Thực tiễn công tác triển khai ĐSĐT Hà Nội

> NGUYỄN CAO MINH *

Thủ đô Hà Nội triển khai xây dựng 10 tuyến ĐSĐT với tổng chiều dài 417,8 km, các dự án đều có quy mô lớn, công nghệ kỹ thuật phức tạp, tuy nhiên quá trình triển khai đều gặp nhiều khó khăn, vướng mắc dẫn đến chưa đáp ứng được yêu cầu về tiến độ, tăng vốn đầu tư, các thủ tục điều chỉnh dự án phức tạp, kéo dài.

TỔNG QUAN QUY HOẠCH HỆ THỐNG ĐSĐT CỦA HÀ NỘI

Quy hoạch hệ thống đường sắt đô thị (ĐSĐT) Hà Nội được phê duyệt tại Quyết định số 519/QĐ-TTG ngày 31/3/2016 của Thủ tướng Chính phủ tới thời điểm hiện tại cần được cập nhật, sửa đổi theo luật quy hoạch cũng như luật Thủ đô. Hiện nay, TP Hà Nội đang thực hiện cùng với quy hoạch chung giao thông Thủ đô và phát triển kinh tế - xã hội chung của Thủ đô đến năm 2030 và tầm nhìn 2050.

Theo quy hoạch, toàn bộ hệ thống metro của Hà Nội sẽ là mạng lưới giao thông công cộng xương sống, gánh hơn 35% lưu lượng giao thông công cộng của Thủ đô; là công cụ chính để chuyển đổi thói quen đi lại tại đô thị từ giao thông cá nhân chuyển sang giao thông đô thị, giải quyết các thách thức đặt ra với tất cả các đô thị lớn trên thế giới về vấn đề môi trường, ách tắc giao thông, cảnh quan, văn hóa đô thị.

Theo quy hoạch, Hà Nội sẽ xây dựng 10 tuyến ĐSĐT, bao gồm đường sắt hướng tâm và đường vành đai, với tổng chiều dài 417,8 km, trong đó có khoảng 342,2 km cầu cạn kết hợp với đi bằng và 75,6 km đi ngầm trong vùng lõi đô thị. Giao thông đô thị sẽ kết hợp giữa hai hình thức chính là metro - MRT (vận hành khối lượng lớn, tốc độ cao) và monorail tại một số điểm kết nối.

Mục tiêu đến năm 2030 kỳ vọng hệ thống tuyến ĐSĐT sẽ hình thành được các tuyến lõi xuyên tâm gồm 3 tuyến chính đó là tuyến 1, 2 và 2A, tuyến 3 với tổng chiều dài khoảng 94 km, chiếm 30% tổng mạng lưới nhưng gánh vác tới 30% thị phần vận tải công cộng trong đô thị trung tâm. Khi hoàn thành mạng lưới ĐSĐT sau năm 2030 dự báo sẽ vận chuyển khoảng 3,2 triệu lượt hành khách/ngày, với 35 - 40% thị phần vận tải hành khách công cộng của đô thị trung tâm.

Cụ thể, các tuyến gồm hệ thống xuyên tâm hình thành nên trung tâm lõi là tuyến 1, 2, 2A và 3; Tuyến số 4 là vành đai nằm cùng quy hoạch đường vành đai 2,5 của Hà Nội; Tuyến số 5 kết nối với thành phố vệ tinh công nghệ cao Hòa Lạc; Tuyến số 6 kết nối sân bay Nội Bài; Tuyến 7, 8 hình thành các tuyến vành đai ở bờ Bắc sông Hồng; Tuyến số 8 tương ứng với vành đai 3; Tuyến số 10 là đi từ Sơn Tây - Hòa Lạc - Xuân Mai là tuyến kết nối các thành phố vệ tinh của Hà Nội trong tương lai.

Kết quả triển khai các dự án đường sắt đô thị theo quy hoạch, Hà Nội đưa vào khai thác tuyến 2A do Bộ GTVT đầu tư là tuyến đô thị đầu tiên, đã ghi nhận những đánh giá tích cực, được sự quan tâm của người dân Thủ đô nói riêng và cả nước nói chung. Hành lang ảnh hưởng của tuyến đường sắt 2A đã chuyển từ hình thức giao thông cá nhân sang hình thức giao thông công cộng đúng theo tiêu chí của ĐSĐT xanh - sạch - đẹp.

Tuy nhiên, hiện nay việc khai thác tuyến đường sắt đang thể hiện rất rõ những thách thức đặt ra trong các nghiên cứu, như sự tiện lợi tiếp cận của người dân về vấn đề kết nối giữa tuyến đường sắt mới với loại hình giao thông công cộng khác, trong quá trình vận hành, bảo trì tuyến đường sắt ra sao khi đây là loại hình giao thông mới ở Việt Nam.

Các tuyến đang trong bước thực hiện thi công gồm tuyến ĐSĐT thí điểm đoạn Nhổn - Ga Hà Nội, đây là tuyến có trục tuyến xuyên tâm kết nối hành lang Đông Tây của Hà Nội. Tuyến số 2 là tuyến trục xuyên tâm Bắc Nam giai đoạn 1 đi từ Nam Thăng Long đi về trung tâm Hà Nội là ga Trần Hưng Đạo. Hai tuyến này được đầu tư bằng vốn ODA.

Có 8 đoạn tuyến đang trong quá trình chuẩn bị đầu tư ở các bước tiếp theo và chủ yếu nguồn vốn tài trợ từ bên ngoài. Ví dụ

(*) Trưởng Ban Quản lý Đường sắt đô thị Hà Nội

như là tuyến 3.2 (tuyến 3 giai đoạn 2) đang tiếp tục được tài trợ bởi Chính phủ Pháp trong việc lập các báo cáo nghiên cứu tiền khả thi.

Tuyến số 5 Văn Cao - Hòa Lạc, UBND TP Hà Nội đang trình Thủ tướng Chính phủ hình thức đầu tư sử dụng toàn bộ phần vốn trong nước, nhằm đẩy mạnh yếu tố nội lực. Đây là tuyến đặc biệt quan trọng kết nối từ trung tâm Hà Nội kết nối với tuyến số 2 và tiếp nối với thành phố vệ tinh Hòa Lạc, có tổng mức đầu tư lớn, khoảng 67 nghìn tỷ đồng.

Các tuyến khác cũng được các nhà tài trợ quan tâm đang ở các bước khác nhau trong công tác chuẩn bị đầu tư. Ví dụ như tuyến 8 được nhà tài trợ KOICA của Hàn Quốc đang hỗ trợ trong công tác về lập báo cáo chuẩn bị dự án, Tuyến số 6 nhận được quan tâm của nhà tài trợ World Bank và Chính phủ Australia trong công tác chuẩn bị dự án…

KẾT QUẢ TRIỂN KHAI CÁC DỰ ÁN ĐSĐT

Các dự án ĐSĐT đều có quy mô lớn, công nghệ kỹ thuật phức tạp, tuy nhiên triển khai đều gặp nhiều khó khăn vướng mắc dẫn đến chưa đáp ứng được yêu cầu về tiến độ, kéo dài tăng vốn đầu tư, các thủ tục điều chỉnh dự án phức tạp, kéo dài.

Ngoài ra, còn phải kể đến các nguyên nhân chính ảnh hưởng đến tình hình triển khai các dự án ĐSĐT như tính đồng bộ, công nghệ, kết nối giao thông, năng lực quản lý, điều hành vận hành (cả giai đoạn đầu tư và khai thác sử dụng).

Phương pháp huy động vốn đầu tư, các dự án đang thực hiện và chuẩn bị đầu tư chủ yếu sử dụng nguồn vay ODA (trừ tuyến số 5) trong bối cảnh tỷ lệ nợ công cao dẫn đến quá trình thẩm định phê duyệt dự án, điều chỉnh dự án phức tạp, kéo dài.

Trình tự thủ tục, thời gian công tác chuẩn bị đầu tư, thẩm định phê duyệt dự án (đều là dự án quan trọng quốc gia) nên cần phải tuân thủ các quy định pháp luật hiện hành thông thường dẫn đến đội vốn, kéo dài. Nguy cơ các nội dung trong hồ sơ dự án phải cập nhật lại (như tiến độ thực hiện, tổng mức đầu tư, kỹ thuật công nghệ).

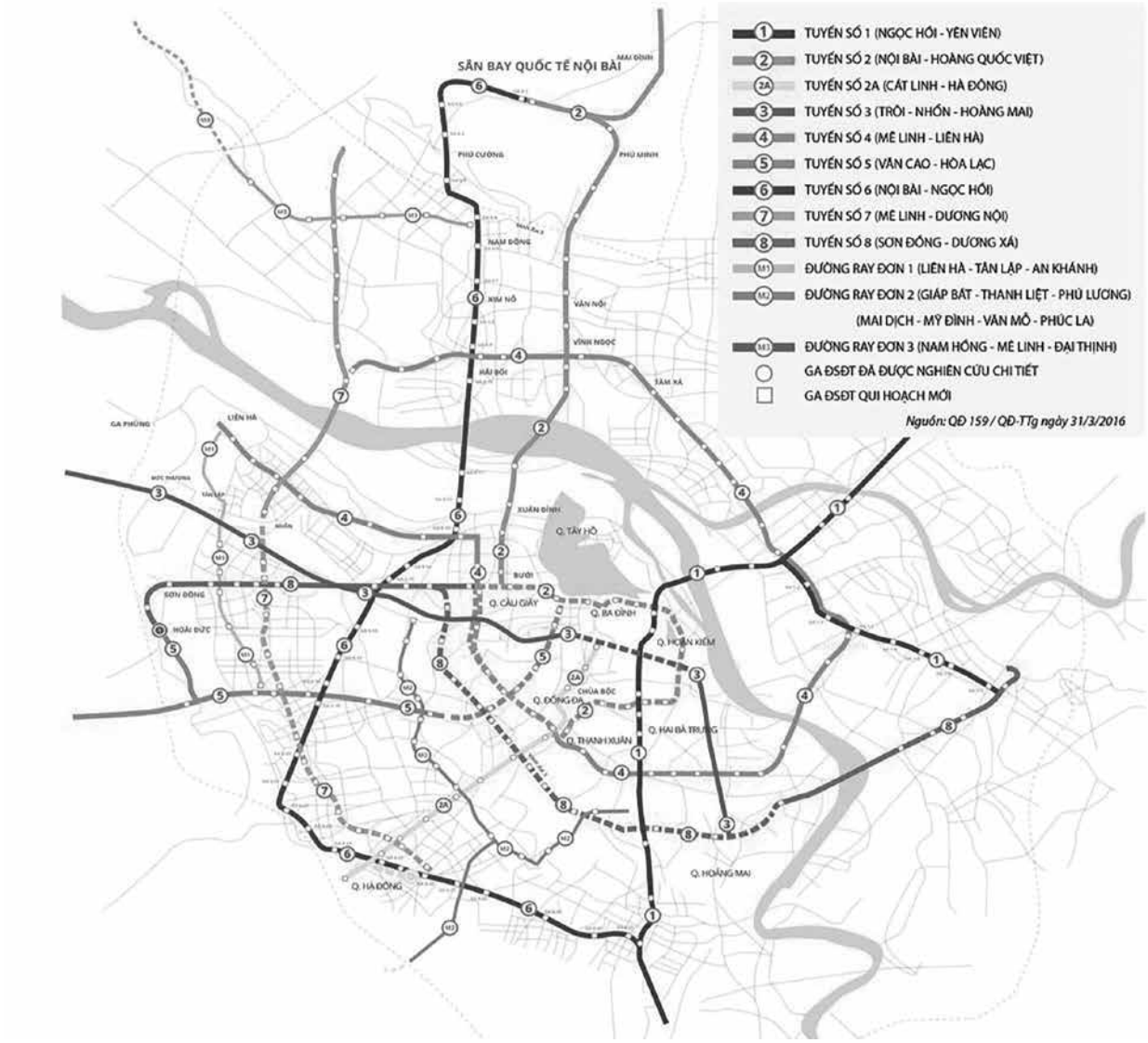
Quá trình thẩm định phê duyệt, điều chỉnh các dự án ĐSĐT thường phức tạp, kéo dài trong bối cảnh nợ công cao.

Dự án đang thực hiện thi công (tuyến 2A và tuyến 3.1) chiếm 6.5% chiều dài toàn hệ thống theo quy hoạch và chiếm 28% chiều dài mạng lưới cam kết (tuyến 1, 2, 2A và 3) nhưng các dự án đều chậm tiến độ, quá trình triển khai đã gặp nhiều khó khăn vướng mắc do các nguyên nhân chủ quan và chủ quan.

THÁCH THỨC VÀ TRỞ NGẠI

Thứ nhất, các dự án ĐSĐT đều là dự án quan trọng quốc gia được sử dụng vốn đầu tư công, do đó phải thực hiện trình tự các thủ tục dựa trên Luật Đầu tư công và các luật khác nên quá trình triển khai gặp nhiều trở ngại, đặc biệt các dự án đều phải điều chỉnh nội dung theo các trình tự thủ tục hết sức phức tạp.

Thách thức về tính đồng bộ công nghệ, hiện nay các dự án triển khai thi công đều theo các nguồn vốn vay ODA, do vậy cũng bị ảnh hưởng bởi các yêu cầu về công nghệ nhập khẩu của các nhà tài trợ đến sự đồng bộ công nghệ kết nối; Ảnh hưởng trực tiếp đến các chi phí trong công tác đầu tư cũng như chi phí vận hành bảo trì sau này; Giảm tính hiệu quả, xảy ra những vấn đề về kết nối ví dụ như việc kết nối trong hệ



thống thẻ vé liên thông giữa các tuyến ĐSĐT là một thách thức cần được tập trung giải quyết không còn là chuyện của tương lai mà là yêu cầu ngay trong thực tiễn trước mắt; Về kết nối giao thông để tăng hiệu quả của dự án, luôn có câu hỏi đặt ra đối với các tuyến xây dựng đơn lẻ, sau khi kết thúc hành trình thì người dân sẽ sử dụng phương tiện nào dễ tiếp cận và tiện lợi; Về năng lực quản lý điều hành, vận hành, từ giai đoạn đầu tư, giai đoạn khai thác, sử dụng đều là thách thức rất lớn trong quá trình tổ chức thực hiện.

Thứ hai, phương án huy động vốn đầu tư cho các dự án là bài toán hết sức khó trong quá trình đầu tư. Với mức đầu tư rất lớn của hệ thống metro, việc tìm kiếm một phương án tài chính phù hợp trong bối cảnh hiện nay là một thách thức rất lớn, trong khi các phương thức về TPP chưa có một tiền lệ nào ở Việt Nam cho thấy thành công, trên thế giới cũng rất hiếm có dự án TPP về ĐSĐT thành công trừ một số dự án ở Nhật Bản, đầu tư khi đã có một hệ thống mạng lưới, nghĩa là có hệ thống đầu tư chéo lấy nguồn thu từ hệ thống bù đắp lại cho những đường sắt mới thì mới có cơ hội thành công.

Thứ ba, trình tự thủ tục thời gian chuẩn bị đầu tư, thẩm định phê duyệt các dự án, các bước tổ chức thực hiện rất phức tạp và tốn nhiều thời gian, đặc biệt với các dự án đường sắt sử dụng nguồn vốn đầu tư công phải tuân thủ theo Luật Đầu tư công. Theo quy định của Luật, quá trình chuẩn bị một dự án nếu tính suôn sẻ không có ý kiến trái chiều thì cũng phải mất khoảng hơn 600 ngày (hơn 2 năm) cho công tác chuẩn bị đầu tư, dẫn đến rủi ro khi dự án được phê duyệt đưa vào thực hiện, một loạt các vấn như: lạc hậu về tổng mức đầu tư, điều tra kinh tế - xã hội, kỹ thuật công nghệ, trở thành một vòng luẩn quẩn về công tác điều chỉnh dự án.

Thứ tư, các nhóm dự án triển khai hiện nay chỉ mới chiếm được khoảng 6,5% chiều dài toàn hệ thống, các dự án triển khai đang có tình trạng kéo dài và đội vốn, trong khi quỹ thời gian quy hoạch đến 2030.

THỰC TIỄN TRIỂN KHAI XÂY DỰNG TUYẾN ĐSĐT THÍ ĐIỂM TP HÀ NỘI

Tuyến số 3 đoạn Nhổn - Ga Hà Nội, có tổng chiều dài 12,5 km,

gồm 1 Depot và 12 ga, chiều dài đi trên cao là 8,5 km, chiều dài đi ngầm là 4 km. Dự án thí điểm được triển khai với 10 gói thầu chính trong đó có 5 gói thầu xây lắp, 4 gói thầu về các hệ thống cơ điện và 1 gói thầu tư vấn quản lý của tư vấn giám sát dự án.

Công nghệ thi công tuyến ngầm: Ga được thi công theo phương án Top Down tức là thi công đào từ trên xuống; Hầm được thi công bằng máy đào hầm TBM, sẽ tự động lắp vỏ hầm theo như thiết kế.

Quá trình thực hiện dự án, mặc dù BQL Dự án ĐSĐT Hà Nội đã nỗ lực trong quản lý triển khai nhưng tiếp tục gặp nhiều khó khăn, vướng mắc dẫn đến tiến độ thực hiện chưa đáp ứng yêu cầu.

Trong có các nguyên nhân chủ quan như: Thứ nhất, năng lực triển khai thực hiện dự án của chủ đầu tư và sự phối hợp giữa tư vấn, chủ đầu tư và các sở, ngành liên quan còn nhiều hạn chế, yếu kém; Thứ hai, chậm trễ vướng mắc về GPMB và di dời hạ tầng kỹ thuật để bàn giao mặt bằng sạch cho nhà thầu thi công, chậm phê duyệt khung chính sách bồi thường, hỗ trợ và quy trình thực hiện bồi thường hỗ trợ cho các hộ dân có nhà bị ảnh hưởng khi khoan hầm; Thứ ba, năng lực nhà thầu thực hiện gói thầu CP05 - công trình kiến trúc Depot hạn chế và chậm trễ thực hiện các yêu cầu của chủ đầu tư.

Nguyên nhân khách quan như: Các vướng mắc liên quan đến sự khác biệt giữa hợp đồng FIDIC và pháp luật Việt Nam hiện hành; Quy định về giao kế hoạch vốn ODA của Việt Nam và quy định của các Nhà tài trợ chưa đồng bộ; Các vướng mắc quy chuẩn, tiêu chuẩn, các quy định về định mức đơn giá, giá vật tư, thiết bị chuyên ngành đường sắt đô thị; Ảnh hưởng của đại dịch Covid-19 trong 2 năm qua đã làm chậm trễ, đứt gãy, gián đoạn sản xuất, nhập khẩu thiết bị và huy động chuyên gia từ châu Âu dẫn đến các gói thầu của dự án đặc biệt là gói thầu thiết bị chậm trễ kéo dài và tăng chi phí công việc; Do quá trình thi công vẫn phải bảo đảm giao thông cho người đi lại nên 3/4 ga ngầm của tuyến Nhổn - Ga Hà Nội được thi công từng nửa một, điều này dẫn đến mặt bằng công trường chật hẹp, tiến độ thi công bị ảnh hưởng; Việc di dời hạ tầng kỹ thuật gặp nhiều khó khăn, xác định chính xác chiều sâu móng của hộ dân trên đỉnh tuyến hầm không thực hiện được. Dự án sử dụng mẫu hợp đồng FIDIC trong đó có nhiều điều khoản không đồng nhất với quy định và luật Việt Nam.

Năng lực triển khai thực hiện các dự án ĐSĐT của chủ đầu tư và sự phối hợp giữa chủ đầu tư, tư vấn, các sở, ngành liên quan còn nhiều hạn chế.

Bài học kinh nghiệm rút ra, trước khi khởi công dự án, công tác GPMB cần được thực hiện một cách tối đa để bàn giao mặt bằng sạch cho nhà thầu; Trong quá trình thực hiện dự án nên lựa chọn một đơn vị tư vấn luật để hỗ trợ chủ đầu tư ký kết hợp đồng và đại diện làm việc với Ban xử lý tranh chấp và trọng tài; Đưa công tác di dời hạ tầng kỹ thuật vào gói thầu xây lắp để nhà thầu thi công xây lắp chủ động trong phương án thi công với phương án di dời chuyển hạ tầng kỹ thuật.