

Rủi ro và giải pháp trong quá trình phát triển dự án Metro



LÊ NẾT*



VŨ THỊ THỊNH**

Các rủi ro trong quá trình phát triển dự án metro không chỉ ảnh hưởng đến tiến độ mà còn ảnh hưởng tới hiệu quả đầu tư và chi phí của dự án...

NHIỀU THỦ TỤC CỨNG NHẮC DẪN ĐẾN KÉO DÀI DỰ ÁN

Chuẩn bị mặt bằng là một trong những bước quan trọng nhất trong quá trình phát triển dự án metro. Rủi ro có thể xuất phát từ sự không đồng thuận của cộng đồng, vấn đề pháp lý liên quan đến quy hoạch đô thị và khả năng xảy ra sự cố trong quá trình đàm phán giải quyết với các chủ sở hữu đất đai.

Bản chất của quá trình GPMB là luôn biến động tùy thuộc vào tình hình thực tế. Ranh của khu vực cần giải phóng có thể cần thay đổi do một số khó khăn vướng mắc, hoặc phương án di dời tại chỗ để đáp ứng nhu cầu của người dân cần phải xây thêm cao tầng hay tăng hệ số sử dụng đất. Tuy nhiên, Luật Quy hoạch quá cứng nhắc sẽ không đáp ứng được yêu cầu này. Thí dụ, nếu đằng sau khu vực ga Hà Nội được quy hoạch để xây dựng khu vực TOD (tòa nhà văn phòng, chung cư tái định cư tại chỗ cho toàn bộ người dân hộ giữa Ga 11 và Ga 12 tuyến số 3), thì nếu nhiều người dân họ muốn được nhận 100 m² đất căn hộ (thay vì 60 m²), tất yếu sẽ dẫn đến tăng chiều cao các khu chung cư tái định cư. Trong khi đó, quy hoạch đô thị yêu cầu phải có mảng cây xanh, gần khu phố cổ thì phải hạn chế chiều cao... sẽ dẫn đến khó thảo luận với người dân về phương án di dời hay đền bù GPMB, dẫn đến chậm trễ dự án.

Theo Khoản 4 Điều 18 Luật Quy hoạch, để lập quy hoạch cấp tỉnh (ví dụ Thủ đô Hà Nội) cần phải qua 9 bước, thì đến khi sửa đổi, bổ sung quy hoạch cũng phải qua 9 bước.

Điều này dẫn đến việc, nếu Chính quyền đô thị (UBND) rút ngắn giai đoạn thì có thể vướng đến thanh kiểm tra...

(*) *Trọng tài viên Trung tâm Trọng tài Quốc tế Singapore (SIAC) và Trung tâm Trọng tài Quốc tế Việt Nam (VIAC), Luật sư LNT & Partners*

(**) *Luật sư LNT & Partners*

dẫn đến tội vi phạm về đầu tư công (Điều 220 BLHS) hay tội vi phạm về quản lý tài sản nhà nước gây thất thoát lãng phí (Điều 219 BLHS), tội vi phạm về đầu tư công trình xây dựng (Điều 224 BLHS), tội vi phạm về bồi thường tái định cư (Điều 230 BLHS)... Hậu quả là, Chính quyền đô thị không dám đốt cháy giai đoạn, dự án tiến hành chậm trễ và chậm giải ngân vốn đầu tư công.

LNT đề nghị, đối với dự thảo Luật Thủ đô, cần có cơ chế rút gọn và linh hoạt trong quá trình lập quy hoạch. Các quy hoạch chung (mang tính ý tưởng) đã được HĐND phê duyệt thì UBND có nghĩa vụ thi hành và UBND có quyền điều chỉnh bổ sung quy hoạch linh động nhằm mục đích đạt được mục tiêu dự án mà HĐND đề ra. Các vấn đề về độ cao công trình, hệ số sử dụng... phụ thuộc vào quy hoạch chung và thiết kế, khi cần có thể thay đổi tỷ lệ giữa mật độ thương mại và mật độ chung cư... sao cho vẫn hài hòa với kiến trúc và khả năng sử dụng đất.

Cùng với sự cứng nhắc của Luật Quy hoạch 2017 là sự cứng nhắc của Luật Đầu tư công 2019. Mọi khoản chi trong Luật Đầu tư công sẽ phụ thuộc vào kế hoạch đầu tư và giải ngân hàng năm và kế hoạch hàng năm. Nếu kế hoạch hàng năm cần điều chỉnh mà ảnh hưởng đến kế hoạch trung hạn thì phải điều chỉnh kế hoạch trung hạn. Mà thủ tục điều chỉnh kế hoạch trung hạn thì không khác gì lập kế hoạch đầu tư, điều đó tất yếu sẽ dẫn đến chậm giải ngân. Đơn cử, đối với các dự án ODA thì kế hoạch đầu tư phải tuân thủ Điều 25 Luật Đầu tư công 2019; Sau đó thì việc bổ sung kế hoạch hay chủ trương đầu tư tuân thủ quy định tại Điều 34 Luật Đầu tư công 2019.

Đó mới chỉ là bước quyết định chủ trương đầu tư (phê duyệt Pre-FS). Sau đó, lại còn phải qua bước quyết định đầu



tư (phê duyệt FS). Bước này cũng không kém phần phức tạp và việc bổ sung quyết định đầu tư cũng gần như là phải làm lại từ đầu (Điều 43 Luật Đầu tư công 2019).

Bước tiếp theo sẽ là kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm, được thực hiện theo nguyên tắc quy định tại Điều 48 Luật Đầu tư công 2019.

Khi điều chỉnh là tất yếu dẫn đến việc “không phù hợp”, mà nguyên tắc yêu cầu phải có 7 điều kiện về phù hợp và bảo đảm, thì sẽ dẫn đến phải điều chỉnh toàn bộ các bước có liên quan và lại dẫn đến chậm trễ. Chưa kể, HĐND thành phố một năm chỉ họp vài lần mà UBND thì không thể đợi đến lúc HĐND họp mới thông qua được các sửa đổi. Toàn bộ các quy định này dẫn đến cái gọi là “bệnh sợ trách nhiệm” - mà điều này là có thể dự đoán được.

LNT đề xuất trong Luật Thủ đô, các vấn đề về chấp thuận chủ trương, quyết định đầu tư, kế hoạch đầu tư trung dài hạn có độ mở nhất định, thì dự án mới có thể tiến hành nhanh chóng.

Chúng ta có thể xem xét hai bài học thành công và thất bại ở các nước xung quanh. So sánh 2 dự án: Dự án đường sắt cao tốc tại Lào - ODA Trung Quốc: 5 năm xây được hơn 600 km, hơn 70 hầm và 120 cầu, không chậm trễ, không đội vốn; và Dự án đường sắt cao tốc tại Ấn Độ - ODA Nhật Bản: 6 năm xây được 10 km do vướng GPMB; rút ra bài học thành công của Lào là chính quyền địa phương được quyền quyết định và tin tưởng nhà thầu, việc bù GPMB diễn ra nhanh chóng. Trong khi tại Ấn Độ thì thủ tục quá quan liêu, qua nhiều chấp thuận, từ Tiểu bang đến Liên bang, lại thiếu sự phối hợp, dẫn đến dự án bị chậm.

Trình tự thu hồi đất GPMB theo Luật Đất đai bao gồm 9 bước. Trong đó, bước 1 ban hành thông báo thu hồi đất.

Trước khi có quyết định thu hồi đất, chậm nhất là 90 ngày đối với đất nông nghiệp, 180 ngày đối với đất phi nông nghiệp, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phải thông báo thu hồi đất với người bị thu hồi đất. Thông báo thu hồi đất phải gửi đến từng người có đất bị thu hồi, hợp phổ biến tới người dân cũng như thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng, niêm yết tại trụ sở UBND cấp xã. Sau khi áp dụng đúng thủ tục nói trên, nếu người sử dụng đất trong khu vực bị thu hồi đồng ý thì UBND cấp có thẩm quyền có thể ra quyết định thu hồi đất mà không phải chờ đến hết ngày như quy định thông báo thu hồi đất.

Bước 2, thu hồi đất. UBND cấp tỉnh có thẩm quyền thu hồi đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích của xã, phường, thị trấn; đối với tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Đối với đất của hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thuộc thẩm quyền của UBND cấp huyện. UBND cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định thu hồi đất đối với trường hợp đất thu hồi có cả tổ chức và hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất.

Bước 3, kiểm kê đất đai, tài sản có trên đất. Người sử dụng đất có trách nhiệm phối hợp với tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB thực hiện việc điều tra, khảo sát, đo đạc xác định diện tích đất, thống kê nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất để lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Nếu như người sử dụng đất không phối hợp, sẽ do Ủy ban mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện công việc vận động, thuyết phục để người sử dụng đất thực hiện. Sau 10 ngày nếu như không thuyết phục được thì Chủ tịch UBND cấp huyện ban hành quyết định kiểm đếm bắt buộc. Trường hợp người sử dụng đất không thực hiện, sẽ thực hiện kiểm

đếm bắt buộc và tổ chức thực hiện cưỡng chế (Điều 70 Luật Đất đai năm 2013).

Bước 4, lập phương án bồi thường và tái định cư. Tổ chức thực hiện nhiệm vụ bồi thường, GPMB có trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với từng tổ chức, cá nhân, hộ gia đình bị thu hồi đất, trên cơ sở tổng hợp số liệu kiểm kê, xử lý các thông tin liên quan của từng trường hợp, áp giá trính giá trị bồi thường về đất đai, tài sản trên đất.

Bước 5, niêm yết công khai phương án lấy ý kiến của nhân dân. Trong quy trình bồi thường GPMB thì việc tổ chức lấy ý kiến của dân được coi là bước khó khăn nhất. Tất cả các ý kiến của người dân sẽ được đối thoại trực tiếp và đơn vị có trách nhiệm bồi thường sẽ phải đưa ra những thỏa thuận hợp lý để người dân chấp nhận phương án bồi thường.

Bước 6, hoàn chỉnh phương án. Trên cơ sở đóng góp ý kiến của các đối tượng có đất bị thu hồi, đại diện chính quyền, đoàn thể tại cơ sở, tổ chức bồi thường tiếp thu, hoàn chỉnh phương án chi tiết bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trình cơ quan chuyên môn thẩm định và trình cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Bước 7, phê duyệt phương án chi tiết và tổ chức thực hiện. Việc quyết định thu hồi đất sẽ áp dụng Điều 66 Luật Đất đai năm 2013 quy định thẩm quyền thu hồi đất. Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB có trách nhiệm phối hợp với UBND cấp xã phổ biến và niêm yết công khai quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại UBND cấp xã và địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư. Tổ chức thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo phương án đã phê duyệt. Nếu như người sử dụng đất thuộc diện tích đất bị thu hồi không hợp tác, cần triển khai công tác giải thích, thuyết phục, thậm chí cưỡng chế nếu không chấp hành.

Bước 8, tổ chức chi trả bồi thường theo giá thị trường (thông thường qua tham khảo giá giao dịch đất đai tại các phòng công chứng tại địa phương hay tại UBND xã đối với đất nông nghiệp).

Bước 9, bàn giao mặt bằng, cưỡng chế thu hồi đất. Sau khi nhận xong tiền bồi thường đúng theo quy định, thì các đơn vị, cá nhân sẽ tiến hành giao mặt bằng sạch cho chủ đầu tư. Nếu như trong quá trình bàn giao mặt bằng mà cá nhân người sử dụng đất không giao đất, thì sẽ tiến hành cưỡng chế theo quy định.

Như vậy, quy hoạch đã chậm, đầu tư công đã chậm, mà quy trình đền bù GPMB cũng không nhanh được, dẫn đến chậm giải ngân và chậm thực hiện dự án.

LNT đề nghị để đẩy nhanh tiến độ đền bù GPMB cần tiến hành song song các bước, và Luật Thủ đô phải cho phép việc này.

Thí dụ, ngay khi có chấp thuận chủ trương (theo Luật Đầu tư công) là đã phải thực hiện các bước 1, 3, 4, 5, 6 trong các bước nêu trên vì đây chỉ là bước chuẩn bị, chưa chính thức, song mất rất nhiều thời gian. Sau khi có quyết định đầu tư (theo Luật Đầu tư công) thì thực hiện Bước 2, 7, 8 và 9. Có như vậy mới tiến hành nhanh.

Bài học về GPMB ở dự án đường vành đai 3 TP.HCM, Long An, Đồng Nai cũng cho thấy, nguyên nhân chậm trễ chậm các bước 3, 4, 5, và 6 do khởi đầu chậm và các vấn đề mang tính thủ tục như “xác định nguồn gốc đất”.

Nguyên nhân chậm trễ GPMB không chỉ do cơ chế mà còn do con người. Người ta có thể đặt câu hỏi: Tại sao cùng một dự án, cùng một đất nước, cùng một quy định pháp luật mà tại dự án vành đai 3, TP.HCM và Long An lại làm nhanh hơn Đồng Nai? Đó là do có sự chỉ đạo sâu sát của các cấp lãnh đạo. Cụ thể nhất là chỉ đạo định giá đất sát với giá thị trường.

Sự thiếu hiểu biết và phối hợp giữa BQLDA và UBND địa phương có thể dẫn đến sự chậm trễ trong quá trình thông báo thu hồi đất và quyết định thu hồi đất, ảnh hưởng đến tiến độ dự án. Tuy nhiên, BQLDA thì không thể “chỉ đạo” UBND địa phương được (vì cùng cấp) mà chỉ có thể tham mưu cho chính quyền thành phố chỉ đạo. Hay nói cách khác, cả hệ thống chính trị phải vào cuộc thì dự án mới đi nhanh.

Bên cạnh sự chỉ đạo sâu sát kịp thời của chính quyền, cần tăng cường giao tiếp và hợp tác chặt chẽ giữa BQLDA và UBND thông qua các cuộc họp định kỳ, đào tạo cán bộ và cung cấp thông tin đầy đủ về dự án.

Nếu không làm được việc này, việc không thống nhất về giá bồi thường có thể dẫn đến tranh chấp và phức tạp hóa quá trình lập kế hoạch bồi thường, kéo dài thời gian thực hiện dự án.

Ngoài ra, cần thực hiện cuộc thảo luận mở với cộng đồng để thu thập ý kiến và đề xuất giải pháp công bằng, xây dựng quy trình thương lượng minh bạch để đạt được sự đồng thuận.

Luật Thủ đô phải luật hóa được các đề xuất và bài học kinh nghiệm này. Và nhà nước phải luật hóa được Nghị quyết của Bộ Chính trị về bảo vệ cán bộ “xé rào vì lợi ích chung”.

Cải thiện cơ chế quản lý GPMB là yếu tố quan trọng đối với sự thành công của các dự án phát triển đô thị. Bằng cách áp dụng các điều chỉnh trong Luật Thủ đô và Nghị quyết đặc thù, TP.HCM có thể tối ưu hóa quy trình GPMB, đảm bảo quyền lợi của nhân dân và thúc đẩy sự phát triển bền vững của thành phố. Mặt khác, quản lý GPMB là một quá trình phức tạp đòi hỏi sự hợp tác chặt chẽ giữa các bên liên quan. Bằng cách nhận diện và giải quyết các rủi ro một cách hiệu quả, dự án metro có thể đạt được tiến độ và chất lượng mong muốn, đồng thời đảm bảo sự hài lòng và ủng hộ từ cộng đồng.

ĐƠN ĐỀ NGHỊ ĐỂ ĐẨY NHANH TIẾN ĐỘ ĐỀN BÙ GPMB CẦN TIẾN HÀNH SONG SONG CÁC BƯỚC, VÀ LUẬT THỦ ĐÔ PHẢI CHO PHÉP VIỆC NÀY.

Việc di chuyển tiện ích như di chuyển hệ thống cấp nước, điện hay xử lý chất thải có thể gặp nhiều khó khăn và trở ngại. Rủi ro xuất phát từ việc đánh giá sai về tác động của việc di chuyển tiện ích đến cộng đồng; cũng như quản lý không hiệu quả trong quá trình triển khai, khiến việc thực hiện di dời không được hoàn thành trước khi nhà thầu bắt đầu công việc. Giải pháp bao gồm việc thực hiện đánh giá tác động



môi trường toàn diện, thiết lập quy trình tiên tiến để giảm thiểu ảnh hưởng và xây dựng kế hoạch dự phòng chi tiết.

Việc di dời công trình tiện ích có thể tác động đến tiến độ dự án, gây trục trặc cho phân luồng giao thông và liên quan đến nhiều bên thứ 3 và cơ quan nhà nước. Từ đó, có đề xuất cho rằng, chủ đầu tư không nên chịu hoàn toàn rủi ro từ tiện ích mà nên giao nhiệm vụ này cho nhà thầu trong hợp đồng, điều này giúp tận dụng kinh nghiệm và chuyên môn của nhà thầu trong việc phát hiện và dọn dẹp tiện ích.

Tuy nhiên, vấn đề không đơn giản như vậy. Ở dự án Cải tạo môi trường nước 2 tại TP.HCM, BQLDA cũng giao nghĩa vụ dọn dẹp tiện ích cho nhà thầu. Tuy nhiên, nhà thầu chỉ hoàn thành việc di dời tiện ích trong thời gian phù hợp và hợp lý. Thời gian hợp lý ở đây là các cơ quan liên quan, bao gồm chủ đầu tư, phải đưa ra quyết định trong thời gian hợp lý và phù hợp. Như vậy, theo Điều 8.3 Hợp đồng xây dựng FIDIC, cơ quan nhà nước chậm trễ thì nhà thầu cũng có quyền khiếu nại và đòi bồi thường, rủi ro của chủ đầu tư cũng không vì thế mà giảm đi. Cơ quan nhà nước không thể để cả năm mới ra quyết định rồi bảo đó là lỗi của nhà thầu. Những trường hợp như vậy, nhà thầu sẽ được loại trừ rủi ro cho dù Hợp đồng có quy định đó là trách nhiệm của nhà thầu.

Như vậy, việc thiếu kinh nghiệm và khả năng của chủ đầu tư trong việc di dời tiện ích có thể gây chậm trễ và hiệu suất kém. Nhưng, nếu giao việc di dời tiện ích cho nhà thầu thì họ phải có kinh nghiệm, chuyên môn và khả năng cần thiết để thực hiện công việc hiệu quả.

Vậy, đối với loại tiện ích nào thì chủ đầu tư di dời và loại tiện ích nào thì nhà thầu di dời?

Theo LNT, chúng ta nên phân ra giữa tiện ích trên cao và trên bề mặt công trình (thí dụ đường dây điện, viễn

thông, biển báo...) và diện tích dưới đất (đường ống cấp thoát nước, cáp ngầm). Trong đó, loại tiện ích thứ nhất chỉ cần sơ đồ hướng tuyến là di dời được. Loại tiện ích thứ hai, phải có bản vẽ thiết kế được phê duyệt mới biết được vị trí để di dời.

Loại tiện ích thứ nhất thì nên giao cho chủ đầu tư, chủ đầu tư phải lập một dự án riêng về di dời tiện ích. Loại tiện ích thứ hai thì giao cho nhà thầu, vì họ chịu trách nhiệm về công tác thiết kế. Nhà thầu phải có được đề xuất về việc di dời tiện ích trong quá trình khảo sát thiết kế, chuẩn bị thi công, đề xuất có thể cần bao gồm việc xây dựng tiện ích mới trước khi di dời tiện ích cũ để đảm bảo tính liên tục của các dịch vụ và giảm thiểu tác động đến cộng đồng và môi trường. Các thông tin về việc di dời loại tiện ích thứ 2 cần được chủ đầu tư cung cấp một cách đầy đủ trong quá trình mời thầu, đồng thời hỗ trợ và phối hợp với nhà thầu trong quá trình thực hiện di dời.

Để tránh được những ảnh hưởng của việc di dời tiện ích tới tiến độ dự án, việc đánh giá và thiết lập cơ chế phân chia rủi ro đối với việc dọn dẹp tiện ích phải được thực hiện trước hoặc muộn nhất trong quá trình xây dựng đề bài, chuẩn bị đấu thầu.

Ngoài ra trong quá trình chuẩn bị đấu thầu, thương thảo và hoàn thiện hợp đồng, chủ đầu tư cần lưu ý tới thời gian thực hiện công tác xin cấp phép, các giấy phép cần thiết cho việc di dời tiện ích, nghĩa vụ cụ thể của từng bên. Cụ thể là tập trung vào Điều 1.13 Điều kiện chung Hợp đồng FIDIC [Tuân thủ quy định Luật áp dụng]. Theo đó, ước tính và dự báo thời gian cần thiết để đạt được các cấp phép cần thiết, đồng thời yêu cầu nhà thầu đưa thời gian dự kiến vào kế hoạch thi công được phê duyệt để đảm bảo đủ thời gian cần thiết cho công tác di dời.❖