ chức QLDA có được giao dự án hay không, nếu tổ chức QLDA đóng vai trò là đơn vị chủ đầu tư. Trong trường hợp tổ chức QLDA đóng vai trò đại diện chủ đầu tư hoặc đơn vị QLDA (thông qua giao việc, ủy thác hay đầu thầu), chủ đầu tư sẽ có ảnh hưởng tương tự. Do đó, người quyết định chủ trương đầu tư, người quyết định đầu tư và/hoặc chủ đầu tư (có vai trò tương tự khách hàng của tổ chức) sẽ là các bên hữu quan quan trọng. Bên cạnh đó, các nhà tư vấn, nhà thầu, nhà cung cấp thiết bị công nghệ, người sử dụng/vận hành công trình và cộng đồng, là các bên hữu quan có ảnh hưởng đến các dự án ĐTXD, cũng trở thành các yếu tố cần xem xét khi nghiên cứu tổ chức bộ máy và tổ chức hoạt động của tổ chức QLDA ĐTXD sử dụng vốn nhà nước. Điều này hình thành đặc điểm thứ (iii) là: hoạt động QLDA là loại hoạt động liên tổ chức, ở đó việc quản lý không chỉ gói gọn trong chính ban QLDA (trong một tổ chức) mà mở rộng ra các bên trực tiếp và có thể gián tiếp, tham gia triển khai dự án (nhiều tổ chức), đơn vị QLDA phải quản lý cả các hoạt động trong dự án của các bên hữu quan.

3.5. Tính chất quản lý dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước

BQLDACN là tổ chức QLDA ĐTXD dựng được thành lập ở các Bộ, ngành Trung ương và các tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương để quản lý các dự án ĐTXD sử dụng vốn nhà nước. Theo định hướng phát triển ngành Xây dựng Việt Nam, tổ chức tư vấn QLDA ĐTXD được phát triển theo mô hình chuyên nghiệp, có năng lực quản lý tổng hợp về dự án bao gồm cả kinh tế, kỹ thuật, môi trường, xã hội và pháp luật liên quan đến ĐTXD với việc xây dựng đội ngũ chuyên gia tư vấn giỏi, có đủ năng lực QLDA đối với công trình dân dụng cao trên 40 tầng, công trình công cộng, công trình hạ tầng quy mô lớn, kỹ thuật phức tạp [3]. Đối tượng của các BQLDACN là các dự án ĐTXD, thường có những đặc điểm chủ yếu như: có mục tiêu và kết quả xác định (mục tiêu và kết quả cần đạt được đã được xác định trước); khi kết thúc để lại một kết quả duy nhất (không lặp đi lặp lại); có tính cá biệt (không có các dự án hoàn toàn giống nhau); có khoảng thời gian thực hiện xác định trước (có thời điểm bắt đầu và thời điểm kết thúc); và nguồn lực (tài chính, nhân lực, vật lực) để thực hiện dự án được ấn định trước (chỉ phí xác định) [5].

Như vậy, bên cạnh việc xây dựng mô hình tổ chức chuyên nghiệp, việc nâng cao khả năng để quản lý các dự án ĐTXD có quy mô ngày càng tăng, tính chất phức tạp càng lớn cũng được định hướng để phát triển các tổ chức tư vấn QLDA ĐTXD. Do đó, các dự án ĐTXD họ tham gia có đặc trưng là tính duy nhất, và xu hướng là càng ngày càng có nhiều dự án lớn và phức tạp (đặc điểm v).

4. KẾT LUẬN

Bài báo đã trình bày việc nghiên cứu các đặc điểm tổ chức QLDA ĐTXD sử dụng vốn nhà nước dựa trên lý thuyết tổ chức và QLDA, tích hợp các yếu tố riêng biệt của các tổ chức QLDA được thành lập để quản lý các dự án ĐTXD sử dụng vốn nhà

nước ở Việt Nam. Các đặc điểm chính của tổ chức QLDA ĐTXD sử dụng vốn nhà nước gồm năm yếu tố chính là: (i) là đơn vị sự nghiệp công lập (không phải là doanh nghiệp đúng nghĩa) thực hiện các nhiệm vụ QLDA, có thể đóng nhiều vai trò khác nhau trong các dự án khác nhau, nhưng hoạt động chủ yếu không vì lợi nhuận (ii) tham gia vào nhiều dự án ĐTXD, trong số đó có các dự án được thực hiện song song, hoặc nối tiếp, nhưng không nhất thiết có mối quan hệ với nhau, (iii) hoạt động QLDA là loại hoạt động liên tổ chức, ở đó việc quản lý không chỉ gói gọn trong chính ban QLDA (trong một tổ chức) mà mở rộng ra các bên trực tiếp và có thể gián tiếp, tham gia triển khai dự án (nhiều tổ chức), đơn vị QLDA phải quản lý cả các hoạt động trong dự án của các bên hữu quan, (iv) cơ cấu tổ chức và nhân sự của các ban bị giới hạn bởi để án thành lập/tổ chức lại đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, việc thay đổi sẽ đòi hỏi nhiều thời gian và có thể khó thực hiện và (v) các dự án ĐTXD họ tham gia có đặc trưng là tính duy nhất, và xu hướng là càng ngày càng có nhiều dự án lớn và phức tạp.

Nghiên cứu này chỉ dừng lại ở việc nghiên cứu các đặc điểm của tổ chức QLDA ĐTXD sử dụng vốn nhà nước làm tiền đề cho việc nghiên cứu về tổ chức bộ máy và tổ chức hoạt động để phù hợp với yêu cầu thực tế hiện nay và xu thế phát triển của ngành Xây dựng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Quốc hội 2014, Luật Xây dựng số 50/2014/QH13 ngày 18/6/2014, Hà Nội.
- Quốc hội 2020, Luật Xây dựng số 62/2020/QH14 ngày 17/6/2020, Hà Nội.
- Quyết định số 134/QĐ-TTg ngày 26/01/2015, "Quyết định phê duyệt Đề án tái cấu trúc ngành Xây dựng gắn liền với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2014-2020".
- PGS. TS Nguyễn Thị Ngọc Huyền, PGS. TS Đoàn Thị Thu Hà, PGS. TS Đỗ Thị Hải Hà (2016), "Quản lý học" Nhà xuất bản Đại học Kinh tế quốc dân.
- PGS.TS. Bùi Ngọc Toàn (2018), "Quản lý dự án xây dựng - Thiết kế, đấu thầu và các thủ tục trước xây dựng", Nhà xuất bản Xây dựng, Hà Nội.
- Mai Thu Hương, Mô hình ban quản lý dự án theo hướng chuyên nghiệp: Nghiên cứu điển hình ở Hà Nội. 2017, Trường Đại học Kinh tế quốc dân.
- Trịnh Quốc Thắng, Quản lý dự án xây dựng ở Việt Nam theo mô hình quản lý dự án trọn gói PMC. Tạp chí Khoa học Công nghệ Xây dựng -ĐHXDH, 2010. 4(1).
- ThS Đào Quốc Việt (2016), No. 05.2016, pp. 52-54, Ban quản lý dự án chuyên ngành góc nhìn từ thực tiễn quản lý công trình trọng điểm sử dụng vốn ngân sách nhà nước, Tạp chí Xây dựng.
- Nguyễn Minh Đức, Luận án Tiến sỹ Kinh tế, "Nghiên cứu một số giải pháp nâng cao chất lượng quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình sử dụng vốn nhà nước", Trường Đại học Xây dựng, 2012.
- Tạ Văn Hưng, Luận án Tiến sỹ, "Quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức đối tác công tư ở Việt Nam", Trường Đại học Thương mại, 2019.
- Alias, Z., et al., Determining critical success factors of project management practice: A conceptual framework. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 2014. 153(2014): p. 61-69.
- Aritua, B., N.J. Smith, and D.J.I.J.o.P.M. Bower, Construction client multi-projects—A complex adaptive systems perspective. 2009. 27(1): p. 72-79.
- Fewings, P. and C. Henjewe, Construction project management: an integrated approach. 2019: Routledge.
- PMI, A Guide to the Project Management Body of Knowledge. 6th ed. ed. 2017: Project Management Institute.
- PMI, Construction Extension to the PMBOK Guide. 2016: Project Management Institute.
- Robbins, S. P., R. Bergman, I. Stagg and M. Coulter. *Management* (2014), Pearson Australia.