

BỘ GIAO THÔNG VẬN TẢI CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Số: /BC-BGTVT Hà Nội, ngày tháng năm 2024

BÁO CÁO
Tổng kết 05 năm thi hành Luật Đường sắt 2017

MỞ ĐẦU

Luật Đường sắt số 06/2017/QH14 được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIV thông qua tại kỳ họp thứ 3 ngày 16/6/2017, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2018 (sau đây gọi là Luật Đường sắt 2017); Luật đã được sửa đổi, bổ sung bằng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch số 35/2018/QH14 ngày 20/11/2018 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2019. Đây là văn bản pháp lý quan trọng đã kịp thời thể chế hoá các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước đối với mọi hoạt động trong lĩnh vực giao thông vận tải đường sắt. Để triển khai Luật Đường sắt 2017, Bộ Giao thông vận tải đã chủ trì, phối hợp cùng các bộ, ngành liên quan xây dựng, ban hành hoặc trình cơ quan có thẩm quyền ban hành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành.

Luật Đường sắt 2017 đã có các quy định mới để phù hợp với yêu cầu phát triển của lĩnh vực đường sắt như: xác định rõ vai trò chủ đạo của giao thông vận tải đường sắt trong hệ thống giao thông vận tải cả nước; vai trò của Nhà nước trong việc đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; tạo mọi điều kiện thuận lợi và các cơ chế chính sách, ưu đãi hỗ trợ hơn nữa cho các tổ chức, cá nhân kinh doanh đường sắt, phát triển công nghiệp đường sắt; thu hút mọi nguồn lực tham gia đầu tư, kinh doanh đường sắt, công nghiệp đường sắt; xác định rõ hơn nữa vai trò, trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động: đảm bảo trật tự an toàn giao thông đường sắt; quản lý tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt; quản lý đất dành cho đường sắt... Đồng thời, đáp ứng việc triển khai thực hiện yêu cầu của Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 16/01/2012 đề ra; nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý nhà nước và hiệu quả kinh doanh, quản trị doanh nghiệp của doanh nghiệp đường sắt hiện nay.

Thực hiện Quyết định số 2114/QĐ-TTg ngày 16/12/2021 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch thực hiện Kết luận số 19-KL/TW của Bộ Chính trị và Đề án định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV, Bộ Giao thông vận tải đã tổ chức triển khai, tiến hành khảo sát, rà soát, đánh giá thực tiễn áp dụng và thi hành Luật Đường sắt trong 05 năm (từ năm 2018 đến năm 2023); nghiên cứu, tiếp thu các ý kiến góp ý để đề xuất định hướng sửa đổi, bổ sung Luật Đường sắt 2017 khi được cấp có thẩm quyền chấp thuận việc xây dựng dự án Luật Đường sắt (sửa đổi).

Phần thứ nhất
KẾT QUẢ THI HÀNH LUẬT ĐƯỜNG SẮT 2017

I. TÌNH HÌNH TRIỂN KHAI THỰC HIỆN

1. Công tác xây dựng văn bản quy định chi tiết hướng dẫn thi hành Luật

Thực thi Luật Đường sắt 2017, Bộ Giao thông vận tải đã chủ trì, phối hợp cùng các cơ quan, đơn vị liên quan xây dựng, ban hành hoặc trình cơ quan có thẩm quyền ban hành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật: Chính phủ đã ban hành 03 Nghị định, Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải ban hành 21 Thông tư, Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành 01 Thông tư, Bộ trưởng Bộ Công an ban hành 01 Thông tư (*Chi tiết tại Phụ lục số 01*).

Các văn bản quy phạm pháp luật này bước đầu đã có hiệu quả trong việc điều chỉnh các hoạt động đường sắt, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp tham gia kinh doanh đường sắt. Đồng thời, các văn bản này đã cơ bản hoàn thiện bộ khung pháp lý phục vụ cho công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực đường sắt.

2. Công tác tuyên truyền, phổ biến Luật Đường sắt và các văn bản quy định chi tiết hướng dẫn thi hành

Để Luật Đường sắt 2017 và các văn bản quy định chi tiết thi hành đi vào cuộc sống, Bộ Giao thông vận tải luôn chú trọng công tác tổ chức tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật rộng rãi, có chiều sâu, bằng các hình thức thiết thực như: Tổ chức các hội nghị tuyên truyền, phổ biến Luật Đường sắt 2017 và các văn bản hướng dẫn thi hành ở cả 3 miền Bắc, Trung, Nam; mở các lớp tập huấn tại từng khu vực có sự tham gia của nhiều cơ quan, doanh nghiệp, trường học. Đã tổ chức 49 hội nghị tuyên truyền các quy định của pháp luật về giao thông đường sắt, tập huấn về pháp luật đường sắt tại các khu vực với số lượng 29.122 lượt người tham dự, trong đó có đại diện của các cơ quan chức năng liên quan, doanh nghiệp và hiệp hội. Hàng năm, Bộ Giao thông vận tải đã tổ chức in ấn, phát hành hàng chục nghìn tờ rơi và tổ chức các cuộc thi tìm hiểu pháp luật về trật tự an toàn giao thông đường sắt tới các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động đường sắt.

Qua công tác tuyên truyền, cán bộ, công nhân viên, người lao động thuộc các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt, người dân và hành khách đi tàu được tiếp cận với các quy định của pháp luật về đường sắt, giúp mọi đối tượng hiểu và chấp hành tốt pháp luật của Nhà nước, hạn chế các hành vi vi phạm pháp luật về giao thông đường sắt, góp phần bảo đảm trật tự an toàn giao thông đường sắt.

Ngoài ra, mọi thông tin, văn bản quy phạm pháp luật mới về đường sắt đều được thông báo tới các tổ chức liên quan và đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Giao thông vận tải, Cục Đường sắt Việt Nam góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp trong và ngoài nước tiếp cận, xúc tiến hợp tác, đầu tư kinh doanh.

3. Công tác thanh tra, kiểm tra, theo dõi thi hành pháp luật và xử lý vi phạm hành chính

Công tác thanh tra, kiểm tra được tiến hành theo kế hoạch hoặc đột xuất, góp phần quan trọng vào việc nâng cao ý thức trách nhiệm tuân thủ pháp luật về đường sắt. Từ năm 2018 đến nay, trong lĩnh vực đường sắt, các cơ quan, đơn vị đã thực hiện 70 cuộc thanh tra (*trong đó, 31 cuộc thanh tra theo đoàn, 39 cuộc thanh tra độc lập*) và 4.138 cuộc kiểm tra; phát hiện 2.626 hành vi vi phạm, xử phạt và nộp kho bạc nhà nước 2.084.395.000 đồng (*Hai tỷ không trăm tám mươi triệu ba trăm chín mươi năm nghìn đồng*).

Công tác theo dõi thi hành pháp luật về đường sắt được thực hiện thường xuyên trên tất cả lĩnh vực: kết cấu hạ tầng đường sắt, phương tiện giao thông đường sắt, nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu, tín hiệu, quy tắc giao thông và bảo đảm trật tự an toàn giao thông đường sắt, kinh doanh đường sắt, đường sắt đô thị, quản lý nhà nước về hoạt động đường sắt.

4. Công tác cải cách thủ tục hành chính, điều kiện kinh doanh và chế độ báo cáo

Trong quá trình xây dựng mới các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật Đường sắt 2017 có các thủ tục hành chính, Bộ Giao thông vận tải đã tiến hành đánh giá đầy đủ tác động của thủ tục hành chính về sự cần thiết, tính hợp hiến, hợp pháp và chi phí thực hiện. Theo đó, trong lĩnh vực đường sắt đã cắt giảm, đơn giản hóa các thủ tục hành chính và các điều kiện kinh doanh như sau:

- Đối với thủ tục hành chính: bãi bỏ 06/20 thủ tục hành chính (chiếm 35%), đơn giản hóa 07/20 thủ tục hành chính (chiếm 35%), phát sinh 04 thủ tục hành chính. Như vậy, trong lĩnh vực đường sắt hiện nay có 18 thủ tục hành chính. Trong đó có 02 thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền của Chính phủ, 04 thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền của Bộ Giao thông vận tải và 12 thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền của Cục Đường sắt Việt Nam.

- Đối với các điều kiện kinh doanh: cắt giảm 05/08 ngành nghề kinh doanh có điều kiện (đạt 62,5%); tương ứng với mỗi ngành nghề kinh doanh có điều kiện đã cắt giảm 37/45 điều kiện kinh doanh (đạt 82,2%).

- Đối với chế độ báo cáo: đã chuẩn hoá, đơn giản hoá 05/10 chế độ báo cáo định kỳ theo quy định.

(Chi tiết tại Phụ lục 02)

Ngoài ra, triển khai thực hiện Nghị quyết 68/NQ-CP và Quyết định số 1977/QĐ-TTg ngày 24/11/2021 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Phương án cắt giảm, đơn giản hóa quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh thuộc phạm vi chức năng quản lý của Bộ Giao thông vận tải, trong lĩnh vực đường sắt đã tiếp tục đơn giản hoá, cắt giảm 08 quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh.

Sau 05 năm triển khai thực hiện, các quy định về thủ tục hành chính, điều kiện kinh doanh và chế độ báo cáo đang được các tổ chức, cá nhân hoạt động trong lĩnh vực đường sắt thực hiện ổn định, hiệu quả.

II. NHỮNG KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC

1. Công tác quản lý nhà nước

1.1. Về quy hoạch phát triển đường sắt

Thực hiện Luật Đường sắt 2017 và Luật Quy hoạch 2017, Bộ Giao thông vận tải đã tổ chức lập và được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch mạng lưới đường sắt thời kỳ 2021 – 2030, tầm nhìn đến năm 2050¹; quy hoạch phát triển giao thông vận tải đường sắt đã được Bộ Giao thông vận tải công bố theo quy định; các quy hoạch có tính chất kỹ thuật chuyên ngành đang được Bộ Giao thông vận tải tổ chức nghiên cứu. Quy hoạch đường sắt đô thị tại thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh đã hoàn thành quy hoạch mạng lưới đường sắt đô thị hiện đại². Nhìn chung, các quy định về quy hoạch phát triển giao thông vận tải đường sắt được triển khai đúng quy định và đầy đủ.

1.2. Về chính sách phát triển đường sắt

Với lợi thế của giao thông vận tải đường sắt so với các loại hình vận tải khác như: vận tải đường dài với khối lượng lớn, ổn định, thân thiện, an toàn, ít gây ô nhiễm môi trường, tiết kiệm đất, thích hợp với đại đa số các tầng lớp dân cư; vận tải đường sắt ngày càng trở nên thiết yếu đối với sự phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Theo kinh nghiệm quốc tế, các nước phát triển tập trung ưu tiên phát triển đường sắt trước vì đây là hệ thống vận tải có nhiều ưu điểm vượt trội so với các phương thức giao thông vận tải khác, góp phần tích cực phát triển kinh tế vùng, kết nối các vùng đô thị mà đường sắt đi qua.

Luật Đường sắt 2017 đã có những quy định về chính sách phát triển đường sắt như: ưu tiên nguồn lực để đầu tư phát triển, nâng cấp bảo trì, bảo vệ kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị để đường sắt đóng vai trò chủ đạo trong hệ thống vận tải cả nước; khuyến khích, hỗ trợ, tạo điều kiện để đầu tư, kinh doanh đường sắt; ưu tiên phân bổ ngân sách nhà nước... (Điều 5); xác định kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt, kinh doanh vận tải đường sắt, kinh doanh đường sắt đô thị và công nghiệp đường sắt là ngành, nghề ưu đãi đầu tư; giao đất không thu tiền sử dụng đất đối với đất xây dựng kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; miễn tiền thuê đất đối với đất xây dựng kết cấu hạ tầng đường sắt chuyên dùng, công trình công nghiệp đường sắt; được hưởng ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất nhập khẩu máy móc, thiết bị, phụ tùng thay thế... (Điều 6).

Đến nay, sau 05 năm thực hiện các quy định này, giao thông vận tải đường sắt đã duy trì hoạt động ổn định, an toàn và hiệu quả và đã đạt được những kết quả như sau:

a) Về ưu đãi, hỗ trợ trong hoạt động đường sắt:

Một số doanh nghiệp đã được hưởng lợi từ chính sách về miễn tiền thuê đất³.

¹ Quyết định số 1769/QĐ-TTg ngày 19/10/2021 của Thủ tướng Chính phủ.

² Hà Nội đã quy hoạch 10 tuyến đường sắt đô thị với tổng chiều dài 417,8 km; TP.Hồ Chí Minh quy hoạch 08 tuyến xuyên tâm và vành khuyên nối các trung tâm chính của thành phố, kết nối với các đô thị vệ tinh trong Vùng (Thủ Dầu Một, Biên Hòa, Tân An...) với tổng chiều dài 228,1 km.

Trong biểu thuế xuất nhập khẩu ban hành hằng năm đều quy định mức thuế nhập khẩu ưu đãi bằng “0” đối với các hàng hoá: đầu máy, các phương tiện di chuyển trên đường sắt hoặc đường tàu điện và các bộ phận của chúng; các bộ phận cố định và ghép đường ray xe lửa hoặc tàu điện và bộ phận của chúng; thiết bị tín hiệu giao thông bằng cơ khí (kể cả cơ điện) các loại⁴.

b) Về huy động các nguồn vốn

- Nguồn vốn ngân sách nhà nước:

+ Giai đoạn 2016-2020: nguồn vốn đầu tư dành cho phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia trong tổng thể nguồn vốn được bố trí qua Bộ Giao thông vận tải là 18.657 tỷ đồng (chiếm khoảng 8,19%); nguồn vốn sự nghiệp kinh tế dành cho công tác bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt là 13.267 tỷ đồng.

+ Giai đoạn 2021-2025: nguồn vốn đầu tư dành cho phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia trong tổng thể nguồn vốn được bố trí qua Bộ Giao thông vận tải là 15.467 tỷ đồng (chiếm khoảng 4,73%), trong đó: các dự án chuyển tiếp giai đoạn trước 11.662 tỷ đồng; các dự án khởi công mới thực hiện đầu tư là 3.222 tỷ đồng; các dự án khởi công mới chuẩn bị đầu tư là 583 tỷ đồng; nguồn vốn sự nghiệp kinh tế năm 2021, 2022, 2023 dành cho công tác bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt lần lượt là 2.822 tỷ đồng, 3.000 tỷ đồng và 3.450 tỷ đồng.

- Nguồn vốn vay ODA: đã hoàn thành 06 dự án⁵ với tổng mức đầu tư 10.641 tỷ đồng sử dụng vốn vay ODA của Trung Quốc, Pháp, Đức, Nhật Bản. Hiện nay, đang triển khai Dự án cải tạo đường sắt khu vực đèo Khe Nét, tổng mức đầu tư 2.010 tỷ đồng và Dự án cải tạo khu gian Hòa Duyệt - Thanh Luyệt, tổng mức đầu tư 1.480 tỷ đồng sử dụng vốn vay của Hàn Quốc.

- Nguồn vốn của doanh nghiệp (Tổng công ty Đường sắt Việt Nam): chủ yếu dùng cho việc đầu tư phương tiện, thiết bị vận tải (đầu máy, toa xe...). Theo báo cáo của Tổng công ty Đường sắt Việt Nam vốn tự huy động giai đoạn 2016-2020 là 1.989,8 tỷ đồng.

- Nguồn vốn xã hội hóa: giai đoạn 2016-2020 đã thu hút được 43,22 tỷ đồng để đầu tư vào bãi hàng tại các ga Yên Viên, Đông Anh và 1.302 tỷ đồng để thực hiện dự án nâng tĩnh không cầu Bình Lợi nhằm hạn chế tai nạn giao thông và nâng cao năng lực vận tải đường thủy nội địa khu vực tỉnh Bình Dương và thành phố Hồ Chí Minh.

- Về nguồn vốn đầu tư cho các dự án đường sắt đô thị: nguồn vốn đầu tư cho các dự án đường sắt đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội là 36.602 tỷ đồng với 04 dự án (tuyến số 1: 2.254 tỷ đồng, tuyến số 2: 977 tỷ đồng, tuyến số 2A: 16.310 tỷ đồng và tuyến số 3: 17.041 tỷ đồng) và thành phố Hồ Chí Minh là

³ Công ty Cổ phần xe lửa Dĩ An, Công ty than Núi Hồng đã được miễn tiền thuê đất; Công ty Tuyển than Cửa Ông và Công ty Kho vận Đá Bạc đang làm việc với cơ quan thuế của địa phương để được hưởng chính sách này.

⁴ Chương 86 Biểu thuế xuất nhập khẩu hằng năm.

⁵ Dự án hiện đại hoá thông tin tín hiệu đường sắt 3 tuyến phía Bắc và khu đầu mối Hà Nội, giai đoạn I; Dự án Hiện đại hoá thông tin tín hiệu đường sắt Hà Nội - Vinh (cả giai đoạn I và giai đoạn II); Dự án hiện đại hoá thông tin tín hiệu đường sắt Vinh - Sài Gòn (giai đoạn I); Dự án cải tạo nâng cấp tuyến Đường sắt Yên Viên - Lào Cai (giai đoạn I). Dự án Nâng cao an toàn các cầu đường sắt trên tuyến đường sắt Hà Nội - Thành phố Hồ Chí Minh, Dự án hiện đại hóa trung tâm điều hành vận tải OCC.

29.408 tỷ đồng với 02 dự án (tuyến số 1: 23.684 tỷ đồng; tuyến số 2: 5.544 tỷ đồng).

Như vậy, về huy động nguồn lực đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt được cụ thể hóa trong các Chiến lược, Quy hoạch rất lớn, nhưng thực tế khả năng cân đối bố trí từ ngân sách nhà nước rất thấp; các cơ chế ưu đãi để huy động vốn đã được luật hóa (Điều 6 Luật Đường sắt 2017) nhưng thực tế không triển khai được.

1.3. Về hợp tác quốc tế, khoa học công nghệ, môi trường, chuyển đổi số

1.3.1. Lĩnh vực hợp tác quốc tế và khoa học công nghệ

a) Về kết nối đường sắt khu vực và quốc tế:

Hiện nay, đường sắt Việt Nam đang duy trì kết nối với đường sắt Trung Quốc tại hai cửa khẩu Đồng Đăng và Lào Cai; tổ chức vận tải liên vận quốc tế bằng đường sắt giữa Việt Nam - Trung Quốc và quá cảnh từ Trung Quốc đến các nước trong khối OSJD. Hàng năm, Bộ Giao thông vận tải duy trì thực hiện ký kết Nghị định thư hội nghị đường sắt biên giới Việt Nam - Trung Quốc để đường sắt hai nước thống nhất các biện pháp tổ chức chạy tàu liên vận quốc tế an toàn, thuận tiện, hiệu quả. Cụ thể: Bộ Giao thông vận tải thúc đẩy trao đổi với phía Trung Quốc để ký Hiệp định vận tải đường sắt mới thay thế Hiệp định đường sắt biên giới Việt Nam - Trung Quốc năm 1992; thúc đẩy đàm phán phương án kết nối đoạn đường sắt ga Lào Cai - ga Hà Khẩu Bắc (Vân Nam); đề nghị Trung Quốc tăng khối lượng hàng hoá của Việt Nam quá cảnh Trung Quốc đi nước thứ ba bằng đường sắt qua cửa khẩu Đồng Đăng (Lạng Sơn) - Bằng Tường (Quảng Tây).

Chính phủ đã ký thỏa thuận với Chính phủ Lào về xây dựng và khai thác tuyến đường sắt Vũng Áng - Viêng Chăn; tiếp nhận hỗ trợ kỹ thuật của Chính phủ Trung Quốc lập quy hoạch tuyến đường sắt Lào Cai - Hà Nội - Hải Phòng. Bộ Giao thông vận tải Việt Nam và Bộ Giao thông Công chính Campuchia đã ký biên bản thỏa thuận xem xét, nghiên cứu tuyến đường sắt kết nối Tp. Hồ Chí Minh - Phnom Penh qua cửa khẩu Mộc Bài.

b) Về mở rộng, thúc đẩy các mối quan hệ với các tổ chức quốc tế:

Bộ Giao thông vận tải luôn chủ động, tích cực trong các mối quan hệ với Tổ chức hợp tác đường sắt (OSJD), Hiệp hội Đường sắt Tiểu vùng Mê Công mở rộng (GMRA), Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA), Cơ quan Hợp tác quốc tế Hàn Quốc (KOICA), Hiệp hội đường sắt quốc tế (UIC)... và các công ty đường sắt trên thế giới, như: Công ty Đường sắt Đông Nhật Bản, Công ty Đường sắt Tây Nhật Bản, Công ty Đường sắt Trung Nhật Bản, Tổng công ty Đường sắt Hàn Quốc... nhằm tìm kiếm sự hỗ trợ trong việc đào tạo, nâng cao trình độ cho đội ngũ cán bộ, tiếp thu kinh nghiệm phát triển đường sắt, tiếp cận khoa học công nghệ tiên tiến.

Quá trình triển khai thực hiện công tác hợp tác quốc tế trong lĩnh vực đường sắt, Bộ Giao thông vận tải luôn tuân thủ đảm bảo chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và lợi ích quốc gia; đáp ứng yêu cầu về hội nhập quốc tế; tuân thủ các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

c) Về nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ, đào tạo phát triển nguồn nhân lực:

Từ khi Luật Đường sắt 2017 có hiệu lực, xuất phát từ nhu cầu thực tiễn sản xuất, thực hiện mục tiêu nâng cao chất lượng bảo trì và khai thác đường sắt, tăng cường năng lực tự sản xuất vật tư phụ tùng trong nước, giảm nhập ngoại, mặc dù nguồn kinh phí dành cho nghiên cứu khoa học công nghệ còn hạn hẹp, Cục Đường sắt Việt Nam, Tổng công ty Đường sắt Việt Nam đã chủ trì phối hợp với các đơn vị liên quan nghiên cứu 02 nhiệm vụ khoa học công nghệ cấp nhà nước, 07 nhiệm vụ khoa học công nghệ cấp Bộ, 17 nhiệm vụ khoa học công nghệ cấp cơ sở⁶. Các nhiệm vụ nghiên cứu khoa học một mặt đi cụ thể vào các lĩnh vực chuyên ngành như: đầu máy, toa xe, thông tin tín hiệu, kết cấu hạ tầng, vận tải, vật liệu mới, thiết bị thay thế... mặt khác chú trọng vào các đề tài, giải pháp trong quản lý nhằm hoàn thiện hệ thống quy trình, quy phạm, tiêu chuẩn, nâng cao năng lực chạy tàu, mô hình tổ chức, cải cách hành chính. Một số đề tài nghiên cứu đã được triển khai ứng dụng trực tiếp vào sản xuất, tiết kiệm chi phí, đảm bảo an toàn, bảo vệ môi trường, nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả. Việc ứng dụng rộng rãi kết quả các nhiệm vụ khoa học công nghệ, các sản phẩm, công nghệ mới trong lĩnh vực quản lý, bảo trì, nâng cấp kết cấu hạ tầng và an toàn giao thông đường sắt tạo thuận lợi cho việc ứng dụng khoa học công nghệ vào kết cấu hạ tầng đường sắt, nâng cao an toàn chạy tàu.

Năm 2018, Bộ Giao thông vận tải đã phối hợp với KOICA thực hiện Dự án đối tác trao đổi kinh nghiệm phát triển lĩnh vực giao thông vận tải, sử dụng nguồn vốn ODA không hoàn lại của Hàn Quốc. Dự án đã tổ chức đào tạo tại Việt Nam và Hàn Quốc được 356 lượt người (252 lượt người đào tạo tại Việt Nam và 104 lượt người đào tạo tại Hàn Quốc) thuộc các doanh nghiệp, cơ quan quản lý nhà nước liên quan đến lĩnh vực đường sắt; đồng thời đã tiếp nhận kết quả nghiên cứu của dự án đầu tư tuyến đường sắt Biên Hòa - Vũng Tàu theo hình thức PPP; tiếp nhận kinh nghiệm quản lý, đầu tư, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt tại Hàn Quốc làm cơ sở nghiên cứu áp dụng cho đường sắt Việt Nam. Tổng công ty Đường sắt Việt Nam được giao thực hiện và quản lý 02 dự án Hỗ trợ kỹ thuật sử dụng vốn ODA, gồm: Dự án “Tăng cường năng lực đào tạo đường sắt đô thị cho Trường Cao đẳng nghề Đường sắt” bằng nguồn vốn của Chính phủ Nhật Bản và dự án “Nâng cao năng lực quản lý an toàn đường sắt tại Việt Nam” bằng nguồn vốn của Chính phủ Hàn Quốc.

Từ năm 2021 đến nay, Bộ Giao thông vận tải và Cục Đường sắt Việt Nam đang tiếp nhận dự án xây dựng hệ thống thông tin quản lý kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia bằng nguồn vốn viện trợ không hoàn lại của Chính phủ Úc.

d) Về xây dựng quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật:

Đối với đường sắt quốc gia và đường sắt chuyên dùng: đã ban hành và công bố 05 quy chuẩn kỹ thuật; 35 Tiêu chuẩn Việt Nam; 12 Tiêu chuẩn cơ sở. Các quy chuẩn, tiêu chuẩn này đã cơ bản đáp ứng được yêu cầu cho các hoạt

⁶ Trong đó có nhiệm vụ “Nghiên cứu, thử nghiệm thiết bị kiểm tra, giám sát hoạt động thiết bị điện khí tập trung kiểu 6502” đã được Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam lựa chọn đưa vào “Sách Vàng Sáng tạo Việt Nam năm 2019”.

động xây dựng và bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt.

Đối với đường sắt tốc độ cao: Bộ Giao thông vận tải đang nghiên cứu, tìm hiểu kinh nghiệm về hệ thống tiêu chuẩn đường sắt tốc độ cao trên thế giới để định hướng xây dựng hệ thống tiêu chuẩn đường sắt tốc độ cao phù hợp với điều kiện Việt Nam. Đến nay đã ban hành và công bố 02 Tiêu chuẩn Việt Nam về đường sắt tốc độ cao⁷.

Đối với đường sắt đô thị: đã ban hành và công bố 01 quy chuẩn kỹ thuật⁸; 03 Tiêu chuẩn Việt Nam⁹. (*Chi tiết tại Phụ lục 03*)

1.3.2. Lĩnh vực môi trường

Sau khi Luật Đường sắt có hiệu lực thi hành, việc thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực đường sắt cơ bản được thực hiện nghiêm túc, đầy đủ và đạt được những kết quả sau:

- Tình trạng xả chất thải không bảo đảm vệ sinh môi trường lên đường sắt đã được kiểm soát, không còn tình trạng xả chất thải vệ sinh chưa qua xử lý xuống đường sắt¹⁰.

- 100% các Quy hoạch đã thực hiện lập đánh giá môi trường chiến lược theo quy định của pháp luật hiện hành.

- 100% phương tiện giao thông đường sắt tham gia giao thông được đăng kiểm bảo đảm quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường, có Giấy chứng nhận chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện giao thông đường sắt hoặc Giấy chứng nhận kiểm tra định kỳ an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện giao thông đường sắt do cơ quan có thẩm quyền cấp còn hiệu lực theo quy định tại khoản 1 Điều 30 Luật Đường sắt.

- Các quy định về điều kiện nhập khẩu phương tiện giao thông đường sắt (Điều 34); vận tải hàng nguy hiểm (Điều 62); vận tải động vật sống (Điều 63) và vận tải thi hài, hài cốt trên đường sắt quốc gia (Điều 64) được thực hiện đầy đủ, nghiêm túc.

1.3.3. Lĩnh vực chuyển đổi số

Thực hiện chiến lược chuyển đổi số quốc gia, Bộ Giao thông vận tải đang giao cho Cục Đường sắt Việt Nam triển khai thực hiện các dự án công nghệ thông tin phục vụ công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực đường sắt, gồm:

- Dự án xây dựng hệ thống thông tin quản lý phương tiện, người điều khiển, vận tải, an toàn đường sắt.

- Dự án xây dựng hệ thống thông tin quản lý kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia.

⁷ (1) Tiêu chuẩn quốc gia về Ứng dụng đường sắt – Thiết bị gom điện – Đặc tính kỹ thuật và phương pháp thử – Phần 1: Thiết bị gom điện trên các phương tiện đường sắt tốc độ cao; (2) Tiêu chuẩn quốc gia về thiết kế đường sắt tốc độ cao – Phần I tham số thiết kế tuyến đường.

⁸ QCVN 08:2018/BXD - Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về công trình tàu điện ngầm.

⁹ (1) Tiêu chuẩn quốc gia về Hệ thống quản lý an toàn vận hành đường sắt đô thị – Các yêu cầu và hướng dẫn sử dụng; (2) Tiêu chuẩn quốc gia về Ứng dụng đường sắt – Thiết bị gom điện – Đặc tính kỹ thuật và phương pháp thử – Phần 2: Thiết bị gom điện trên các phương tiện đường sắt đô thị và đường sắt nhẹ; (3) Tiêu chuẩn quốc gia về Ứng dụng đường sắt – Hệ thống đường sắt đô thị tự động (AUGT) – Các yêu cầu an toàn.

¹⁰ Hiện nay, 100% toa xe khách đóng mới đều được lắp đặt thiết bị vệ sinh tự hoại.

Hiện nay, trong lĩnh vực đường sắt có 10/20 thủ tục hành chính đã được nâng cấp dịch vụ công trực tuyến toàn trình, 6/20 thủ tục hành chính thực hiện dịch vụ công trực tuyến một phần và 04/20 thủ tục hành chính chưa thực hiện dịch vụ công trực tuyến.

1.4. Về phát triển nguồn nhân lực

Thực hiện Luật Đường sắt năm 2017, Bộ Giao thông vận tải đã chủ động xây dựng chính sách khuyến khích và thu hút người có chuyên môn giỏi làm việc trong lĩnh vực giao thông vận tải đường sắt; chú trọng công tác xã hội hóa trong đào tạo bảo đảm nguồn nhân lực phục vụ nhu cầu phát triển đường sắt; tiếp tục tổ chức đào tạo nâng cao đội ngũ kỹ thuật, quản lý, giảng viên về công nghệ đường sắt đô thị theo Đề án Tổ chức đào tạo nguồn nhân lực đường sắt đô thị giai đoạn 2014 - 2020 tại Quyết định số 127/QĐ-BGTVT ngày 14/01/2014 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải. Hiện nay, trong lĩnh vực đường sắt có Trường Cao đẳng nghề Đường sắt chuyên đào tạo các chuyên ngành về đường sắt ở trình độ cao đẳng trở xuống; Trường Đại học Giao thông vận tải Hà Nội, Trường Đại học công nghệ Giao thông vận tải và Trường Đại học Giao thông vận tải Thành phố Hồ Chí Minh đào tạo một số chuyên ngành về lĩnh vực đường sắt ở trình độ Đại học và sau Đại học. Tuy nhiên, số lượng, chất lượng, cơ cấu nguồn nhân lực trong lĩnh vực đường sắt chưa hợp lý ở các nhóm ngành nghề (công trình, thông tin tin hiệu, đầu máy toa xe, điều hành chạy tàu...); chính sách sử dụng, đãi ngộ đối với nguồn nhân lực chất lượng cao chưa thực sự được quan tâm, chưa có điều kiện để tiếp cận với trình độ quản lý, kỹ thuật tiên tiến trên thế giới. Đội ngũ cán bộ khoa học công nghệ về đường sắt còn thiếu chuyên gia giỏi về chuyên môn, nghiệp vụ; đội ngũ công nhân lành nghề đã có sự phát triển khá tốt nhưng vẫn chưa đáp ứng yêu cầu ngày càng cao trong điều kiện hiện nay.

2. Kết cấu hạ tầng đường sắt

2.1. Phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt

2.1.1. Đối với đường sắt quốc gia

Đường sắt quốc gia đi qua 34 tỉnh/thành phố, gồm 07 tuyến chính (Hà Nội – thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội - Hải Phòng, Hà Nội - Đồng Đăng, Hà Nội - Lào Cai, Hà Nội - Quán Triều, Kép - Lưu Xá, Kép - Hạ Long) và 09 tuyến nhánh gồm: Bắc Hồng - Văn Điển, Phủ Lý - Thịnh Châu, Cầu Giát - Nghĩa Đàn, Diêu Trì - Quy Nhơn, Bình Thuận - Phan Thiết, Phó Lu - Xuân Giao, Mai Pha - Na Dương, Chí Linh - Phả Lại, Đà Lạt - Trại Mát. Tổng chiều dài đường sắt là 3.143 km, trong đó có 297 ga; 03 loại là khổ đường: khổ 1.000 mm (chiếm 85%), khổ 1.435 mm (chiếm 6%), khổ đường lồng 1.000 mm và 1.435 mm (chiếm 9%). Mật độ đường sắt đạt khoảng 7,9 km/1000 km². Mạng đường sắt kết nối quốc tế với Trung Quốc tại Đồng Đăng (tuyến Hà Nội - Đồng Đăng) và tại Lào Cai (tuyến Hà Nội - Lào Cai).

Hiện tại, chất lượng kết cấu hạ tầng đường sắt chấp vá, chưa đồng bộ (còn nhiều cầu yếu, hầm yếu, độ dốc cao, bán kính nhỏ; ray, tà vẹt nhiều chủng loại; hệ thống thông tin tin hiệu lạc hậu; còn nhiều điểm giao cắt giữa đường bộ và đường sắt, tốc độ chạy tàu hạn chế, năng lực thông qua thấp,...) tiềm ẩn nguy cơ gây mất

an toàn giao thông. Chưa có sự kết nối đồng bộ với các phương thức vận tải khác; một số khu vực kinh tế quan trọng như Đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên chưa có đường sắt; hệ thống đường sắt nối vào khu vực cảng biển còn hạn chế (một số nhánh đường sắt kết nối với các cảng biển, cảng sông trước đây đã bị tháo dỡ như: Cửa Lò, Tiên Sa, Quy Nhơn, Ba Ngòi, Sài Gòn...).

Hệ thống ga phần lớn có quy mô nhỏ, hạ tầng cũ, chỉ có từ 2 đường đến 3 đường, chiều dài đường ga ngắn, gây khó khăn cho khai thác vận tải. Phần lớn nhà ga là cấp IV có tiêu chuẩn kỹ thuật thấp, trang bị nội thất sơ sài. Số lượng ga nằm ở các thành phố lớn có tài sản có thể khai thác kinh doanh dịch vụ giá trị gia tăng, có lợi thế thương mại không nhiều, chỉ đảm bảo sử dụng vào mục đích chính là phục vụ trực tiếp việc chạy tàu¹¹.

Kho ga đường sắt, bãi hàng chủ yếu đã đầu tư từ nhiều năm trước, bị xuống cấp, không bảo đảm yêu cầu tập kết, bảo quản hàng hóa; không có kho nào đạt tiêu chuẩn để lưu trữ, bảo quản các mặt hàng tươi sống, hàng hóa có giá trị cao.

Từ khi Luật Đường sắt 2017 có hiệu lực đến nay, chưa xây dựng thêm được kilomet đường sắt quốc gia nào.

2.1.2. Đối với đường sắt đô thị

Hiện nay, trong cả nước chỉ có Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh đang đầu tư xây dựng một số tuyến đường sắt đô thị và mới chỉ có một tuyến đường sắt đô thị ở Hà Nội được đưa vào khai thác (tuyến số 2A); một số tuyến đang chạy thử và chuẩn bị đưa vào khai thác thương mại như: Nhôn - Ga Hà Nội, Bến Thành - Suối Tiên. Các tuyến đường sắt đô thị được đầu tư, xây dựng và áp dụng tiêu chuẩn kỹ thuật, công nghệ khác nhau của mỗi nước cho vay vốn để đầu tư như: Trung Quốc, Pháp, Nhật Bản¹²...

Mô hình quản lý, đầu tư, xây dựng, khai thác đường sắt đô thị tại 02 thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh đã và đang được kiện toàn.

Nhìn chung các tuyến đường sắt đô thị xây dựng đều tuân thủ các quy định của Luật Đường sắt 2017, phù hợp với quy hoạch phát triển địa phương.

2.1.3. Đối với đường sắt chuyên dùng

Đường sắt chuyên dùng do các doanh nghiệp đầu tư, quản lý, khai thác với tổng chiều dài khoảng 258 km phục vụ hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Các tuyến đường sắt chuyên dùng đã góp phần quan trọng trong việc vận tải hàng hóa của các doanh nghiệp, giảm áp lực lên vận tải đường bộ ở địa phương. Tuy nhiên, mạng lưới đường sắt chuyên dùng còn hạn chế, chưa phát triển được các tuyến mới kết nối với đường sắt quốc gia.

Bảng thống kê số lượng đường sắt chuyên dùng

¹¹ Tổng số các công trình kiến trúc đã quá niên hạn sử dụng hoặc mất an toàn là 220 công trình (45.124 m²).

¹² Tuyến Cát Linh - Hà Đông tiêu chuẩn công nghệ Trung Quốc đã hoàn thành xây dựng, lắp đặt thiết bị và đã đưa vào vận hành khai thác; Tuyến Nhôn - ga Hà Nội tiêu chuẩn công nghệ Pháp đang xây dựng và chuẩn bị đưa vào khai thác đoạn trên cao bắt đầu xuất phát từ ga S1 - Nhôn đến ga S8 - Đại học Giao thông vận tải và ngược lại; Tuyến Bến Thành - Suối Tiên tiêu chuẩn, công nghệ Nhật Bản đang xây dựng và chuẩn bị đưa vào khai thác.

TT	Tên doanh nghiệp kinh doanh đường sắt chuyên dùng	Chiều dài quản lý, khai thác (Km)	Tỉnh/ thành phố
1	Công ty TNHH MTV Apatit Việt Nam	75,08	Lào Cai
2	Công ty Gang thép Thái Nguyên	15,8	Thái Nguyên
3	Công ty than Núi Hồng		
4	Công ty Kho Vận Đá Bạc	173	Quảng Ninh
5	Công ty Tuyển than Cửa Ông		

2.1.4. Đối với đường sắt tốc độ cao

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, từ tháng 11/2017 đến tháng 12/2018, Bộ Giao thông vận tải đã tổ chức rà soát, hoàn thiện báo cáo nghiên cứu tiền khả thi Dự án đường sắt tốc độ cao trên trục Bắc - Nam và ngày 14/02/2019 Bộ Giao thông vận tải đã có Tờ trình số 1281/TTr-BGTVT trình Thủ tướng Chính phủ Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi. Thủ tướng Chính phủ đã thành lập Hội đồng thẩm định nhà nước để thẩm định dự án; đến nay, Hội đồng thẩm định nhà nước, Ban Chỉ đạo đã tổ chức họp và chỉ đạo để Bộ GTVT tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện Đề án. Năm 2021, 2022, thực hiện Chương trình làm việc của Bộ Chính trị, ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ

Căn cứ Kết luận số 49, chỉ đạo của đồng chí Bí thư Ban Cán sự đảng Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ tại văn bản số 1912-CV/BCSDCP ngày 06/6/2023, ý kiến của Hội đồng thẩm định nhà nước tại Thông báo số 2956/TB-BKHĐT ngày 18/4/2023 của Bộ Kế hoạch và đầu tư; với tính chất phức tạp, quy mô lớn của dự án (tiêu chuẩn kỹ thuật, công nghệ phức tạp, nguồn lực đầu tư đặc biệt lớn, ảnh hưởng sâu rộng và lâu dài đến phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, lần đầu tiên được triển khai tại Việt Nam), cần phải nghiên cứu thận trọng, kỹ lưỡng, toàn diện. Bộ GTVT đã tổ chức nghiên cứu, đánh giá kỹ lưỡng, toàn diện, tổng hợp kinh nghiệm phát triển đường sắt tốc độ cao của các nước trên thế giới; tổ chức đoàn công tác liên ngành trực tiếp khảo sát tại 04 nước có hệ thống đường sắt tốc độ cao phát triển nhất trên thế giới, tiếp thu ý kiến của Ban Chỉ đạo để cập nhật, bổ sung hoàn thiện Đề án.

Ngày 21/11/2023, Bộ Giao thông vận tải đã có Tờ trình 679/TTr-BGTVT trình Chính phủ Đề án chủ trương đầu tư đường sắt tốc độ cao trên trục Bắc - Nam đã đưa ra 3 kịch bản:

- Kịch bản 1: xây dựng mới tuyến đường sắt đôi, khổ 1.435mm, tốc độ thiết kế 350 km/h, tải trọng 17 tấn/trục; 23 ga khách; khai thác riêng tàu khách; nâng cấp tuyến đường sắt Bắc - Nam hiện hữu để vận tải hàng hóa; kinh phí đầu tư khoảng 62,38 tỷ USD¹³

- Kịch bản 2: xây dựng mới tuyến đường sắt đôi khổ 1.435mm, tốc độ thiết kế 250 km/h, tải trọng 22,5 tấn/trục; xây dựng 50 ga khách, 20 ga hàng; vận tải cả hành khách và hàng hóa (khai thác chung tàu khách và tàu hàng); kinh phí đầu tư

¹³ GPMB: 6,11 tỷ USD; xây dựng và thiết bị: 33,69 tỷ USD; phương tiện: 8,06 tỷ USD; quản lý, tư vấn, chi khác: 5,01 tỷ USD; dự phòng 9,51 tỷ USD. Không tính chi phí nâng cấp tuyến đường sắt hiện hữu là 4,8 tỷ USD được thực hiện bằng dự án riêng.

khoảng 67,42 tỷ USD¹⁴.

- Kịch bản 3: xây dựng mới tuyến đường sắt đôi, khổ 1.435mm, tốc độ thiết kế 350 km/h, tải trọng 22,5 tấn/trục; xây dựng 23 ga khách, 5 ga hàng; vận tải hành khách và có thể vận tải hàng hóa khi xuất hiện nhu cầu; nâng cấp tuyến đường sắt Bắc - Nam hiện hữu để vận tải hàng hóa; kinh phí đầu tư khoảng 66,19 tỷ USD¹⁵.

Với những yêu cầu đặt ra trong Kết luận số 49-KL/TW, Bộ Giao thông vận tải đã kiến nghị lựa chọn đầu tư đường sắt tốc độ cao theo kịch bản 3. Kịch bản này sẽ hình thành hệ thống kết cấu hạ tầng theo hướng đồng bộ, hiện đại, đáp ứng nhu cầu vận tải hành khách và hàng hóa khi có nhu cầu, góp phần tái cơ cấu vận tải theo hướng bền vững; phát huy tối đa lợi thế của các phương thức vận tải trên hành lang Bắc - Nam, gắn với bảo đảm quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, thúc đẩy tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

2.2. Quản lý kết cấu hạ tầng đường sắt

2.2.1. Quản lý tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt

a) Đối với đường sắt quốc gia

Tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia gồm tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt hiện có và tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt được hình thành thông qua các dự án đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước và các công trình sửa chữa định kỳ bằng nguồn vốn sự nghiệp kinh tế trong hoạt động đường sắt. Ngoài ra, tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia còn bao gồm tài sản được hình thành từ nguồn vốn đầu tư của các doanh nghiệp đường sắt qua các thời kỳ. Các tài sản này hầu hết được xây dựng trên đất dành cho đường sắt, nằm trong hoặc ngoài các khu ga, tồn tại đan xen với các tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia do nhà nước đầu tư. Tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia hiện hữu bao gồm nhiều hạng mục công trình phức tạp khó xác định được chính xác giá trị còn lại của tài sản (*Chi tiết tại Phụ lục số 04*).

Từ trước đến nay, theo lịch sử để lại Tổng công ty Đường sắt Việt Nam là đơn vị trực tiếp quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia (thực hiện lập hồ sơ quản lý, kế toán tài sản, bảo trì, khai thác, báo cáo về tài sản...).

Năm 2018, Luật Quản lý tài sản công 2017, Nghị định số 46/2018/NĐ-CP ngày 14/3/2018 của Chính phủ quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia có hiệu lực. Theo đó, quy định tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia phải được giao cho chủ thể quản lý; chủ thể được giao quản lý tài sản có trách nhiệm thực hiện quản lý, sử dụng và khai thác tài sản theo quy định của Nghị định số 46/2018/NĐ-CP và các văn bản quản lý nhà nước có liên quan.

¹⁴ GPMB: 6,23 tỷ USD; xây dựng và thiết bị: 41,25 tỷ USD; phương tiện: 4,6 tỷ USD; quản lý, tư vấn, chi phí khác: 4,9 tỷ USD; dự phòng: 10,44 tỷ USD.

¹⁵ GPMB: 6,14 tỷ USD; xây dựng và thiết bị: 36,01 tỷ USD; phương tiện 8,62 tỷ USD; quản lý, tư vấn, chi phí khác: 5,31 tỷ USD; dự phòng 10,11 tỷ USD. Không tính chi phí nâng cấp tuyến đường sắt hiện hữu là 4,8 tỷ USD được thực hiện bằng dự án riêng.

Căn cứ thực tế tình hình quản lý, sử dụng tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, từ năm 2018, Bộ Giao thông vận tải đã xây dựng Đề án quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia do Nhà nước đầu tư theo hướng giao tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia cho doanh nghiệp kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (Tổng công ty Đường sắt Việt Nam) quản lý không tính thành phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong một thời kỳ nhất định, trình Thủ tướng xem xét, quyết định¹⁶. Tuy nhiên, đến nay Đề án chưa được phê duyệt nên chưa thực hiện việc giao tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia cho đơn vị quản lý theo quy định, do đó trách nhiệm của các chủ thể trong việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt không rõ ràng.

Hiện nay, trong khi chờ Đề án được phê duyệt, các nội dung về quản lý tài sản đang được thực hiện như sau:

- Tổng công ty Đường sắt Việt Nam đang thực hiện một số công tác quản lý tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia nhưng chưa được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận và chưa có văn bản hướng dẫn gồm: Công tác quản lý hồ sơ, kế toán tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia.

- Bộ Giao thông vận tải trình và được Thủ tướng chấp thuận cho Tổng công ty thực hiện một số công tác quản lý tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia gồm: Bảo trì tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia¹⁷; khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia¹⁸; xử lý vật tư thu hồi từ bảo trì tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia¹⁹.

- Một số công tác quản lý tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia còn lại chưa giao cho đơn vị nào thực hiện, chưa có hướng dẫn thực hiện như: Xử lý tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia (xử lý vật tư thu hồi từ các dự án đầu tư, các công việc xử lý tài sản khác); thống kê, báo cáo tài sản...

Như vậy, các công việc thuộc trách nhiệm của đơn vị quản lý tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia thực hiện chưa được hướng dẫn đầy đủ và thống nhất, dẫn đến lúng túng khi xử lý các vấn đề phát sinh trong thực tiễn.

b) Đối với đường sắt đô thị

Hiện nay, tại Hà Nội đã có tuyến số 2A Cát Linh - Hà Đông đưa vào khai thác thương mại; tuyến số 3 Nhổn - Ga Hà Nội đang trong giai đoạn chạy thử đoạn trên cao; tại thành phố Hồ Chí Minh: tuyến số 1 Bến Thành - Suối Tiên dự kiến đưa vào vận hành khai thác vào cuối năm 2023. Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh đã thành lập các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt đô thị để quản lý, khai

¹⁶ Theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 5 Nghị định số 46/2018/NĐ-CP.

¹⁷ Công văn số 636/TTg-CN ngày 19/5/2021 của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia; Thông báo số 04/TB-VPCP ngày 06/01/2022 của Văn phòng Chính phủ về kết luận của Phó Thủ tướng Chính phủ Lê Văn Thành tại cuộc họp về tình hình vận tải đường sắt năm 2021, kế hoạch vận tải đường sắt năm 2022 và các giải pháp triển khai thực hiện.

¹⁸ Công văn số 2524/VPCP-CN ngày 21/4/2022 của Văn phòng Chính phủ về xử lý vướng mắc trong hoạt động cho thuê kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia.

¹⁹ Công văn số 227/TTg-CN ngày 13/02/2020 của Thủ tướng Chính phủ về xử lý vật tư thu hồi từ thực hiện nhiệm vụ công ích trong lĩnh vực quản lý, bảo trì tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia do Nhà nước đầu tư.

thác các tuyến đường sắt đô thị này²⁰.

2.2.2. Quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt

a) Đối với đường sắt quốc gia:

Bộ Giao thông vận tải là cơ quan được giao nguồn kinh phí quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia.

Nguồn tài chính cho quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia hằng năm được bố trí từ nguồn chi thường xuyên của ngân sách nhà nước do Bộ Giao thông vận tải quản lý, sử dụng theo đúng quy định. Kinh phí cho công tác bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia từ năm 2018 đến năm 2022 là 13.948.900.000 đồng bằng khoảng 40% nguồn kinh phí tính đủ định mức cho công tác bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia²¹.

Từ năm 2020 trở về trước, Tổng công ty Đường sắt Việt Nam thực hiện quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia theo hình thức Bộ Giao thông vận tải giao kế hoạch. Từ năm 2021 thực hiện bằng hợp đồng đặt hàng giữa Bộ Giao thông vận tải với Tổng công ty Đường sắt Việt Nam theo quy định tại Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ²².

Trong thời gian qua, kinh phí quản lý, bảo trì cũng như đầu tư xây dựng mới đã được Nhà nước quan tâm hơn, góp phần nâng cao chất lượng kết cấu hạ tầng đường sắt, nâng cao năng lực thông qua, rút ngắn thời gian chạy tàu, đảm bảo an toàn chạy tàu.

b) Đối với đường sắt đô thị tại thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh:

Tuyến số 2A (Cát Linh-Hà Đông) đã đưa vào vận hành, khai thác, Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội tổ chức quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt tuyến này theo quy định của pháp luật về đường sắt. Các tuyến đường sắt đô thị khác đang trong quá trình xây dựng.

c) Đối với đường sắt chuyên dùng:

Hiện nay, chủ sở hữu đường sắt chuyên dùng đã và đang tự quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt do mình đầu tư theo quy định của pháp luật.

3. Công nghiệp đường sắt, phương tiện giao thông đường sắt

3.1. Công nghiệp đường sắt

3.1.1. Về công nghiệp cơ khí đầu máy, toa xe:

Trước đây ngành đường sắt phải nhập khẩu đầu máy nguyên chiếc của

²⁰ Tại Hà Nội: Công ty TNHH MTV đường sắt Hà Nội; tại thành phố Hồ Chí Minh: Công ty TNHH MTV đường sắt đô thị số 1.

²¹ Năm 2018: 2.565 tỷ đồng (40,73%); năm 2019: 2.740 tỷ đồng (40,12%); năm 2020: 2.822 tỷ đồng (39,72%); năm 2021: 2.821 tỷ đồng (37,56%); năm 2022: 3.000 tỷ đồng (41,57%).

²² Công văn: số 636/TTg-CN ngày 19/5/2021 của Thủ tướng Chính phủ; số 4618/BGTVT-KCHT ngày 21/5/2021, số 501/BGTVT-KCHT ngày 18/01/2022, số 615/BGTVT-KCHT ngày 20/01/2022 của Bộ Giao thông vận tải. Thông báo: số 04/TB-VPCP ngày 06/01/2022 của Văn phòng Chính phủ.

Trung Quốc và Đức²³. Hiện nay với kinh nghiệm đã có, Công ty CP Xe lửa Gia Lâm đã thực hiện các dự án chế tạo đóng mới đầu máy “Đổi mới”. Tuy nhiên, tỉ lệ nội địa hóa chỉ đạt khoảng 9% khối lượng sản phẩm và khoảng 8% giá thành. Các dự án đều có sự hỗ trợ, chuyển giao công nghệ từ Trung Quốc.

Công ty Cổ phần Xe lửa Gia Lâm sau khi thực hiện thành công các dự án chế tạo, lắp ráp đầu máy Đổi mới có công suất 1.900 HP đã nghiên cứu hoàn thiện thiết kế, quy trình công nghệ chế tạo và lắp ráp đầu máy diesel truyền động điện công suất 1900 HP trong nước cho Tổng công ty Đường sắt Việt Nam.

Công ty CP Xe lửa Dĩ An đã đóng mới thành công các chủng loại toa xe khách chất lượng cao, các loại toa xe hàng phục vụ nhu cầu vận tải; đã nghiên cứu và khôi phục thành công Đầu máy hơi nước (dự kiến chạy du lịch tuyến Huế - Đà Nẵng); Công ty đã liên danh với một công ty của Nhật Bản thành công trong việc đưa dây chuyền chế tạo Giá chuyển hướng toa xe hàng, toa xe khách để tự chủ trong chế tạo, sản xuất.

Các cơ sở công nghiệp về đầu máy, toa xe của Tổng công ty Đường sắt Việt Nam đã đóng mới nhiều chủng loại toa xe từ những năm 1960, song do trang thiết bị, công nghệ còn hạn chế nên sản phẩm tạo ra có chất lượng chưa cao.

Bộ phận quan trọng nhất của toa xe là giá chuyển hướng cũng đã được đầu tư nghiên cứu, chế tạo trong nước (như: một số loại giá chuyển hướng lò xo không khí, giá chuyển hướng xe khách GAK, giá chuyển hướng xe hàng chế tạo bằng phương pháp hàn...). Tuy nhiên vẫn phải đầu tư dây chuyền công nghệ chế tạo, trang thiết bị đo kiểm nhiều hơn nữa để nâng cao chất lượng sản phẩm.

Trong giai đoạn 2018-2022, các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt đã đóng mới được 638 phương tiện giao thông đường sắt, trong đó có trên 300 toa xe khách thế hệ 2. Công tác nâng cấp, hoán cải toa xe; chế tạo một số loại phụ tùng cũng do các đơn vị công nghiệp trong ngành đảm nhận. Trong quá trình đóng mới và cải tạo, nâng cấp đã lắp đặt các trang thiết bị mới lên toa xe khách để đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của hành khách, như: Điều hòa không khí, thùng nước nóng và nước nguội, hệ thống vệ sinh tự hoại, tivi, wifi... các loại vật liệu mới cách âm, cách nhiệt, vật liệu composite cũng đã được đầu tư nghiên cứu áp dụng. Với trang thiết bị, công nghệ như hiện nay, đây là một sự cố gắng đáng ghi nhận của các đơn vị công nghiệp đường sắt.

Bảng thống kê số lượng toa xe đóng mới từ năm 2018 - 2022

TT	Năm	Số lượng toa xe đóng mới	Số tiền (Tỷ đồng)
1	Năm 2018	110	629,82
2	Năm 2019	31	37,01
3	Năm 2020	128	163,01
4	Năm 2021	15	22,86
5	Năm 2022	14	20,1
	Tổng cộng	638	1.979,66

Nguồn: Tổng công ty ĐSVN

²³ Trung Quốc: 60 đầu máy D19; Đức: 16 đầu máy D20.

3.1.2. Về công nghiệp phục vụ cải tạo, nâng cấp kết cấu hạ tầng, kinh doanh vận tải

Sản xuất kết cấu thép, cấu kiện chuyên ngành: đã làm chủ thiết kế, công nghệ chế tạo kết cấu thép của cầu đường sắt, sản xuất tà vẹt bê tông, ghi, cấu kiện, phụ kiện cầu đường sắt khác... Tuy nhiên, mới chỉ đáp ứng cho đầu tư, cải tạo, nâng cấp kết cấu hạ tầng đường sắt hiện có.

Nghiên cứu, đầu tư các dự án áp dụng công nghệ mới như: hệ thống bán vé điện tử; hệ thống phần mềm quản trị vận tải hàng hóa của Tổng công ty Đường sắt Việt Nam... góp phần nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh và đảm bảo an toàn chạy tàu.

Từng bước hoàn thiện và tiêu chuẩn hoá các quy trình, quy phạm đang sử dụng, áp dụng tiêu chuẩn khu vực và quốc tế vào hoạt động sản xuất kinh doanh, góp phần để hội nhập hơn với quốc tế về đường sắt.

Như vậy, việc thực hiện các chính sách và giải pháp khuyến khích nghiên cứu, ứng dụng khoa học và công nghệ, đào tạo nguồn nhân lực bước đầu đã được quan tâm nhưng chỉ mới đáp ứng nhiệm vụ sửa chữa, bảo dưỡng đầu máy, toa xe và sản xuất một số kết cấu đơn giản.

3.2. Phương tiện giao thông đường sắt

3.2.1. Đối với đường sắt quốc gia:

Cục ĐSVN đã cấp 1.456 giấy đăng ký phương tiện giao thông đường sắt, trong đó: cấp mới 574, cấp lại 882; thu hồi, xóa 99 giấy đăng ký phương tiện giao thông đường sắt.

Cục Đăng kiểm Việt Nam đã có 15.612 lượt kiểm tra và cấp Giấy chứng nhận chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện.

3.2.2. Đối với đường sắt đô thị:

Cục Đường sắt Việt Nam đã cấp 58 giấy chứng nhận đăng ký phương tiện giao thông đường sắt đô thị cho tuyến Cát Linh - Hà Đông.

Cục Đăng kiểm Việt Nam đã có 198 lượt kiểm tra và cấp Giấy chứng nhận chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện.

3.2.3. Đối với đường sắt chuyên dùng:

Cục Đường sắt Việt Nam đã cấp 131 Giấy chứng nhận đăng ký phương tiện giao thông đường sắt cho doanh nghiệp kinh doanh đường sắt chuyên dùng.

Cục Đăng kiểm Việt Nam đã có 3.628 lượt kiểm tra và cấp Giấy chứng nhận chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện.

Nhìn chung, việc thực hiện Luật Đường sắt 2017 về đăng kiểm phương tiện giao thông đường sắt đã góp phần đảm bảo an toàn giao thông đường sắt; công tác cấp Giấy chứng nhận đăng ký phương tiện giao thông đường sắt được thực hiện một cách thuận lợi, các doanh nghiệp có thể sử dụng Giấy chứng nhận đăng ký phương tiện giao thông đường sắt trong giao dịch bảo đảm để thực hiện hoạt động vay vốn đầu tư vào sản xuất kinh doanh vận tải đường sắt (*Chi tiết tại Phụ lục số 05*).

4. Nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu

4.1. Đối với tiêu chuẩn các chức danh nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu

Thực hiện quy định tại Điều 35, Điều 36 của Luật Đường sắt 2017, Bộ Giao thông vận tải đã ban hành Thông tư số 33/2018/TT-BGTVT ngày 15/5/2018 (và các Thông tư sửa đổi, bổ sung) là cơ sở cho các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt thực hiện các quy định đối với tiêu chuẩn các chức danh nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu trên đường sắt quốc gia, đường sắt chuyên dùng và đường sắt đô thị.

Các tiêu chuẩn này đã giúp cho các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt tiếp tục hoàn thiện và chuẩn hóa được đội ngũ nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu, góp phần bảo đảm an toàn chạy tàu trong thời gian qua. Đồng thời là cơ sở để các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt, các cơ sở đào tạo nguồn nhân lực thực hiện công tác đào tạo, tuyển dụng và sử dụng các chức danh nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu. Các chức danh nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu đều được đào tạo đáp ứng yêu cầu quy định²⁴.

4.2. Đối với Giấy phép lái tàu:

Việc sát hạch cấp, cấp lại, thu hồi Giấy phép lái tàu đã được Bộ Giao thông vận tải triển khai thực hiện và giao Cục Đường sắt Việt Nam trực tiếp tổ chức thực hiện theo đúng quy định của Luật Đường sắt 2017. Từ năm 2018 – 2022 đã cấp mới, cấp lại tổng cộng 1.261 giấy phép lái tàu, trong đó có 54 giấy phép lái tàu đường sắt đô thị.

Bảng thống kê số lượng Giấy phép lái tàu đã cấp giai đoạn 2018-2023

Năm	Cấp mới	Cấp lại	Tổng cộng
2018	87	150	237
2019	125	130	255
2020	81	282	363
2021	67	06	73
2022	150	148	298
2023	30	5	35
Tổng	540	721	1.261

5. Đảm bảo trật tự, an toàn giao thông vận tải đường sắt

5.1. Về an toàn giao thông đường sắt

Bộ Giao thông vận tải, Cục Đường sắt Việt Nam đã phối hợp tốt với Bộ Công an và chính quyền địa phương trong việc đảm bảo an toàn giao thông đường sắt tại các điểm giao cắt giữa đường bộ và đường sắt; chỉ đạo các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt thực hiện nghiêm biện pháp đảm bảo an toàn giao thông đường sắt thuộc trách nhiệm của doanh nghiệp; chủ trì phối hợp với chính quyền

²⁴ Tổng số chức danh nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu giai đoạn 2018 - 2021 đã được các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt sử dụng, cụ thể như sau: năm 2018: 9986 nhân viên; năm 2019: 9806 nhân viên; năm 2020: 9635 nhân viên; năm 2021: 9438 nhân viên.

địa phương rà soát, thống kê, phân loại lỗi đi tự mở và quyết liệt thực hiện nhiều giải pháp nên thời gian qua an toàn giao thông đường sắt đã có chuyển biến tích cực.

Trong giai đoạn 2018-2023 số vụ tai nạn giao thông đường sắt đã giảm rõ rệt, năm sau thấp hơn năm trước trên cả 3 tiêu chí về số vụ, số người chết, số người bị thương²⁵. Tuy nhiên, năm 2022, 2023 tình hình tai nạn giao thông đường sắt lại tăng, nguyên nhân là do các năm 2020, 2021 xảy ra dịch bệnh COVID-19, nhiều địa phương thực hiện biện pháp phong tỏa, giãn cách xã hội, do đó các doanh nghiệp đường sắt cắt giảm chạy tàu dẫn đến TNGTĐS hai năm này đã giảm sâu.

Bảng thống kê tình hình TNGTĐS từ năm 2018-2023

TT	Năm	Số vụ TNGTĐS					Số người chết	Số người bị thương
		Tổng số	Đặc biệt nghiêm trọng	Rất nghiêm trọng	Nghiêm trọng	Ít nghiêm trọng		
1	2018	277	2	2	112	161	125	129
2	2019	257	1	3	108	145	112	142
3	2020	187	0	1	70	116	72	76
4	2021	149	0	2	67	80	67	96
5	2022	213	0	1	81	131	83	129
6	2023	203	0	2	82	119	85	124

5.2. Về đảm bảo trật tự hành lang an toàn giao thông đường sắt

Trật tự hành lang an toàn giao thông đường sắt trong 05 năm qua tiếp tục được duy trì và cải thiện. Ngoài việc thực hiện trách nhiệm của từng chủ thể trong công tác đảm bảo trật tự an toàn giao thông đường sắt mà Luật Đường sắt 2017 đã quy định, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 358/QĐ-TTg ngày 10/3/2020 phê duyệt Đề án đảm bảo trật tự hành lang an toàn giao thông đường sắt và xử lý dứt điểm lỗi đi tự mở qua đường sắt. Đến nay, đã hoàn thành việc lập hồ sơ chi tiết và tổ chức quản lý vị trí nguy hiểm, lỗi đi tự mở; có 32/34 tỉnh thành đã xây dựng kế hoạch, lộ trình thực hiện thu hẹp, giảm, xóa bỏ lỗi đi tự mở tại các địa phương.

Kết quả, từ năm 2018 đến năm 2023 đã thực hiện xóa bỏ 765/4093 lỗi đi tự mở (đạt 18,69%) trên địa bàn khu vực đông dân cư có mật độ chạy tàu cao và tại các vị trí tiềm ẩn nguy cơ cao về tai nạn giao thông đường sắt; không để phát sinh lỗi đi tự mở trên các tuyến đường sắt; đã thực hiện rào thu hẹp chiều rộng của 1355/1.811 lỗi đi tự mở xuống dưới 3m đối với các lỗi đi tự mở có chiều rộng trên 3m (đạt 74,8%); cấm biển "Chú ý tàu hỏa" tại 2.998/3.328 lỗi đi tự mở (đạt 89,9%); tổ chức cảnh giới: 358/592 điểm (đạt 60,47%); xây dựng 19.741md

²⁵ Tình hình tai nạn giao thông đường sắt từ năm 2018-2022: Năm 2019: Giảm 24 vụ (8,66%), giảm 13 người chết (10,4%); tăng 13 người bị thương (13%) so với năm 2018; Năm 2020: Giảm 66 vụ (8,66%), giảm 40 người chết (35,71%) và 66 người bị thương (46,48%) so với năm 2019; Năm 2021: Giảm 38 vụ (20,32%), giảm 5 người chết (6,94%) và 7 người bị thương (9,21%) so với năm 2020; Năm 2022: Tăng 64 vụ (30,04%), tăng 5 người chết (19,28%) và tăng 34 người bị thương (26,15%) so với năm 2021; Năm 2023: Giảm 10 vụ (4,7%), tăng 02 người chết (2,4%), giảm 05 người bị thương (3,9) so với năm 2022.

đường gom và 14.073md hàng rào ngăn cách giữa đường bộ - đường sắt; xây dựng hầm chui 2/149 hầm (đạt 1,34%).

Nhìn chung, công tác giảm, thu hẹp, xóa bỏ lối đi tự mở trên các tuyến đường sắt đã được chính quyền các địa phương quan tâm. Đa số các lối đi tự mở nguy hiểm đã được cấm biển cảnh báo “Chú ý tàu hỏa”, rào thu hẹp bề rộng lối đi và tổ chức cảnh giới an toàn giao thông...; một số địa phương đã chủ động đầu tư kinh phí rào đóng xóa bỏ các lối đi tự mở nguy hiểm, duy trì cảnh giới an toàn giao thông, hỗ trợ giải phóng mặt bằng cho các dự án xây dựng hệ thống đường gom, hàng rào cách ly dọc đường sắt giúp việc đi lại của nhân dân được thuận lợi, an toàn.

Bảng thống kê tình hình xóa bỏ lối đi tự mở từ năm 2018-2023

TT	Năm	Số lượng lối đi tự mở	Số lượng lối đi tự mở giảm so với năm trước	Tỉ lệ %
1	2018	4093		
2	2019	4022	71	1,73
3	2020	3882	140	3,48
4	2021	3805	77	1,98
5	2022	3512	293	7,7
6	2023	3328	184	5,23
	Tổng cộng		765	

6. Kinh doanh đường sắt

6.1. Kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia do Nhà nước đầu tư

Trước khi Nghị định số 46/2018/NĐ-CP có hiệu lực, Tổng công ty Đường sắt Việt Nam là đơn vị quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia. Việc kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia có nhiều vướng mắc khi Đề án quản lý, sử dụng, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia do Nhà nước đầu tư chưa được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Vì vậy, ngày 21/4/2022 Văn phòng Chính phủ có công văn số 2524/VPCP-CN truyền đạt ý kiến chỉ đạo của Phó Thủ tướng: “Trong khi chờ Đề án quản lý, sử dụng, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia do Nhà nước đầu tư được cấp có thẩm quyền phê duyệt, đồng ý giao Tổng công ty Đường sắt Việt Nam tiếp tục khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia do Nhà nước đầu tư”.

Tổng công ty Đường sắt Việt Nam thực hiện nghĩa vụ, trách nhiệm của cơ quan được giao quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia theo quy định của Nghị định 46/2018/NĐ-CP; pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công; pháp luật về đường sắt và pháp luật có liên quan. Theo đó, Tổng Công ty Đường sắt Việt Nam thực hiện các trình tự, thủ tục xây dựng, trình duyệt giá thuê sử dụng kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia theo quy định của Nghị định số 46/2018/NĐ-CP, Thông tư 47/2018/TT-BTC ngày 15/5/2018 của Bộ Tài chính về xác định giá cho thuê, giá khởi điểm để đấu giá cho thuê, chuyển nhượng có thời hạn quyền khai thác tài sản kết cấu hạ tầng giao thông.

6.2. Kinh doanh vận tải đường sắt quốc gia

Tổng công ty Đường sắt Việt Nam là doanh nghiệp kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt, thực hiện vai trò của doanh nghiệp kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt theo quy định của Luật Đường sắt 2017, giữ cổ phần vốn góp chi phối đối với 20 doanh nghiệp quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt và 02 doanh nghiệp cổ phần vận tải đường sắt Hà Nội, Sài Gòn. Tham gia hoạt động kinh doanh vận tải đường sắt còn có Công ty Cổ phần vận tải và thương mại đường sắt.

Các doanh nghiệp vận tải đường sắt thuê sức kéo, dịch vụ điều hành giao thông vận tải đường sắt của Tổng công ty Đường sắt Việt Nam và trả tiền sử dụng kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia theo quy định của Luật Đường sắt 2017.

Dịch vụ vận tải đường sắt đã được cải thiện, bước đầu đã liên kết phát triển dịch vụ logistic trong vận tải hàng hóa duy trì được ưu thế vận chuyển mặt hàng truyền thống (quặng, apatit, xăng dầu,...) và các tuyến liên vận quốc tế đi Trung Quốc, Châu Âu. Đồng thời, về chạy tàu an sinh xã hội: Thủ tướng Chính phủ đã đồng ý về nguyên tắc các tuyến đường sắt Hà Nội - Đồng Đăng, Hà Nội - Quán Triều và Yên Viên - Hạ Long được nhà nước hỗ trợ khi thực hiện vận tải phục vụ an sinh xã hội²⁶. Ngày 09/12/2022, Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải đã ban hành Thông tư số 32/2022/TT-BGTVT quy định một số định mức kinh tế - kỹ thuật phục vụ việc xây dựng kế hoạch chạy tàu an sinh xã hội để hướng dẫn các tổ chức, cá nhân thực hiện nhiệm vụ chạy an sinh xã hội (*Chi tiết tại Phụ lục số 06*).

6.3. Kinh doanh vận tải đường sắt đô thị

Sau 02 năm đưa vào khai thác thương mại, đường sắt đô thị Hà Nội, tuyến 2A (Cát Linh - Hà Đông) đã vận chuyển được 18,1 triệu lượt hành khách (bình quân 24.795 lượt hành khách/ngày), lượng luân chuyển hành khách 141.180.000 HK.Km (với cự ly đi lại bình quân của hành khách trên tuyến bằng 7,8km). Đến nay, tuyến đường sắt này đã vận hành ổn định theo đúng kế hoạch, đồng thời chứng minh được ưu thế của phương thức vận tải nhanh khối lượng lớn, văn minh, hiện đại của thế giới và là lực lượng xương sống vận tải hành khách công cộng đô thị lớn, góp phần thay đổi thói quen đi lại của người dân, hạn chế xe cá nhân, giảm ùn tắc giao thông đô thị.

²⁶ Công văn số 933/TTg-CN ngày 17/7/2020 của Thủ tướng Chính phủ.

Phần thứ hai

MỘT SỐ TỒN TẠI, BẤT CẬP VÀ NGUYÊN NHÂN

I. TỒN TẠI, BẤT CẬP

1. Về ưu đãi, hỗ trợ trong hoạt động đường sắt

Luật Đường sắt 2017 đã có các quy định khuyến khích phát triển đường sắt như: ưu tiên tập trung nguồn lực để đầu tư phát triển, nâng cấp, bảo trì, bảo vệ kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; giao đất không thu tiền, miễn tiền thuê đất đối với đất dành cho đường sắt, xây dựng công trình công nghiệp đường sắt; cho vay với lãi suất vay tín dụng đầu tư ưu đãi từ nguồn tín dụng đầu tư của Nhà nước hoặc được cấp bảo lãnh Chính phủ về vốn vay để phát triển công nghiệp đường sắt; công nghiệp đường sắt được hưởng ưu đãi về thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp... Tuy nhiên, việc áp dụng các chính sách ưu đãi, hỗ trợ này thực tế còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc, không phát huy hiệu quả trong thực tiễn. Cụ thể như sau:

- Chính sách về ưu đãi phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt đã được quy định tại Luật Đường sắt 2017 nhưng chưa được quy định đồng bộ tại các Luật khác như: Luật Đất đai, các Luật về thuế²⁷... dẫn đến không thu hút được các tổ chức, cá nhân ngoài nhà nước tham gia đầu tư vào kết cấu hạ tầng đường sắt, vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt chủ yếu vẫn do Nhà nước đầu tư (*Chi tiết tại Phụ lục số 07 về Danh mục các Luật liên quan đến Luật Đường sắt 2017*).

- Các chính sách về ưu đãi, hỗ trợ cho phát triển công nghiệp đường sắt mới chỉ nêu nguyên tắc chung, chưa có quy định cụ thể các nội dung, danh mục sản phẩm được ưu đãi, mức ưu đãi nên khó khăn trong việc kêu gọi đầu tư phát triển công nghiệp đường sắt; các địa phương chưa thống nhất trong việc áp dụng quy định về miễn tiền thuê đất cho doanh nghiệp công nghiệp đường sắt dẫn đến doanh nghiệp công nghiệp đường sắt gặp nhiều khó khăn trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp²⁸.

2. Về đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt

Luật Đường sắt 2017 có quy định việc góp vốn nhà nước tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt theo hình thức đối tác công tư, tuy nhiên theo kinh nghiệm quốc tế và nghiên cứu của tư vấn đối với một số dự án đường sắt tại Việt Nam thì phần vốn góp nhà nước để khả thi về tài chính đều vượt quá quy định của pháp luật về đầu tư đối tác công tư (tối đa không quá 50%), nên đến nay việc huy động vốn ngoài ngân sách nhà nước để đầu tư kết cấu hạ tầng đường sắt không đạt kết quả.

²⁷ Luật Đất đai năm 2013 không có quy định “Giao đất không thu tiền sử dụng đất đối với diện tích đất xây dựng kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; miễn tiền thuê đất đối với diện tích đất xây dựng kết cấu hạ tầng đường sắt chuyên dùng, công trình công nghiệp đường sắt”; Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp năm 2008 không có quy định “áp dụng thuế suất ưu đãi đối với các doanh nghiệp kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt, kinh doanh đường sắt đô thị, công nghiệp đường sắt”; Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu năm 2016 không có quy định “Miễn thuế nhập khẩu đối với các trang thiết bị, phụ tùng...” theo quy định của Luật Đường sắt 2017.

²⁸ Ví dụ Công ty Cổ phần Xe lửa Dĩ An được Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương miễn tiền thuê đất từ năm 2022 trở về trước, đến nay có thông báo truy thu; Công ty Cổ phần Xe lửa Gia Lâm không được Ủy ban nhân dân TP Hà Nội miễn tiền thuê đất. Xí nghiệp Đầu máy Vinh, Xí nghiệp Đầu máy Sài Gòn được miễn tiền thuê đất.

Bên cạnh đó, kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc khai thác tối ưu các khu vực trong ga (ngoài các hạng mục công trình dành cho chạy tàu thì còn được phép kinh doanh nhà hàng, khách sạn, văn phòng, trung tâm thương mại...) đã mang lại hiệu quả kinh tế lớn. Theo kinh nghiệm quốc tế, việc khai thác các khu đất quanh ga để phát triển các khu dịch vụ, thương mại, đô thị nhằm tạo ra nguồn lực tái đầu tư cho đường sắt đã phổ biến toàn cầu, đặc biệt là các dự án tái thiết đô thị sau Thế chiến II. Tại châu Á, Nhật Bản là nước có nhiều thành phố đã triển khai mô hình này sớm hơn cả các thành phố châu Âu, Bắc Mỹ. Nhiều thành phố lớn của Nhật Bản gần như xây dựng mới lại từ đầu sau chiến tranh đã lấy ga đường sắt ngoại ô, đường sắt đô thị làm hạt nhân phát triển đô thị²⁹.

Tại Việt Nam, đã có các nhà đầu tư tham gia nghiên cứu đầu tư xây dựng khu vực xung quanh các khu ga đường sắt lớn, ga đường sắt tốc độ cao, ga đường sắt trong đô thị để phát triển các đô thị, các khu chức năng, tạo nguồn lực tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia³⁰. Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh đã nghiên cứu và đã được Quốc hội cho phép thí điểm mô hình này³¹; theo đó, Nghị quyết đã đưa ra khái niệm thuật ngữ "Mô hình phát triển đô thị theo định hướng phát triển giao thông - TOD" và một số chính sách như: cho phép được sử dụng ngân sách của thành phố lập dự án đầu tư công độc lập để thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, thu hồi đất và đấu giá khu đất thuộc vùng phụ cận làm cơ sở triển khai các dự án phát triển đô thị theo quy hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt; cho phép tách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với các dự án thuộc khu vực lân cận không quy định quy mô dự án để tháo gỡ khó khăn...

Việc này không chỉ mở ra không gian mới cho phát triển kinh tế mà còn tạo ra nguồn lực từ khai thác quỹ đất, tối ưu hóa nhu cầu đi lại; nguồn thu từ việc khai thác phát triển quỹ đất xung quanh ga được ưu tiên một phần để đầu tư trở lại cho phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt. Từ đó, đặt ra yêu cầu mới đòi hỏi phải được bổ sung quy định trong Luật Đường sắt nhằm tạo thêm các nguồn lực quan trọng cho việc phát triển đường sắt.

3. Về quản lý, khai thác kết cấu hạ tầng đường sắt

3.1. Tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt

Tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia chủ yếu được hình thành từ đầu thế kỷ trước, trải qua các giai đoạn lịch sử, các cơ chế quản lý khác nhau nên việc quản lý hồ sơ tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt rất khó khăn, phức tạp. Việc ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt còn hạn

²⁹ Một trong những dự án TOD thành công nhất đó là tuyến đường sắt nối Tokyo tới Tsukuba, xây dựng trong giai đoạn 1994 - 2005, dài 82km qua 20 ga, tổng đầu tư 8,2 tỷ USD. Khi tuyến đường sắt vận hành thì đồng thời xuất hiện 18 đô thị hiện đại dọc theo tuyến. Hơn 3.246ha đất được chuyển đổi từ đất công cho tư nhân đầu tư đường sắt kết hợp kinh doanh bất động sản. Lợi nhuận từ chênh lệch giá đất đã được bù vào đầu tư đường sắt đất đỏ, có những nơi giá đất từ 1 USD/m² tăng lên 5.000USD/m² trước và sau khi có đường sắt chạy qua. Từ đó, đã phát huy lợi ích kép, vừa có đường sắt lại vừa phát triển đô thị, nhà đầu tư - nhà nước - người dân cùng được hưởng lợi do nguồn vốn đầu tư được huy bằng hình thức "Nhượng quyền phát triển" (TDR - Transfer Development Rights).

³⁰ Ga Hà Nội do Tư vấn NIKEN SEIKEI CIVIL Nhật Bản đề xuất năm 2017.

³¹ Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24/6/2023 của Quốc hội về thí điểm cơ chế, chính sách đặt thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh.

chế do chưa có phần mềm quản lý tài sản có tính chất hệ thống, xuyên suốt từ cơ quan quản lý nhà nước đến các đơn vị trực tiếp quản lý, bảo vệ, khai thác khối tài sản này.

Năng lực và hiệu quả khai thác tài sản còn ở mức thấp, chưa tương xứng với quy mô khối tài sản được nhà nước giao³² do cơ chế khai thác chưa gắn với thị trường³³.

Quy định về phân loại tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt chưa phù hợp với thực tiễn nên việc quản lý, khai thác gặp nhiều khó khăn... Luật Đường sắt 2017 quy định phân loại tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt gồm: tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu và tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt không trực tiếp phục vụ chạy tàu. Tuy nhiên, trong thực tế có một số loại tài sản không có cơ sở để phân biệt được trực tiếp hoặc không trực tiếp phục vụ chạy tàu như: đường bộ trong ga, kho và bãi chứa hàng...

Bên cạnh đó, Luật Đường sắt 2017 cũng chưa có quy định về: (i) Cơ chế sử dụng nguồn vốn của doanh nghiệp để mở rộng, nâng cấp kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, sau đó sẽ thu hồi vốn từ nguồn thu khai thác kết cấu hạ tầng đầu tư tăng thêm đó; (ii) Về đầu tư, quản lý, bảo trì đường sắt vùng, đường sắt kết nối với đường sắt quốc gia; (iii) Giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được quyền thực hiện nhiệm vụ về đầu tư xây dựng, quản lý, bảo trì, khai thác kết cấu hạ tầng đường sắt vùng, kết nối với đường sắt quốc gia.

3.2. Đầu tư và quản lý đường bộ vào ga đường sắt

Đường bộ vào ga đường sắt là hạng mục công trình quan trọng vừa phục vụ vận tải hành khách, hàng hóa của đường sắt vừa phục vụ giao thông đường bộ của địa phương. Hiện nay, việc quản lý đường bộ vào ga do cả địa phương và doanh nghiệp kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt quản lý, việc này dẫn đến một số tồn tại, vướng mắc:

- Có 28 đoạn đường bộ vào ga đường sắt đang giao cho doanh nghiệp kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt quản lý (*Chi tiết tại Phụ lục số 09*). Tuy nhiên, Luật Đường sắt 2017 chưa quy định đường bộ vào ga là tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, do đó hằng năm các đoạn đường bộ vào ga này không được bố trí kinh phí quản lý bảo trì, dẫn đến chất lượng đường bộ kém, nhiều vị trí đường bộ vào ga bị lấn chiếm ảnh hưởng không nhỏ đến việc đi lại của hành khách và giải tỏa hàng hóa; giảm cạnh tranh của vận tải đường sắt và lãng phí kết cấu hạ tầng đường sắt.

- Hầu hết đường bộ vào ga còn lại đều do địa phương đầu tư, quản lý, cơ bản phân làm hai loại chính như sau:

+ Đường bộ vào ga trong khu vực đô thị: do chưa có sự phối hợp tốt trong

³² Thu nộp ngân sách nhà nước phí sử dụng và cho thuê sử dụng kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia năm 2022 là 240,721 tỷ đồng/ tổng giá trị tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia là hơn 16.000 tỷ đồng.

³³ Đề án quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia do Nhà nước đầu tư chưa được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, Tổng công ty Đường sắt Việt Nam trực tiếp quản lý, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia theo mô hình cũ (ký hợp đồng với đối tác cho thuê căn cứ theo đơn giá tối thiểu tại quyết định 1129/QĐ-BTC ngày 27/5/2014 của Bộ Tài chính) mà chưa thực hiện theo quy định tại Nghị định 46/2018/NĐ-CP.

công tác quản lý hoặc do yêu cầu hạn chế ùn tắc giao thông, chính quyền một số địa phương đã hạn chế tải trọng, thời gian phương tiện ô tô ra vào ga giờ cao điểm³⁴, gây khó khăn rất lớn cho hoạt động vận tải đường sắt.

+ Đường bộ vào ga ngoài khu vực đô thị: do kinh phí cho công tác bảo trì còn hạn chế nên nhiều đoạn bị xuống cấp, chất lượng kém; đặc biệt tại một số ga có đường bộ vào ga được đầu tư bằng nguồn vốn xã hội hóa xuất hiện tình trạng người dân địa phương cản trở việc ô tô đi lại ra vào ga, bãi hàng phục vụ xếp/dỡ hàng hóa vận chuyển bằng đường sắt (như ga Quảng Ngãi, La Khê...).

3.2. Đất dành cho đường sắt

Đất dành cho đường sắt có diện tích lớn với lịch sử hình thành hàng trăm năm (chủ yếu tiếp quản từ Pháp) nên đa số không có hồ sơ gốc. Quỹ đất trải dài theo 34 tỉnh, thành phố, nhiều đoạn tuyến đi qua những đô thị lớn, nơi đất có giá trị thương mại cao nên thường xảy ra các hành vi lấn chiếm, tranh chấp.

Phần lớn đất dành cho đường sắt đang được quản lý ranh giới theo hồ sơ vì chưa có điều kiện xây dựng hàng rào bảo vệ; hành lang an toàn giao thông đường sắt chưa có điều kiện đo đạc, cắm mốc chỉ giới theo Luật Đường sắt 2017 vì vậy xuất hiện tình trạng lấn chiếm, chiếm dụng hành lang an toàn giao thông đường sắt. Để khắc phục tình trạng này cần sớm triển khai công tác lập hồ sơ quản lý đất, tổ chức xác định ranh giới đất, cắm mốc giới đất dành cho đường sắt làm cơ sở cho công tác quản lý theo quy định của Luật Đất đai, Luật Đường sắt.

4. Về hoạt động vận tải đường sắt

4.1. Niên hạn phương tiện giao thông đường sắt:

Theo quy định Luật Đường sắt 2017 thì phương tiện giao thông đường sắt trong quá trình khai thác sử dụng phải bảo đảm còn niên hạn sử dụng theo quy định của Chính phủ. Tuy nhiên, tham khảo kinh nghiệm quốc tế cho thấy, nhiều nước trên thế giới không quy định về niên hạn sử dụng của phương tiện giao thông đường sắt mà chủ yếu chỉ quy định việc quản lý chất lượng an toàn kỹ thuật của phương tiện thông qua tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật và kiểm tra định kỳ an toàn kỹ thuật của phương tiện gắn với trách nhiệm của nhà khai thác trong việc đảm bảo an toàn phương tiện trong quá trình khai thác³⁵.

Thực tiễn theo dõi hoạt động của phương tiện giao thông đường sắt từ năm 2018 đến nay đã xảy ra 1.484 vụ sự cố kỹ thuật. Tuy nhiên, không có sự cố kỹ thuật phát sinh về nứt, gãy do ảnh hưởng của thời gian về độ bền và độ bền mỏi của một số kết cấu gắn liền với vòng đời của phương tiện (giá chuyển hướng, bệ xe, thùng xe...)³⁶. Thực tế khi áp dụng tại Việt Nam số lượng phương tiện giao thông đường sắt hết niên hạn vẫn còn sử dụng tốt và đảm bảo an toàn vì trong quá

³⁴ Ga Đà Nẵng, Giáp Bát, Gia Lâm, Long Khánh, Biên Hòa, Dĩ An, Sài Gòn...

³⁵ Ví dụ: Hàn Quốc sau một thời gian áp dụng quy định về niên hạn sử dụng phương tiện giao thông đường sắt (từ năm 2012 đến năm 2018), đến năm 2019 Luật An toàn đường sắt Hàn Quốc đã sửa đổi và đã bỏ quy định này; Trung Quốc, Nhật Bản, Thái Lan quy định tại tiêu chuẩn thiết kế phương tiện; Liên minh châu Âu yêu cầu các doanh nghiệp quản lý phương tiện quy định thời gian sử dụng của phương tiện giao thông đường sắt.

³⁶ Đầu máy: 660 vụ; toa xe: 824 vụ. Thực tế cho thấy phương tiện giao thông đường sắt hết niên hạn vẫn sử dụng tốt và đảm bảo an toàn vì trong quá trình khai thác, các doanh nghiệp luôn thay thế các vật tư phụ tùng và định kỳ kiểm tra theo QCVN 15:2018/BGTVT.

trình khai thác, các doanh nghiệp luôn thay thế các vật tư phụ tùng và định kỳ kiểm tra theo quy định.

Qua tính toán, để đầu tư đóng mới phương tiện thay thế những đầu máy toa xe hết niên hạn sử dụng³⁷ sẽ phải huy động số vốn rất lớn, trong khi việc tiếp cận vốn vay tín dụng ưu đãi của Nhà nước cho các dự án đóng mới phương tiện vận tải là không khả thi.

Mặt khác, thực hiện cam kết của Việt Nam tại Hội nghị lần thứ 26 các bên tham gia Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (COP26)³⁸, toàn bộ đầu máy đang có của các doanh nghiệp đường sắt sẽ phải thay thế mới trước năm 2050. Vì vậy, việc đầu tư phương tiện giao thông đường sắt sử dụng động cơ diesel để thay thế cho phương tiện hết niên hạn nhưng chỉ sử dụng đến năm 2050 là không hiệu quả và gây lãng phí.

(Số lượng đầu máy toa xe hết niên hạn sử dụng đến năm 2050 tại Phụ lục số 10)

4.2. Về nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu

4.2.1. Về chức danh nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu

Luật Đường sắt 2017 quy định cụ thể 15 chức danh³⁹ nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu và giao Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải quy định bổ sung một số chức danh như: 02 chức danh⁴⁰ đối với đường sắt quốc gia và đường sắt chuyên dùng, 04 chức danh⁴¹ đối với đường sắt đô thị tại Thông tư số 15/2023/TT-BGTVT ngày 30/6/2023.

Hoạt động điều hành, tổ chức chạy tàu và khai thác vận tải đường sắt hiện nay đã ứng dụng nhiều khoa học công nghệ tiên tiến như: hệ thống điều khiển tập trung (không cần quay ghi thủ công), hệ thống kiểm soát vé tự động, hệ thống giám sát hành trình tuần đường, hệ thống cảnh báo sớm các chướng ngại vật tại các đường ngang đến lái tàu... nên một số chức danh nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu có thể không cần thiết như: chức danh nhân viên dồn tàu, lập tàu, gác ghi, gác đường ngang... Việc quy định cứng các chức danh nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu như Luật Đường sắt 2017 làm cho doanh nghiệp kinh doanh đường sắt khó khăn, không chủ động linh hoạt trong hoạt động điều hành giao thông vận tải đường sắt và không phù hợp với loại hình đường sắt đô thị cũng như các tuyến đường sắt được đầu tư xây dựng mới áp dụng hệ thống thông tin, tín hiệu tự động.

³⁷ Tại thời điểm 01/01/2023, các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt đang khai thác tổng cộng 258 đầu máy, 980 toa xe khách và 4.318 toa xe hàng. Đến ngày 31/12/2025, các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt sẽ phải dừng hoạt động 114 đầu máy, 1.472 toa xe hàng và 168 toa xe khách.

³⁸ Chuyển đổi 100% đầu máy, toa xe phát điện đường sắt sử dụng nhiên liệu sạch, nhiên liệu tổng hợp (không phát thải khí nhà kính).

³⁹ Khoản 1 Điều 35 Luật Đường sắt quy định các chức danh nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu gồm: (1) Trưởng tàu; (2) Lái tàu; (3) Phụ lái tàu; (4) Nhân viên điều độ chạy tàu tuyến; (5) Nhân viên điều độ chạy tàu ga; (6) Trực ban chạy tàu ga; (7) Trưởng đồn; (8) Nhân viên gác ghi; (9) Nhân viên ghép nối đầu máy, toa xe; (10) Nhân viên tuần đường, (11) Nhân viên tuần cầu; (12) Nhân viên tuần hầm; (13) Nhân viên gác hầm; (14) Nhân viên gác đường ngang; (15) Nhân viên gác cầu chung.

⁴⁰ (1) Phó trưởng tàu khách phụ trách an toàn; (2) Người điều khiển phương tiện giao thông đường sắt phục vụ dây chuyền công nghệ của doanh nghiệp.

⁴¹ (1) Nhân viên điều độ chạy tàu; (2) Lái tàu; (3) Nhân viên phục vụ chạy tàu tại ga; (4) Nhân viên hỗ trợ an toàn trên tàu.

4.2.2. Độ tuổi cấp Giấy phép lái tàu

a) Độ tuổi tối đa được cấp Giấy phép lái tàu

Khoản 2 Điều 169 Bộ luật Lao động quy định về độ tuổi nghỉ hưu của người lao động như sau: “*tuổi nghỉ hưu đối với nam là 62 tuổi bắt đầu từ năm 2028 và đối với nữ là 60 tuổi bắt đầu từ năm 2025*”; khoản 3 Điều 169 quy định: “*Người lao động bị suy giảm khả năng lao động; làm nghề, công việc đặc biệt nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm; làm nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm; làm việc ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn có thể nghỉ hưu ở tuổi thấp hơn nhưng không quá 05 tuổi so với quy định tại khoản 2 Điều này tại thời điểm nghỉ hưu, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác*”.

Điều a khoản 3 Luật Đường sắt 2017 quy định độ tuổi để được cấp Giấy phép lái tàu là “*Có độ tuổi từ đủ 23 tuổi đến 55 tuổi đối với nam, từ đủ 23 tuổi đến 50 tuổi đối với nữ; có giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn sức khỏe*”.

Vì vậy, có sự chênh lệch giữa độ tuổi tối đa được cấp Giấy phép lái tàu và độ tuổi nghỉ hưu của người lao động. Điều này dẫn đến vướng mắc, khó khăn cho doanh nghiệp kinh doanh đường sắt trong việc sử dụng, bố trí việc làm cho các chức danh lái tàu. Nhiều trường hợp, lái tàu đã hết độ tuổi được cấp Giấy phép lái tàu nhưng lại chưa đến tuổi nghỉ hưu trong khi các điều kiện về sức khỏe, nghiệp vụ vẫn đảm bảo tiếp tục thực hiện nhiệm vụ lái tàu. Theo báo cáo của Tổng công ty Đường sắt Việt Nam nếu tính từ năm 2024 đến năm 2028 (năm bắt đầu tuổi nghỉ hưu của nam là 62 tuổi) có 214 trường hợp lao động lái tàu sẽ hết độ tuổi lái tàu theo quy định mới và doanh nghiệp sẽ bỏ thêm chi phí để đào tạo chuyên nghề cho các lao động này nếu còn có nhu cầu sử dụng lại các lao động này hoặc sẽ thực phải thực hiện chấm dứt hợp đồng lao động và trả trợ cấp thôi việc nếu không bố trí được các lao động này vào các công việc khác.

b) Độ tuổi tối thiểu để cấp Giấy phép lái tàu

Điều a khoản 3 Luật Đường sắt 2017, độ tuổi để được cấp Giấy phép lái tàu là “*Có độ tuổi từ đủ 23 tuổi đến 55 tuổi đối với nam, từ đủ 23 tuổi đến 50 tuổi đối với nữ; có giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn sức khỏe*”. Theo đó, độ tuổi tối thiểu để được cấp Giấy phép lái tàu là 23 tuổi đối với cả nam và nữ. Quy định này chỉ phù hợp với việc tuyển dụng, đào tạo, sử dụng đối với chức danh lái tàu trên tuyến đường sắt quốc gia, đường sắt chuyên dùng hiện hữu.

Tuy nhiên, đối với loại hình đường sắt đô thị thì quy định này chưa phù hợp với thực tế đào tạo, tuyển dụng và sử dụng chức danh này. Thời gian qua, một số tuyến đường sắt đô thị tại Việt Nam mới lần đầu tiên đưa vào khai thác đều có chương trình đào tạo, cấp chứng chỉ lái tàu cho các học viên. Theo đó để học lái tàu trên đường sắt đô thị, học viên lái tàu sau khi tốt nghiệp trung học là 19 tuổi, thời gian học lái tàu trung bình từ 1 đến 1,5 năm; thời gian vận hành khai thác thử trung bình 03 - 06 tháng. Nếu áp dụng độ tuổi tối thiểu như quy định của Luật Đường sắt 2017 sẽ gây khó khăn cho các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt đô thị trong việc đào tạo, tuyển dụng chức danh lái tàu trên đường sắt đô thị. Vì vậy, để bảo đảm tính khả thi cũng như đáp ứng yêu cầu của các loại hình đường sắt mới cần thiết điều chỉnh quy định về độ tuổi tối thiểu được cấp Giấy

phép lái tàu.

4.3. Ga liên vận quốc tế

Trên đường sắt quốc gia hiện nay có 08 ga liên vận quốc tế hàng hóa gồm Lào Cai, Yên Viên, Hải Phòng, Hải Phòng Cảng, Đồng Đăng, Giáp Bát, Đà Nẵng, Sóng Thần và gần đây bổ sung ga Kép được phép tạm thời khai thác hoạt động liên vận quốc tế⁴²; trong đó ga Lào Cai và ga Đồng Đăng là hai ga biên giới. Các ga này đảm nhận việc giao tiếp hàng hóa, phương tiện xuất nhập khẩu bằng đường sắt giữa Việt Nam - Trung Quốc và ngược lại⁴³ hoặc xuất khẩu hàng hóa từ Việt Nam quá cảnh qua Trung Quốc đến nước thứ ba hoặc từ Trung Quốc quá cảnh Việt Nam đi các nước khác và ngược lại. Các ga Đồng Đăng, Yên Viên, Lào Cai, Hải Phòng, Kép có cơ quan hải quan và chức năng thường trực phục vụ kiểm tra, khai báo, thực hiện các thủ tục liên quan vận chuyên hàng hóa liên vận quốc tế đường sắt.

Luật Đường sắt 2017 quy định phân loại ga đường sắt theo công năng thành 04 loại gồm: ga hành khách, ga hàng hoá, ga kỹ thuật, ga hỗn hợp nhưng chưa có quy định về ga liên vận quốc tế và thẩm quyền công bố, đóng, mở ga liên vận quốc tế dẫn đến khó khăn, vướng mắc trong việc công bố mở mới các ga liên vận quốc tế phục vụ nhu cầu vận tải quốc tế ngày càng lớn.

4.4. Về công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ chạy tàu

Luật Đường sắt 2017 quy định doanh nghiệp kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt có thẩm quyền xây dựng, công bố công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ trên đoạn, tuyến đường sắt được giao kinh doanh. Tuy nhiên, theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, đối tượng được giao quản lý tài sản không chỉ có doanh nghiệp kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt mà còn có các chủ thể khác. Đồng thời, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công quy định trách nhiệm của đối tượng được giao quản lý, sử dụng tài sản là thực hiện các biện pháp bảo vệ, khai thác, sử dụng hiệu quả tài sản công. Việc công bố công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động này. Vì vậy, quy định hiện nay của Luật Đường sắt là chưa tương thích với quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công.

5. Về kết nối các phương thức vận tải

5.1. Kết nối đường sắt

Hiện nay, yêu cầu về kết nối thông suốt, thuận tiện đã được quy định là một trong những nguyên tắc cơ bản trong Luật Đường sắt; tuy nhiên, trên thực tế việc triển khai kết nối giữa đường sắt với các phương thức vận tải khác cũng như kết nối với giữa đường sắt với các khu công nghiệp, cảng biển, cảng hàng không còn rất hạn chế, cụ thể:

⁴² Theo Quyết định số 42/QĐ-BGTVT ngày 19/01/2023 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải.

⁴³ Hàng hóa vận chuyên chủ yếu qua ga Lào Cai là hàng nông sản, hoa quả, quặng các loại từ phía Nam xuất khẩu qua Trung Quốc và ngược lại hàng nhập khẩu chủ yếu là nguyên liệu sản xuất (lá thuốc lá, than, cao su,...), phân bón và hóa chất, lưu huỳnh. Luồng hàng quá cảnh từ Trung Quốc đi các nước khác hoặc đi các tỉnh khác của Trung Quốc và ngược lại. Hàng hóa vận chuyên chủ yếu qua ga Đồng Đăng gồm hàng nhập khẩu (hạt nhựa, giấy cuộn, gỗ ván ép, hàng công nghiệp, thực phẩm, sữa, hàng nông nghiệp, linh kiện điện tử,...); hàng xuất khẩu đến Trung Quốc (quặng sắt, hàng gỗ mỹ nghệ, giày da, may mặc, thuốc đông y, gỗ ván bóc,...); hàng quá cảnh Trung Quốc sang nước thứ ba (Nga, Mông Cổ, EU, Trung Á,...) với các mặt hàng chủ yếu là đồ gỗ nội thất, điện tử điện lạnh, da giày, thực phẩm...; hàng nhập khẩu quá cảnh Trung Quốc đến Việt Nam.

- Đường sắt kết nối với đường bộ: ga hành khách nằm trong nội đô chưa thực sự trở thành ga đầu mối trung tâm kết nối với các phương thức vận tải công cộng như: xe buýt, taxi...

- Đường sắt kết nối với cảng biển: trước đây, đường sắt đã từng có kết nối đến khá nhiều cảng biển lớn nhưng sau đó đã bị dỡ bỏ⁴⁴. Hiện tại, chỉ có 2 cảng biển có đường sắt kết nối trực tiếp đến là cảng Hải Phòng (khu bến Hoàng Diệu, Vật Cách, Chùa Vẽ) và cảng Cái Lân - Quảng Ninh⁴⁵.

- Đường sắt kết nối tới cảng thủy nội địa: hiện tại, chỉ có 2 cảng thủy nội địa có nhánh đường sắt kết nối trực tiếp đến là cảng Việt Trì và cảng Ninh Bình. Tuy nhiên hiện nay các cảng này đã ngừng hoạt động.

- Đường sắt kết nối tới cảng hàng không: chưa có đường sắt kết nối trực tiếp với các cảng hàng không.

- Đường sắt kết nối đến cảng cạn, cảng thông quan nội địa: đường sắt kết nối đến cảng cạn/ICD duy nhất tại miền Bắc là ICD Lào Cai. Một số cảng cạn/ICD có gần ga đường sắt nhưng thực tế không có kết nối: ICD Thụy Vân (ga Thụy Vân - Phú Thọ), ICD Hải Dương, ICD Tân Cảng Sóng Thần (Bình Dương).

- Đường sắt kết nối với nhà máy, khu công nghiệp: chưa có đường sắt kết nối trực tiếp với các nhà máy, khu công nghiệp.

5.2. Đường sắt giao nhau với đường bộ

Luật Đường sắt 2017 quy định đường sắt giao nhau với đường bộ phải xây dựng nút giao khác mức; nơi không được phép xây dựng đường ngang phải xây dựng đường gom nằm ngoài hành lang an toàn giao thông đường sắt để dẫn tới đường ngang hoặc nút giao khác mức gần nhất⁴⁶. Tuy nhiên, trên thực tế việc triển khai các quy định này còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc, khó khả thi.

Từ khi Nghị định 39/NĐ-CP năm 1996, Luật Đường sắt 2005, Luật Đường sắt 2017 có hiệu lực, hành lang an toàn giao thông đường sắt mới chỉ được xác định trên thực địa và chưa được đền bù, giải tỏa theo quy định. Một số địa phương đã cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân trong phạm vi đất dành cho đường sắt. Để thực hiện việc xây dựng công trình theo quy định nêu trên thì khối lượng giải phóng mặt bằng và nguồn kinh phí để thực hiện là rất lớn; thậm chí ở một số địa phương như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng... mặc dù bố trí được kinh phí nhưng lại gặp khó khăn trong công tác giải tỏa, đền bù dẫn đến cũng không thực hiện được quy định này.

Trong thời gian qua, khi các địa phương cải tạo, chỉnh trang, mở rộng đô thị hay triển khai thực hiện Quyết định 358/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, do nguồn vốn bố trí cho việc đền bù giải phóng mặt bằng để xây dựng cầu vượt, đường gom không đáp ứng, các địa phương tiếp tục có đề nghị cho phép xây dựng đường ngang (không làm cầu vượt), đường gom trong phạm vi hành lang an

⁴⁴ Đường sắt xuống cảng Cửa Lò, cảng Sông Hàn, cảng Quy Nhơn, cảng Sài Gòn đã bị dỡ bỏ.

⁴⁵ Đường sắt trong khu vực bến Hoàng Diệu hiện cũng đang được di dời để triển khai quy hoạch cảng biển và các dự án hạ tầng của TP. Hải Phòng. Đường sắt kết nối với khu vực Cảng Cái Lân bị hạn chế là kết nối ngoài phạm vi Cảng nên không thể xếp dỡ trực tiếp từ tàu biển lên phương tiện đường sắt, dẫn đến chi phí bốc dỡ tăng cao và giảm tính cạnh tranh của vận tải đường sắt.

⁴⁶ Điều 17 Luật Đường sắt 2017.

toàn giao thông đường sắt.

6. Về phát triển công nghiệp và nguồn nhân lực đường sắt

- Công nghiệp đường sắt chưa phát triển, chiếm tỷ trọng thấp, mới chỉ đáp ứng nhu cầu bảo dưỡng, sửa chữa đường sắt hiện hữu; chưa có định hướng mang tầm chiến lược lâu dài để phát triển công nghiệp đường sắt, công nghiệp phụ trợ. Luật Đường sắt 2017 chưa có cơ chế đặt hàng, giao nhiệm vụ cho tổ chức, doanh nghiệp trong nước thực hiện một số nhiệm vụ có tính chiến lược, làm tiền đề để phát triển công nghiệp đường sắt; chưa có quy định ràng buộc về chuyển giao công nghệ, đào tạo công tác vận hành, bảo trì, lắp ráp phương tiện trong nước; chưa có quy định ưu tiên phát triển đường sắt điện khí hóa sử dụng năng lượng sạch.

- Từ kinh nghiệm phát triển đường sắt của các quốc gia phát triển cho thấy, trình độ khoa học công nghệ, công nghiệp đường sắt là một trong những yếu tố quan trọng để phát triển lĩnh vực đường sắt nói chung và đường sắt tốc độ cao nói riêng. Vì vậy, cần sớm hoạch định chiến lược phát triển công nghiệp đường sắt, kết hợp xây dựng cơ chế chính sách để phát triển các cơ sở công nghiệp đường sắt và công nghiệp phụ trợ.

- Số lượng, chất lượng, cơ cấu nguồn nhân lực trong lĩnh vực đường sắt chưa hợp lý ở các nhóm ngành nghề (công trình, thông tin tin hiệu, đầu máy toa xe, điều hành chạy tàu...); chính sách sử dụng, đãi ngộ đối với nguồn nhân lực chất lượng cao chưa thực sự được quan tâm, chưa có điều kiện để tiếp cận với trình độ quản lý, kỹ thuật tiên tiến trên thế giới. Đội ngũ cán bộ khoa học công nghệ về đường sắt còn thiếu chuyên gia giỏi về chuyên môn, nghiệp vụ; đội ngũ công nhân lành nghề đã có sự phát triển khá tốt nhưng vẫn chưa đáp ứng yêu cầu ngày càng cao trong điều kiện hiện nay.

- Các nước có đường sắt tốc độ cao trên thế giới đều có chương trình phát triển quốc gia về nguồn nhân lực và được đào tạo ngay từ giai đoạn chuẩn bị dự án. Nhằm đáp ứng nhu cầu đào tạo nguồn nhân lực lớn, kỹ thuật cao cần xây dựng các chính sách để khuyến khích cơ quan, đơn vị trong và ngoài nước tham gia.

7. Về đường sắt đô thị

- Quy hoạch các tuyến đường sắt đô thị mới dừng lại ở quy hoạch hướng tuyến, vị trí nhà ga, chưa gắn với quy hoạch phát triển đô thị dọc tuyến cũng như không gian ngầm khu vực đô thị, do vậy không đảm bảo tính đồng bộ giữa phát triển đường sắt và phát triển đô thị, vướng mắc về giải phóng mặt bằng.

- Thiếu cơ chế để đẩy nhanh tiến độ dự án đường sắt đô thị; thiếu hành lang pháp lý cho phép khai thác, kinh doanh, quảng cáo, cho thuê mặt bằng... trong phạm vi các tuyến, nhà ga của đường sắt đô thị để khai thác có hiệu quả kết cấu hạ tầng đường sắt đã được đầu tư.

- Luật Đường sắt 2017 quy định đường sắt đô thị xây dựng mới hoặc nâng cấp trước khi đưa vào khai thác phải được đánh giá, chứng nhận an toàn hệ thống là phù hợp và giao Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải quy định việc thực hiện đánh giá, chứng nhận an toàn hệ thống đối với đường sắt đô thị và cấp Giấy chứng

nhận thẩm định hồ sơ an toàn hệ thống đường sắt đô thị, Giấy chứng nhận định kỳ hệ thống quản lý an toàn vận hành đường sắt đô thị. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện đã gặp phải một số vướng mắc như:

Với quy định của pháp luật hiện nay, để đánh giá an toàn hệ thống, chủ đầu tư ký kết hợp đồng với tổ chức tư vấn đánh giá độc lập, chủ đầu tư tổ chức nghiệm thu khối lượng, chất lượng sản phẩm đánh giá an toàn hệ thống. Tiếp đó, cơ quan nhà nước tiếp tục thẩm định, cấp giấy chứng nhận thẩm định hồ sơ an toàn hệ thống; Hội đồng kiểm tra nhà nước về công tác nghiệm thu lại tiếp tục kiểm tra công tác nghiệm thu của chủ đầu tư, kiểm tra trình tự thủ tục về thẩm định cấp giấy chứng nhận an toàn hệ thống. Kết quả của việc đánh giá, chứng nhận an toàn hệ thống là xác định rủi ro về an toàn hệ thống có thể xảy ra trong quá trình vận hành, khai thác để khuyến cáo hoặc cảnh báo cho chủ đầu tư, doanh nghiệp kinh doanh đường sắt đô thị chủ động có biện pháp khắc phục, phòng ngừa, quản lý rủi ro trong quá trình vận hành, khai thác để đảm bảo an toàn.

Nội dung công tác thẩm định hồ sơ an toàn hệ thống, cấp giấy chứng nhận thẩm định hồ sơ an toàn hệ thống là kiểm tra, rà soát trình tự, thủ tục đánh giá an toàn hệ thống theo yêu cầu của hợp đồng giữa chủ đầu tư với tư vấn đánh giá an toàn hệ thống. Công việc này một phần trùng lặp với trách nhiệm và nghĩa vụ của chủ đầu tư khi nghiệm thu kết quả đánh giá an toàn hệ thống của tư vấn đánh giá, phần còn lại trùng với nhiệm vụ Hội đồng kiểm tra nhà nước về công tác nghiệm thu.

Theo kinh nghiệm quốc tế: với mỗi tuyến đường sắt đô thị có tiêu chuẩn kỹ thuật, công nghệ áp dụng khác nhau thì việc đòi hỏi, đánh giá an toàn hệ thống đường sắt đô thị cũng khác nhau, như: Nhật Bản không quy định đánh giá an toàn hệ thống đối với đường sắt đô thị nhưng khi xuất khẩu sản phẩm sang thị trường châu Âu, hoặc một số quốc gia có quy định đánh giá an toàn, các nhà sản xuất của Nhật Bản vẫn áp dụng các tiêu chuẩn RAMS EN50126; Pháp áp dụng đánh giá an toàn hệ thống đầy đủ theo tiêu chuẩn châu Âu.

Như vậy, Bộ Giao thông vận tải chỉ thực hiện thủ tục hành chính theo quy định, trong khi không tham gia, nắm bắt được toàn bộ quá trình đầu tư, xây dựng dự án dẫn đến mất nhiều thời gian nghiên cứu, cập nhật thông tin để xử lý mặc dù về mặt kỹ thuật đã được tư vấn đánh giá an toàn hệ thống thực hiện. Việc này dẫn đến kéo dài thời gian thực hiện dự án, giảm tính chủ động của địa phương.

8. Về đường sắt tốc độ cao

Trước yêu cầu thực tiễn về đầu tư phát triển đường sắt, để tiếp tục thực hiện đột phá phát triển kết cấu hạ tầng, khắc phục các điểm nghẽn, đặc biệt đối với các dự án tạo không gian mới, động lực mới để phát triển kinh tế - xã hội bền vững như tuyến đường sắt tốc độ cao trên trục Bắc - Nam cần huy động, tập trung nguồn lực nhà nước để đầu tư và cần sớm nghiên cứu, luật hoá các quy định về đường sắt tốc độ cao để làm cơ sở pháp lý cho việc triển khai đầu tư, xây dựng trong tương lai gần.

Từ kinh nghiệm phát triển đường sắt của các quốc gia phát triển cho thấy, trình độ khoa học công nghệ, công nghiệp đường sắt là một trong những yếu tố

quan trọng để phát triển lĩnh vực đường sắt nói chung và đường sắt tốc độ cao nói riêng. Vì vậy, cần sớm hoạch định chiến lược phát triển công nghiệp đường sắt, kết hợp xây dựng cơ chế chính sách để phát triển các cơ sở công nghiệp đường sắt và công nghiệp phụ trợ.

Các nước có đường sắt tốc độ cao trên thế giới đều có chương trình phát triển quốc gia về nguồn nhân lực và được đào tạo ngay từ giai đoạn chuẩn bị dự án. Nhằm đáp ứng nhu cầu đào tạo nguồn nhân lực lớn, kỹ thuật cao cần xây dựng các chính sách để khuyến khích cơ quan, đơn vị trong và ngoài nước tham gia.

II. NGUYÊN NHÂN CỦA CÁC TỒN TẠI, BẤT CẬP

1. Nguyên nhân khách quan

(1) Một số quy định của pháp luật liên quan đến hoạt động đường sắt đã được sửa đổi, bổ sung dẫn đến việc thiếu đồng bộ trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

(2) Tại thời điểm xây dựng Luật Đường sắt năm 2017, các loại hình đường sắt đô thị và đường sắt tốc độ cao còn là những khái niệm rất mới, do đó các quy định đối với hai loại hình này mới chỉ mang tính nguyên tắc chung, chưa cụ thể, một số quy định còn chưa phù hợp với thực tiễn khai thác và vận hành.

2. Nguyên nhân chủ quan

(1) Nhận thức về vai trò, ưu thế, sự cần thiết ưu tiên đầu tư đối với phương thức vận tải đường sắt còn chưa thực sự đầy đủ.

(2) Quy định pháp luật về đầu tư, quản lý khai thác, kinh doanh đường sắt và hệ thống pháp luật có liên quan chưa theo kịp sự phát triển nhanh, mạnh của kinh tế - xã hội và thực tiễn trong công tác quản lý đường sắt.

(3) Thiếu cơ chế chính sách mang tính đột phá để huy động nguồn lực cho đầu tư, khai thác kết cấu hạ tầng đường sắt.

Phần thứ ba

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

I. LUẬT ĐƯỜNG SẮT CỦA MỘT SỐ NƯỚC

Hiện nay, Bộ Giao thông vận tải đang được Chính phủ Ôt-xtrây-li-a tài trợ Dự án “Những kinh nghiệm quốc tế tốt hỗ trợ Cục Đường sắt Việt Nam xây dựng dự thảo Luật Đường sắt 2017 sửa đổi” (thuộc Hợp phần B Chương trình Aus4Transport). Mục tiêu của Dự án là: Hỗ trợ Cục Đường sắt Việt Nam và Bộ Giao thông vận tải chủ động áp dụng kinh nghiệm quốc tế trong dự thảo Luật Đường sắt (sửa đổi); nâng cao năng lực trong xây dựng thể chế và văn bản quản lý văn bản. Kết quả của Dự án là học tập kinh nghiệm tại một số quốc gia có hệ thống đường sắt phát triển và một số quốc gia có điều kiện tương đồng Việt Nam để đưa ra các khuyến nghị phục vụ xây dựng Luật Đường sắt (sửa đổi) cho phù hợp với bối cảnh Việt Nam. Theo đó, sẽ có thêm thông tin về Luật Đường sắt của một số nước để tham khảo. Bộ Giao thông vận tải tham khảo Luật Đường sắt của 3 nước là Trung Quốc, Nhật Bản và Hàn Quốc để có bức tranh sơ bộ về cách xây dựng Luật của một số nước, cụ thể như sau:

1. Luật Đường sắt Trung Quốc

Luật Đường sắt Trung Quốc được thông qua tại kỳ họp thứ 15 Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc Khóa 7 ngày 07/9/1990, sửa đổi lần thứ nhất tại Hội nghị “Về quyết định sửa đổi một phần luật” kỳ họp thứ 10 Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc Khóa 11 ngày 27/8/2009, sửa đổi lần thứ hai tại Hội nghị “Về quyết định sửa đổi năm bộ luật như “Luật giáo dục nghĩa vụ nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa” kỳ họp thứ 14 Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc Khóa 12 ngày 24/4/2015.

Luật gồm 6 chương (Chương 1: Nguyên tắc chung, Chương 2: Kinh doanh vận tải đường sắt, Chương 3: Xây dựng đường sắt, Chương 4: An toàn và bảo vệ đường sắt, Chương 5: Trách nhiệm pháp luật, Chương 6: Nguyên tắc bổ sung) và 74 điều.

Luật Đường sắt Trung Quốc là luật “Khung” nên chỉ quy định những nội dung rất cơ bản (dài 15 trang), nhằm đảm bảo vận tải đường sắt và xây dựng đường sắt được tiến hành thuận lợi, phù hợp với yêu cầu xây dựng hiện đại hóa xã hội chủ nghĩa và đời sống nhân dân. Đường sắt được nêu trong Luật này, bao gồm đường sắt quốc gia, đường sắt địa phương, đường sắt chuyên dùng và tuyến đường sắt chuyên dùng.

2. Luật Đường sắt Nhật Bản

Luật Đường sắt quốc gia Nhật Bản được ban hành tháng 4 năm 1921 (Số 17 Bộ luật ngày 14 tháng 4 năm 1921), sửa đổi lần cuối vào tháng 3 năm 2006 (Số 19 Bộ luật ngày 31 tháng 3 năm 2006) gồm 34 điều. Luật Đường sắt quốc Nhật bản là luật cơ bản về kinh doanh đường sắt. Ngoài ra để vận hành đường sắt còn có Luật Vận hành đường sắt và Luật Xây dựng đường sắt (được áp dụng khi xây dựng những tuyến đường sắt thông thường mới). Năm 1987, khi đường sắt quốc gia được cổ phần hóa, Luật Kinh doanh đường sắt được xây dựng thay thế

cho Luật Đường sắt quốc gia, Luật Xây dựng đường sắt bị hủy bỏ. Tuy nhiên, Luật Vận hành đường sắt vẫn tiếp tục được áp dụng.

Luật Kinh doanh đường sắt là luật chính của đường sắt Nhật Bản, đưa ra những quy định chủ yếu về mặt kỹ thuật liên quan tới vận hành đường sắt. Luật Kinh doanh đường sắt cũng quy định cả về giá cước vận chuyển và đặc tả kỹ thuật của đầu máy, toa xe. Dưới Luật Kinh doanh đường sắt là các tiêu chuẩn kỹ thuật.

Ngoài ra, liên quan đến đường sắt Nhật Bản đã ban hành một số Luật như:

- Đối với đường sắt cao tốc Shinkansen, Nhật Bản đã ban hành Luật Nâng cấp tuyến đường sắt tàu cao tốc trên toàn quốc ra đời vào năm 1970. Trong đó có quy định về sự hợp tác của Chính quyền địa phương và lấy ý kiến của đơn vị vận hành; trách nhiệm của Bộ trưởng Bộ giao thông và lãnh thổ trong việc xây dựng đường sắt cao tốc; trách nhiệm của chủ thể khi tham gia xây dựng tuyến đường sắt cao tốc; trách nhiệm của nhà nước về nguồn tài chính...;

- Liên quan đến mô hình phát triển đô thị theo định hướng phát triển giao thông công cộng (TOD) năm 1989 Nhật Bản đã ban hành "Luật về những biện pháp đặc biệt trong việc thúc đẩy nâng cấp đường sắt và phát triển đất xây dựng nhà một cách đồng nhất trong khu vực đô thị lớn" (Luật này được sửa đổi năm 2005). Theo đó, Luật đưa ra các biện pháp cần thiết để thúc đẩy nâng cấp đường sắt và phát triển đất xây nhà một cách đồng nhất trong khu vực có triển vọng cung cấp được nhiều đất xây dựng nhà nhờ vào tuyến đường sắt sẽ được nâng cấp mới, đáp ứng những nhu cầu đáng kể về xây dựng nhà tại khu vực đô thị lớn, nhằm cung cấp một cách thuận lợi một lượng lớn đất xây nhà và nâng cấp tuyến đường sắt mới...

- Để đảm bảo an toàn giao thông đường sắt tại nơi đường sắt giao nhau với đường bộ, năm 2026 Nhật bản đã ban hành Luật xúc tiến cải thiện hệ thống đường chẵn tàu. Theo đó, Luật này quy định về việc giảm giao cắt giữa đường bộ và đường sắt bằng xây dựng cầu vượt, hầm chui; kế hoạch xây dựng cầu vượt, hầm chui; trách nhiệm của doanh nghiệp đường sắt, chi phí, hỗ trợ khi thực hiện...

3. Luật Đường sắt Hàn Quốc

Tại Hàn Quốc có một số luật quy định về đường sắt như: Đạo luật Xây dựng đường sắt; Đạo luật về đường sắt đô thị; Luật Khung về phát triển công nghiệp đường sắt, Luật Tổng công ty Đường sắt, Luật Cơ quan quản lý mạng lưới đường sắt Hàn Quốc.

Bài học kinh nghiệm: như vậy, để điều chỉnh lĩnh vực đường sắt, một số nước trên thế giới hình thành 02 hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (i) Luật khung quy định chung về đường sắt gồm đầu tư, xây dựng, kinh doanh, an toàn, trách nhiệm của các chủ thể trong hoạt động đường sắt, các quy định cụ thể giao cho Chính phủ, các Bộ, ngành quy định (Trung Quốc); (ii) Tùy từng loại hình đường sắt hay các nước sẽ có những quy định riêng về đầu tư xây dựng, quản lý, vận hành, khai thác, kinh doanh đường sắt (Nhật Bản, Hàn Quốc...).

II. MỘT SỐ CHÍNH SÁCH TRONG HOẠT ĐỘNG ĐƯỜNG SẮT

1. Về ưu đãi hỗ trợ trong hoạt động đường sắt

1.1. Đường sắt Trung Quốc

Kế hoạch 5 năm lần thứ 13 (2016-2020) Trung ương Đảng và Quốc vụ viện Trung Quốc đều rất coi trọng việc xây dựng đường sắt, đã đưa ra sự ủng hộ rất lớn về chính sách, chủ yếu là áp dụng phương thức đầu tư phân loại trong xây dựng đường sắt, Tổng công ty đường sắt Trung Quốc là đơn vị chịu trách nhiệm chính về đầu tư và khai thác đường sắt chính tuyến, đồng thời khuyến khích chính quyền địa phương và các doanh nghiệp, các chủ thể đầu tư của xã hội tham gia xây dựng đối với đường sắt liên thành phố, đường sắt ngoại ô, đường sắt khai thác tài nguyên và đường sắt nhánh. Với phương thức đầu tư phân loại, đã giải quyết hiệu quả vấn đề đầu tư xây dựng đường sắt.

Đồng thời, đối với doanh nghiệp vận tải đường sắt, chủ chốt là Tổng công ty Đường sắt Trung Quốc, Quốc vụ viện đã đưa ra chính sách rất tốt về sử dụng đất, chính sách cho phép doanh nghiệp vận tải đường sắt khai thác sử dụng tổng hợp về đất đai. Xét tình hình của đường sắt quốc gia, hiện nay có 600.000 ha đất, trong số này, một phần có thể dùng để khai thác tổng hợp. Lợi ích từ khai thác tổng hợp số đất này, một mặt nâng cao hiệu quả kinh doanh của chính doanh nghiệp, đồng thời cũng có thể sử dụng để đầu tư xây dựng đường sắt.

Về giá vận tải đường sắt, các cơ quan có liên quan của nhà nước cũng dành cho doanh nghiệp vận tải đường sắt sự ủng hộ mạnh mẽ, trao cho doanh nghiệp một phần quyền tự chủ định giá trong vận chuyển hành khách.

Về xây dựng đường sắt, nhà nước đang phát hành trái phiếu xây dựng đường sắt, đồng thời tích cực cổ vũ phương thức nhiều kênh tài chính như PPP.

1.2. Đường sắt Nhật Bản

Về thuế sử dụng đất tại các khu ga, trong vòng 10 năm từ năm 1964 khi JNR được tư nhân hóa, các công ty đường sắt JR bắt đầu tiếp quản đất đai thuộc sở hữu trước đây của JNR cho đến năm 1973, tất cả các công ty JR đều được ưu đãi giảm 50% thuế sử dụng đất. Hiện nay, bốn công ty gồm JR East, JR Central, JR West và JR Kyushu đã được tư nhân hoá hoàn toàn, cổ phiếu đã được niêm yết trên thị trường chứng khoán nên các công ty này phải nộp đủ 100% thuế sử dụng đất. Ba công ty còn lại gồm JR Hokkaido, JR Shikoku và JR Freight vẫn chưa được tư nhân hóa hoàn toàn nên đang được Chính phủ áp dụng mức ưu đãi giảm 50% thuế sử dụng đất.

Tại các thành phố của Nhật Bản, thuế sử dụng đất tại các khu ga được áp mức cao vì các khu ga được đầu tư phát triển mạnh, có nhiều lợi thế thương mại. Vì vậy, doanh thu từ kinh doanh ngoài vận tải, bao gồm kinh doanh tại các nhà ga, của các công ty JR East, JR West và JR Central chiếm tới 35% tổng doanh thu. Trong lĩnh vực kinh doanh này, JR East là một trong những công ty đứng đầu với mô hình kinh doanh cửa hàng bán lẻ, nhà hàng, trung tâm thương mại, văn phòng cho thuê và khách sạn tại các nhà ga, đặc biệt là các nhà ga lớn.

1.3. Đường sắt Hàn Quốc

Tại Hàn Quốc các chính sách phát triển về đường sắt được quy định tại các Luật như:

- Đạo luật về đường sắt đô thị: nhà đầu tư khi tham gia đầu tư, kinh doanh công trình hỗn hợp tại nhà ga đường sắt thì được Chính phủ ưu đãi không thu tiền sử dụng đất trong quá trình xây dựng và khi kinh doanh chưa có lãi. Thời gian tiếp theo sẽ thu tiền sử dụng đất khi bắt đầu kinh doanh có lãi.

- Luật Khung về phát triển công nghiệp đường sắt: Nhà nước và chính quyền địa phương có thể cho vay tài chính, tiền, thuế và hỗ trợ thủ tục hành chính cho ngành đường sắt nhằm thúc đẩy và phát triển ngành công nghiệp đường sắt.

Nhà nước tăng cường đầu tư công trình đường sắt thông qua việc: (i) Nhà nước xem xét lợi ích xã hội, môi trường trong việc khuyến khích đầu tư công trình đường sắt; (ii) Nhà nước có trách nhiệm lồng ghép tiêu chí giá trị của đầu công trình đường sắt và kế hoạch đầu tư vào các chương trình quốc gia nhằm đảm bảo tỷ lệ vốn đầu tư công trình đường sắt lấy từ ngân sách đầu tư công trình giao thông vận tải tăng liên tục theo từng năm.

1.4. Kinh nghiệm mô hình phát triển đô thị theo định hướng kết nối giao thông - TOD

Mô hình TOD đã phổ biến toàn cầu, đặc biệt là các dự án tái thiết đô thị sau Thế chiến II. Tại châu Á, chính sách này đã được một số quốc gia trong khu vực như Singapore, Hồng Kông (Trung Quốc), Nhật Bản thực hiện thành công.

Nhật Bản là nước có nhiều thành phố đã triển khai mô hình này sớm hơn cả các thành phố châu Âu, Bắc Mỹ. Nhiều thành phố lớn của Nhật Bản gần như xây dựng mới lại từ đầu sau chiến tranh đã lấy ga đường sắt ngoại ô, đường sắt đô thị làm hạt nhân phát triển đô thị.

Một trong những dự án TOD thành công nhất đó là tuyến đường sắt nối Tokyo tới Tsukuba, xây dựng trong giai đoạn 1994 - 2005, dài 82km qua 20 ga, tổng đầu tư 8,2 tỷ USD. Khi tuyến đường sắt vận hành thì đồng thời xuất hiện 18 đô thị hiện đại dọc theo tuyến. Hơn 3.246ha đất đã được chuyển đổi từ đất công cho tư nhân đầu tư đường sắt kết hợp kinh doanh bất động sản. Lợi nhuận từ chênh lệch giá đất đã được bù vào đầu tư đường sắt đất đỏ, có những nơi giá đất từ 1 USD/m² tăng lên 5.000USD/m² trước và sau khi có đường sắt chạy qua. Từ đó, đã phát huy lợi ích kép, vừa có đường sắt lại vừa phát triển đô thị, nhà đầu tư - nhà nước - người dân cùng được hưởng lợi do nguồn vốn đầu tư được huy bằng hình thức “Nhượng quyền phát triển” (TDR - Transfer Development Rights).

Đối với Châu Âu mô hình TOD là giải pháp áp dụng cho quy hoạch để tối ưu nhu cầu đi lại chứ không phải mô hình đầu tư và không được áp dụng. Đức quy hoạch các thành phố quanh các nhà ga để khai thác quỹ đất và phát triển độc lập với dự án đường sắt.

Bài học kinh nghiệm: như vậy, hầu hết các nước đều có chính sách về ưu đãi, hỗ trợ trong hoạt động đường sắt nhất là đối với các chính sách ưu đãi về đất đường sắt, khai thác quỹ đất tại ga đường sắt.

2. Về đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt

Về đầu tư hạ tầng chủ yếu vẫn là đầu tư theo hình thức đầu tư công, gồm nguồn vốn bố trí từ ngân sách nhà nước, các khoản vay từ các định chế tài chính, ở Châu Âu có thêm sự hỗ trợ của Liên minh Châu Âu đối với các tuyến đường sắt liên vận châu Âu. Một số nước phát triển ở Châu Âu như Đức, Tây Ban Nha... đã xây dựng các khung pháp lý để đầu tư theo phương thức PPP nhưng hầu hết các dự án chỉ áp dụng hình thức đầu tư công và chưa có ý định áp dụng phương thức PPP trong tương lai gần (vì các lợi ích đường sắt mang lại cho cả nền kinh tế nhưng nguồn thu từ chính dự án không thể hoàn vốn). Theo thông tin trao đổi với Đường sắt Tây Ban Nha, đoạn tuyến nối Tây Ban Nha với Pháp là dự án duy nhất áp dụng thử nghiệm đầu tư theo phương thức PPP nhưng không thành công, Chính phủ đã tiếp nhận lại và chuyển sang đầu tư công.

***Bài học kinh nghiệm:** như vậy, hầu hết các nước trên thế giới việc đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt đều theo hình thức đầu tư công gồm vốn từ ngân sách nhà nước, các khoản vay từ các cơ chế tài chính; một số nước có các quy định đầu tư bằng hình thức đối tác công tư nhưng đa số không thực hiện được hoặc có thực hiện được nhưng không thành công.*

3. Về quản lý, khai thác kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia

Việc lựa chọn mô hình hiệu quả để quản lý, bảo trì, khai thác, kinh doanh tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia phụ thuộc vào điều kiện kinh tế, xã hội của từng nước và điều kiện cụ thể của mỗi loại hình đường sắt. Trong những năm gần đây, nhiều Chính phủ các nước trên thế giới (Tây Ban Nha, Đức, Anh, Pháp, Úc, Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc) đã thực hiện các biện pháp nâng cao hiệu quả trong đó có tái cơ cấu để đường sắt hoạt động theo định hướng thị trường, mang tính thương mại hơn.

***Bài học kinh nghiệm:** Hầu hết ở các nước, Nhà nước là chủ sở hữu KCHTĐS, quản lý toàn bộ công tác đầu tư, quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng và kinh doanh vận tải (bao gồm cả đường sắt tốc độ cao). Việc tổ chức tách đơn vị quản lý đầu tư, duy tu bảo trì kết cấu hạ tầng với đơn vị kinh doanh vận tải tạo sự độc lập, giám sát lẫn nhau để phát huy tối đa khả năng của mỗi đơn vị. Đặc biệt theo quy định của EU, các doanh nghiệp vận tải sẽ phải cạnh tranh với doanh nghiệp vận tải của các quốc gia châu Âu khác.*

4. Về hoạt động vận tải đường sắt

Tại các nước như Nhật Bản, Trung Quốc, Đức v.v.... trong Luật chỉ quy định chi tiết về chức danh Lái tàu là phải có giấy phép lái tàu khi lái tàu. Các chức danh cụ thể khác không quy định trong Luật mà giao cho Bộ chủ quản căn cứ vào đặc điểm cụ thể của từng hệ thống đường sắt để quy định cụ thể chi tiết trong một văn bản quy phạm pháp luật dưới Luật.

***Bài học kinh nghiệm:** Luật chỉ quy định chi tiết về chức danh Lái tàu là phải có giấy phép lái tàu khi lái tàu, các nhân viên đường sắt trực tiếp chạy tàu khác được quy định tại các văn bản dưới luật.*

5. Về phát triển công nghiệp và nguồn nhân lực đường sắt

Hiện nay, một số nước trên thế giới như Trung Quốc, Nhật Bản ... không

quy định về công nghiệp đường sắt trong Luật Đường sắt. Tuy nhiên, Hàn Quốc có Luật Khung về phát triển công nghiệp đường sắt.

Đạo luật Khung về Phát triển công nghiệp đường sắt Hàn Quốc số 14547, ban hành ngày 17/01/2017 gồm 42 Điều, 09 Chương. Đạo luật được ban hành nhằm thúc đẩy cao hiệu quả của ngành công nghiệp đường sắt cũng như lợi ích công cộng và sự phát triển của nền kinh tế quốc dân thông qua việc nâng cao khả năng cạnh tranh của ngành công nghiệp đường sắt và đặt nền tảng cho sự phát triển mạnh mẽ. Luật này quy định về định hướng chính sách (Điều 4), phát triển công nghiệp đường sắt (Điều 7), hỗ trợ công nghiệp đường sắt (Điều 8), đào tạo chuyên gia ngành đường sắt (Điều 9), cải tiến công nghệ đường sắt và phát triển, ứng dụng công nghệ thông tin trong ngành đường sắt (Điều 11, Điều 12)...

Đối với Trung Quốc: để có thể tiếp thu làm chủ và chuyển sang xuất khẩu công nghệ đường sắt tốc độ cao như hiện nay, mặc dù xuất phát điểm của ngành công nghiệp đường sắt Trung Quốc tương đối phát triển⁴⁷ cũng phải mất gần 2 thập kỷ mới hoàn thành mục tiêu tự chủ và phát triển công nghệ đường sắt tốc độ cao. Chính phủ Trung Quốc đã phê duyệt kế hoạch mạng lưới đường sắt trung và dài hạn, đồng thời bắt đầu chương trình nhập khẩu công nghệ quy mô lớn⁴⁸. Với kế hoạch này, Trung Quốc đã tiến hành nhập khẩu công nghệ từ 4 công ty hàng đầu về đường sắt tốc độ cao trên thế giới bao gồm Alstom, Siemens, Bombardier và Kawasaki Heavy Industries với các cam kết nhằm tạo thuận lợi trong việc chuyển giao công nghệ⁴⁹. Với sự nỗ lực rất lớn, đội ngũ kỹ thuật của Trung Quốc đã đạt được tiến bộ nhanh chóng trong công nghệ sản xuất, công nghệ bảo trì, hệ thống quản lý và kinh nghiệm vận hành... Tỷ lệ nội địa hoá đã tăng từ mức ban đầu là 30% lên mức 70% vào cuối năm 2009. Trung Quốc đã hoàn thành việc tiếp nhận chuyển giao công nghệ đường sắt tốc độ cao chỉ trong ba năm, đạt được khả năng tự “sản xuất theo bản vẽ thiết kế”. Không ngừng cải tiến trong thiết kế, chế tạo tàu tốc độ cao và quan trọng nhất là sự ra đời của bộ tiêu chuẩn đường sắt tốc độ cao của Trung Quốc cho thấy Trung Quốc không chỉ là cường quốc về quy mô mạng lưới đường sắt mà còn là quốc gia sở hữu công nghệ đường sắt tốc độ cao có thể cạnh tranh ngang bằng với các quốc gia có công nghệ gốc mà trước đây đã từng chuyển giao cho mình. Hiện tại, Trung Quốc đã xuất khẩu công nghệ đường sắt tốc độ cao ra thế giới⁵⁰.

Bài học kinh nghiệm: như vậy, trên thế giới có nước có đạo luật riêng công nghiệp đường sắt, phát triển nguồn nhân lực trong hoạt động đường sắt; một số không có quy định này vào luật đường sắt. Các nước có công nghệ đường

⁴⁷ Đã có thể chế tạo sản xuất đầu máy toa xe, thậm chí có thể vận hành ở tốc độ trên 300 km/h.

⁴⁸ Kế hoạch đưa ra ba nguyên tắc, đó là: Áp dụng công nghệ tiên tiến; Liên doanh với công ty trong nước để thiết kế và sản xuất; Xây dựng thương hiệu cho riêng mình. Nhà nước sẽ hỗ trợ các doanh nghiệp sản xuất đầu máy toa xe trong nước để từng bước tham gia vào chuỗi sản xuất công nghiệp ĐSTĐC.

⁴⁹ Bộ Đường sắt ký hợp đồng mua sắm và chuyển giao công nghệ với các công ty nước ngoài dựa trên 4 nguyên tắc: (i) "Liên kết trong thiết kế" đoàn tàu dựa trên nguyên mẫu nước ngoài kết hợp thích ứng với điều kiện thực tế của Trung Quốc; (ii) Được phép tiếp cận với bản thiết kế công nghệ; (iii) Có sự hướng dẫn về quy trình sản xuất; (iv) Đào tạo các kỹ sư chủ chốt.

⁵⁰ Đã ký các hợp đồng xây dựng đường sắt tốc độ cao ở Thổ Nhĩ Kỳ, Venezuela và Argentina và đang hợp tác trong các dự án xây dựng đường sắt cao tốc giữa Trung Quốc và Thái Lan, Hungary, Serbia và một số quốc gia khác.

sắt đều trải qua thời gian dài đầu tư, phát triển công nghiệp đường sắt; các nước đầu tư mua công nghệ sau đó dần phát triển, làm chủ công nghiệp đường sắt nhưng cũng mất thời gian lớn để làm chủ, phát triển công nghệ đường sắt.

6. An toàn giao thông đường sắt

6.1. Đường sắt Tây Ban Nha

Nhà nước là chủ sở hữu kết cấu hạ tầng đường sắt, quản lý toàn bộ công tác đầu tư, quản lý bảo trì kết cấu hạ tầng và an toàn giao thông đường sắt. Có hai cơ quan độc lập quản lý công tác an toàn gồm (1) Cơ quan An toàn Đường sắt Nhà nước (NSA - trực thuộc Bộ Giao thông vận tải), chịu trách nhiệm cấp chứng nhận an toàn và giấy phép hoạt động cho các công ty vận tải đường sắt, (2) Ủy ban phân tích tai nạn đường sắt (trực thuộc Bộ Giao thông vận tải).

6.2. Đường sắt Đức

- Chính quyền liên bang chịu trách nhiệm cung cấp nguồn vốn đầu tư kết cấu hạ tầng đường sắt liên bang; xây dựng khuôn khổ pháp luật của Đức, tuân thủ khuôn khổ pháp luật của Ủy ban Châu Âu. Chính quyền các bang (16 bang) chịu trách nhiệm về tổ chức đầu tư, vận tải hành khách đường sắt địa phương và khu vực (ngoài mạng đường sắt do DB quản lý), áp dụng nguyên tắc phân quyền, kinh phí đầu tư vẫn thuộc về chính quyền liên bang.

- Để giám sát hoạt động an toàn đường sắt có 02 cơ quan gồm: (1) Cơ quan quản lý an toàn (trực thuộc Bộ Giao thông vận tải), chịu trách nhiệm đưa ra các quy định, giám sát, phân tích sự cố, tai nạn đường sắt, (2) Cơ quan đường sắt liên bang (EBA – trực thuộc Bộ Giao thông vận tải), chịu trách nhiệm giám sát điều kiện năng lực, cấp phép tham gia kinh doanh cho các công ty vận tải, công ty đầu tư đầu máy, toa xe.

6.3. Đường sắt Trung Quốc

Cục Đường sắt quốc gia trực thuộc Bộ Giao thông vận tải, thực hiện chức năng quản lý nhà nước bao gồm các nhiệm vụ chính như xây dựng quy định pháp luật về quản lý, giám sát đường sắt; nghiên cứu, tham mưu về cải cách thể chế và chính sách, quy hoạch phát triển đường sắt; tổ chức xây dựng quy định về tiêu chuẩn, định mức kỹ thuật đường sắt và giám sát việc thực thi; ban hành các biện pháp và thực hiện quản lý giám sát hoạt động sản xuất kinh doanh, an toàn đường sắt; thực hiện các hoạt động cấp phép trong hoạt động đường sắt.

7. Đường sắt đô thị

Theo kinh nghiệm tại một số nước như: Trung Quốc không có quy định đường sắt đô thị trong Luật Đường sắt nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa; Nhật Bản không có Luật riêng về đường sắt đô thị trong các Luật về đường sắt; Hàn Quốc có Đạo luật riêng cho đường sắt đô thị (trong đó quy định: đường sắt đô thị được xây dựng và quản lý bởi Chính quyền địa phương. Đạo luật này quy định được phép tiến hành các hoạt động kinh doanh đường sắt đô thị tại Điều 4; Các tập đoàn công có vốn đầu tư khi có đủ điều kiện thì được phép tiến hành các hoạt động kinh doanh đường sắt đô thị...)

8. Đường sắt tốc độ cao

Theo kinh nghiệm tại một số nước như: Trung Quốc có hệ thống Đường sắt cao tốc lớn nhất thế giới, tuy nhiên Trung Quốc không có quy định đường sắt cao tốc trong Luật Đường sắt; Nhật Bản có Đạo luật riêng về đường sắt tốc độ cao; Hàn Quốc có hơn 800km đường sắt tốc độ cao và tại Đạo luật Xây dựng đường sắt có một số điều khoản quy định liên quan đến đường sắt tốc độ cao mà không có Luật riêng cho đường sắt tốc độ cao.

Bộ Giao thông vận tải nghiên cứu kinh nghiệm của 21 quốc gia, vùng lãnh thổ đang khai thác⁵¹, 07 nước đang xây dựng⁵²; các nghiên cứu chuyên sâu của các tổ chức quốc tế (UIC, WB, JICA, KOICA), các học giả, tổ chức đoàn công tác liên ngành trực tiếp nghiên cứu tại 05 nước (Nhật Bản, Đức, Tây Ban Nha, Trung Quốc, Hàn Quốc) và rút ra bài học kinh nghiệm như sau:

Thứ nhất, về quá trình phát triển đường sắt, cơ bản các nước đều trải qua 03 giai đoạn: *giai đoạn 1*, đường sắt phát triển mạnh mẽ, giữ vai trò chủ đạo; *giai đoạn 2*, với sự phát triển của các phương thức đường bộ, hàng không nên thị phần vận tải đường sắt sụt giảm, dần mất vai trò chủ đạo; *giai đoạn 3*, trước yêu cầu cần mở ra không gian mới để phát triển kinh tế bền vững, sử dụng hiệu quả tài nguyên, giảm ô nhiễm môi trường... các quốc gia đã nghiên cứu, phát triển đường sắt tốc độ cao.

Thứ hai, về đặc điểm địa kinh tế, các quốc gia có hình thái địa kinh tế tập trung ở một số hành lang chiến lược⁵³ hoặc theo trục dọc tương tự Việt Nam⁵⁴ đều phát triển đường sắt tốc độ cao khá sớm⁵⁵ để kết nối các hành lang, tạo không gian phát triển, tạo tiền đề, động lực phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh.

Thứ ba, thời điểm quyết định đầu tư đường sắt tốc độ cao của các nước không có sự tương đồng⁵⁶ về quy mô nền kinh tế, khả năng chi trả của người dân. Tuy nhiên, nghiên cứu của Ngân hàng thế giới cho thấy đây là thời điểm thích hợp để Việt Nam xây dựng tuyến đường sắt tốc độ cao khi thu nhập bình quân đầu người năm 2022 đạt khoảng 4.110 USD và ước đạt khoảng 7.500 USD vào năm 2030⁵⁷.

Thứ tư, về tổ chức thực hiện đầu tư, để thực hiện thành công dự án, các quốc gia đều có quyết tâm chính trị mạnh mẽ ở cấp cao nhất⁵⁸ từ thể chế hóa quy định pháp luật, huy động nguồn vốn, đào tạo nguồn lực, phát triển công nghiệp và các quyết định đưa ra đều có *tâm nhìn lên đến hàng trăm năm*.

⁵¹ Nhật Bản, Pháp, Đức, Ý, Tây Ban Nha, Hàn Quốc, Trung Quốc, Đài Loan, Phần Lan, Thụy Điển, Thổ Nhĩ Kỳ, A-rập Xê-út, Áo, Ba Lan, Bỉ, Ma Rốc, Thụy sỹ, Anh, Hà Lan, Đan Mạch, Mỹ.

⁵² Xéc-bi-a, Ấn Độ, Indonesia, Thái Lan, Iran, Bồ Đào Nha, Nga.

⁵³ Nhật Bản, Pháp, Đức, Ý, Tây Ban Nha, Hàn Quốc, Trung Quốc,...

⁵⁴ Việt Nam có địa hình trải dài, tập trung nhiều đô thị có quy mô dân số trên 500.000 dân theo trục dọc nên phù hợp với việc phát triển đường sắt tốc độ cao trên trục Bắc - Nam.

⁵⁵ Nhật Bản: Tokyo - Osaka; Ý: Rome - Florence; Hàn Quốc: Seoul-Busan, Đài Loan: Đài Bắc - Cao Hùng.

⁵⁶ Trung Quốc đầu tư tuyến Bắc Kinh - Thiên Tân năm 2005 khi GDP đạt 1.753 USD, Nhật Bản đầu tư đường sắt tốc độ cao năm 1950 khi GDP khoảng 250 USD...

⁵⁷ Theo mục tiêu của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm giai đoạn 2021-2030.

⁵⁸ Nhật Bản: “niềm tự hào dân tộc”; Đức: “nhanh bằng một nửa máy bay, gấp 2 lần ô tô”; Pháp: “thu nhỏ nước Pháp trong bán kính 3-4 giờ đi lại”; Tây Ban Nha: “kết nối thủ đô Madrid với tất cả các trung tâm khác dưới 4 giờ”; Hàn Quốc: “du lịch toàn quốc trong 1 ngày”.

Thứ năm, về lựa chọn công nghệ, cơ bản các nước đều lựa chọn loại hình đường sắt tốc độ cao chạy trên ray⁵⁹ vì mức độ tin cậy, hiệu quả, thuận lợi kết nối với tuyến đường sắt hiện hữu và đang nghiên cứu nâng cao tốc độ khai thác; sử dụng cả công nghệ động lực phân tán và tập trung⁶⁰ tùy theo phương án khai thác⁶¹.

Thứ sáu, về lựa chọn phương án khai thác, kinh nghiệm các quốc gia cho thấy khi xây dựng tuyến đường sắt mới, việc khai thác riêng tàu khách hay chung tàu khách và tàu hàng được *quyết định trên cơ sở nhu cầu vận tải*, mức độ an toàn, khai thác đường sắt hiện hữu. Đối với đường sắt tốc độ cao, đến nay cơ bản các quốc gia⁶² đều tổ chức khai thác riêng tàu khách; các tuyến đường sắt hiện hữu vẫn tiếp tục khai thác có hiệu quả⁶³. Riêng Đức là quốc gia có mật độ đường sắt dày đặc⁶⁴, còn ít không gian để phát triển các tuyến đường sắt mới nên đa số được nâng cấp từ đường sắt hiện có; mặc dù tốc độ thiết kế trên 200 km/h nhưng do khai thác chung tàu khách và tàu hàng nên tốc độ khai thác hiệu quả tàu khách chỉ khoảng 160km/h, tàu hàng khoảng 80-100km/h⁶⁵.

Thứ bảy, về hình thức đầu tư, dự án đường sắt tốc độ cao mang lại hiệu quả kinh tế - xã hội rất lớn⁶⁶ nhưng không thể hoàn vốn nếu đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP), nên các nước cơ bản đều sử dụng đầu tư công để đầu tư toàn bộ phần hạ tầng, việc đầu tư phương tiện (đầu máy, toa xe) chủ yếu do doanh nghiệp nhà nước thực hiện, một số tuyến hiệu quả kêu gọi doanh nghiệp khác đầu tư phương tiện và khai thác. Một số quốc gia đầu tư theo phương thức PPP nhưng không thành công, phải quốc hữu hóa (Ý, Tây Ban Nha), hoặc phải nâng mức hỗ trợ của nhà nước đối với các dự án PPP lên rất cao (Đài Loan⁶⁷); một số quốc gia thành công nhưng phạm vi đầu tư chủ yếu là các khu thương mại, nhà ga trung tâm hoặc đầu tư phương tiện và khai thác một số đoạn tuyến hiệu quả.

Thứ tám, về tiếp nhận chuyển giao công nghệ, phát triển công nghiệp và đào tạo nguồn nhân lực, các nước đều có chương trình phát triển quốc gia về nguồn nhân lực, công nghiệp đường sắt để sẵn sàng cho việc đầu tư, phát triển đường sắt tốc độ cao. Về công nghệ, chỉ có 04 nước tự phát triển, làm chủ hoàn toàn (Nhật, Pháp, Đức, Ý); 03 nước nhận chuyển giao và tiến tới làm chủ (Trung

⁵⁹ Hiện nay, thế giới có 03 loại hình đường sắt tốc độ cao: (1) chạy trên ray; (2) trên đệm từ trường - Maglev; (3) chạy trong ống - Hyperloop.

⁶⁰ Động lực phân tán là động cơ được lắp ở nhiều toa xe; động lực tập trung là đầu máy kéo, đẩy lắp ở đầu/cuối đoàn tàu.

⁶¹ Đối với tàu khách thông thường sử dụng động lực phân tán (Nhật Bản, Đài Loan, Trung Quốc...), tàu hàng sử dụng động lực tập trung (Tây Ban Nha, Đức, Hàn Quốc,...).

⁶² Một số nước như Lào, Úc, Xéc-bi-a xây dựng các tuyến đường sắt khai thác chung tàu khách và tàu hàng với vận tốc tàu khách khoảng 160km/h, tàu hàng khoảng 80km/h. Tuy nhiên, *theo định nghĩa của UIC và quy định của Luật Đường sắt Việt Nam đây không phải đường sắt tốc độ cao, chỉ là các tuyến đường sắt thông thường cấp II*.

⁶³ Đường sắt khổ 1067mm của Nhật Bản, Đài Loan; khổ 1668mm và 1000mm của Tây Ban Nha; khổ 1000mm, 1435mm của Trung Quốc; khổ 1435mm, 1000mm, 900mm, 750mm của Đức.

⁶⁴ Mật độ đường sắt của Đức là 93km/1.000km², Nhật Bản là 72,3km/1.000km², Tây Ban Nha là 31,2km/1.000km², Trung Quốc là 16,2km/1.000km². Việt Nam hiện nay chỉ là 9,5 km/1.000 km².

⁶⁵ Trừ một số tuyến được xây dựng để chạy riêng tàu khách, tốc độ tối đa 300km/h.

⁶⁶ Tiết kiệm thời gian đi lại, giảm tai nạn giao thông và ô nhiễm môi trường, tái cấu trúc không gian phát triển, thúc đẩy phát triển công nghiệp, đô thị, du lịch...

⁶⁷ Vốn nhà nước góp lên đến 64%, lãi suất giảm từ 8,0% xuống còn 1,8%, thời gian hoàn vốn tăng từ 35 năm lên 70 năm.

Quốc⁶⁸, Hàn Quốc⁶⁹, Tây Ban Nha⁷⁰ đều là các nước có nền công nghiệp phát triển); các nước còn lại nhận chuyển giao, làm chủ công nghệ vận hành bảo trì, đặt mục tiêu nâng cao tỷ lệ nội địa hóa để khuyến khích phát triển công nghiệp trong nước.

Thứ chín, về mô hình quản lý, các quốc gia cơ bản đều hình thành doanh nghiệp nhà nước riêng biệt để quản lý phân hạ tầng và vận tải⁷¹; các doanh nghiệp này đều được nhà nước hỗ trợ phần thiếu hụt chi phí bảo trì; khuyến khích các doanh nghiệp ngoài nhà nước đầu tư phương tiện để kinh doanh vận tải một số đoạn tuyến có hiệu quả.

Thứ mười, về hình thức hợp đồng, do tính phức tạp về kỹ thuật, công nghệ nên để bảo đảm tính đồng bộ trong thiết kế, thi công, thuận lợi chuyển giao công nghệ, các nước chưa làm chủ công nghệ chủ yếu áp dụng hình thức hợp đồng thiết kế - cung cấp thiết bị công nghệ và thi công xây dựng công trình (EPC); trong hợp đồng mua sắm có ràng buộc một số điều kiện về chuyển giao công nghệ.

(Chi tiết ở Phụ lục số 11)

⁶⁸ Trung Quốc mua tất cả các công nghệ đường sắt tốc độ cao trên thế giới để ứng dụng và tự phát triển thành công nghệ của mình. Để tiếp nhận, làm chủ và phát triển.

⁶⁹ Hàn Quốc tiếp nhận công nghệ từ Pháp. Sau đó, Chính phủ Hàn Quốc đã thành lập một cơ quan nghiên cứu bao gồm các trường đại học và các công ty tư nhân (G7) để nghiên cứu, phát triển các loại tàu cao tốc.

⁷⁰ Tây Ban Nha sử dụng công nghệ của Pháp đối với phương tiện, của Đức đối với thông tin tín hiệu theo tiêu chuẩn Châu Âu. Sau 10 năm, Tây Ban Nha đã làm chủ công nghệ đường sắt tốc độ cao và đã xuất khẩu sang nhiều nước.

⁷¹ Tây Ban Nha có ADIF thực hiện quản lý kết cấu hạ tầng và RENFE (DNNN) kinh doanh vận tải; Trung Quốc giao Tập đoàn đường sắt CRC quản lý kết cấu hạ tầng và kinh doanh vận tải các tuyến do CRC đầu tư. Đức có tập đoàn đường sắt quốc gia (DB), trong đó DB Netz chịu trách nhiệm quản lý bảo trì, kinh doanh tài sản kết cấu hạ tầng; DB Long và DB Regional kinh doanh vận tải hành khách đường sắt; DB Cargo và DB Schenker kinh doanh vận tải hàng hóa và logistics.

Phần thứ tư

ĐỊNH HƯỚNG SỬA ĐỔI, BỔ SUNG VÀ ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ

I. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG LUẬT ĐƯỜNG SẮT

1. Mục đích

Việc xây dựng Luật Đường sắt (sửa đổi) nhằm tiếp tục thể chế hoá chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước về chính sách phát triển đường sắt hiện đại, đồng bộ, bền vững, có trọng tâm, trọng điểm, phù hợp với điều kiện và kế hoạch, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và an ninh quốc phòng của đất nước; khắc phục những tồn tại, bất cập về thể chế, thúc đẩy tính cạnh tranh của phương thức vận tải đường sắt; nâng cao hiệu lực, hiệu quả phục vụ nhu cầu đi lại của nhân dân, cũng như công tác quản lý nhà nước về hoạt động đường sắt.

2. Quan điểm

(1) Tiếp tục thể chế hoá quan điểm, chủ trương của Đảng về hoàn thiện thể chế, xây dựng chính sách phát triển đường sắt đảm bảo phát huy vai trò giao thông vận tải đường sắt, đáp ứng yêu cầu hiện đại, đồng bộ trên cơ sở phù hợp với Hiến pháp 2013.

(2) Đảm bảo sự tương thích với các Điều ước quốc tế về đường sắt mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Tăng cường hội nhập quốc tế trong lĩnh vực đường sắt trên cơ sở chia sẻ về mục tiêu, lợi ích, giá trị, nguồn lực.

(3) Hoàn thiện các quy định về phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt, vận tải đường sắt, công nghiệp đường sắt... trên cơ sở phát huy những ưu điểm của Luật Đường sắt 2017, sửa đổi, bổ sung các nội dung không phù hợp; tăng cường công tác phân cấp, phân quyền trong hoạt động đường sắt; tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm phát triển đường sắt của các nước trên thế giới có điều kiện tương đồng với Việt Nam.

(4) Đa dạng hoá nguồn lực, huy động tối đa nguồn lực để đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt, trong đó ngân sách nhà nước giữ vai trò chủ đạo, đẩy mạnh thu hút các thành phần kinh tế tham gia kinh doanh đường sắt.

(5) Ứng dụng khoa học công nghệ hiện đại trong xây dựng, quản lý, khai thác kết cấu hạ tầng đường sắt, bảo đảm trật tự an toàn giao thông, sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên thiên nhiên, hạn chế ô nhiễm môi trường, tiết kiệm năng lượng.

II. ĐỊNH HƯỚNG SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

1. Về đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt

- Bổ sung quy định chính quyền địa phương cấp tỉnh chủ trì, phối hợp với Bộ Giao thông vận tải dành quỹ đất thích đáng tại các khu vực xung quanh ga đường sắt để phát triển đô thị, các khu dịch vụ thương mại, văn phòng, khách sạn.

+ Được sử dụng ngân sách của địa phương lập dự án đầu tư công độc lập để thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, thu hồi đất và đấu giá quyền sử dụng đất, quyền sử dụng không gian ngầm, khoảng không trên cao trong khu vực đất

quanh ga đường sắt làm cơ sở triển khai các dự án phát triển đô thị theo quy hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

+ Cho phép sử dụng nguồn thu từ việc khai thác phát triển quỹ đất xung quanh ga được ưu tiên một phần để đầu tư trở lại cho phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt, cụ thể như sau: (i) đối với đường sắt đô thị, địa phương giữ lại 100% để phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế, xã hội và các công trình, dự án trọng điểm có tính chiến lược (tương tự như quy định tại dự thảo Luật Thủ đô sửa đổi); (ii) đối với đường sắt quốc gia (bao gồm đường sắt tốc độ cao), địa phương giữ lại 50% để phát triển kinh tế - xã hội, 50% nộp về ngân sách trung ương để đầu tư trở lại cho phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia.

- Bổ sung quy định đối với các dự án đường sắt tốc độ cao, đường sắt đô thị thuộc thẩm quyền Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư cho phép trong bước lập Báo cáo nghiên cứu khả thi được thực hiện thiết kế kỹ thuật tổng thể (FEED) thay cho thiết kế cơ sở.

- Bổ sung quy định quyền, trách nhiệm của chính quyền địa phương cấp tỉnh được đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng đường sắt đối với đường sắt vùng và tuyến đường sắt kết nối với đường sắt quốc gia.

- Sửa đổi, bổ sung quy định đối với dự án đường sắt đô thị, sau khi chủ trương đầu tư được cấp có thẩm quyền phê duyệt giao chính quyền địa phương cấp tỉnh quyết định đầu tư dự án và tổ chức thực hiện đầu tư để tăng tính chủ động, trách nhiệm của các địa phương; cấp Giấy chứng nhận thẩm định hồ sơ an toàn hệ thống đường sắt đô thị và Giấy chứng nhận định kỳ hệ thống quản lý an toàn vận hành đường sắt đô thị.

2. Về quản lý, khai thác kết cấu hạ tầng đường sắt

- Sửa đổi quy định về đất dành cho đường sắt bảo đảm thống nhất với nội dung Luật Đất đai (sửa đổi).

- Bổ sung quy định về cơ chế để bố trí kinh phí tổ chức thực hiện xác định ranh giới đất dành cho đường sắt, lập hồ sơ quản lý đất dành cho đường sắt; thực hiện cắm mốc, khôi phục mốc giới đất dành cho đường sắt... làm cơ sở cho công tác quản lý theo quy định của Luật Đất đai, Luật Đường sắt.

- Bổ sung quy định đối với các dự án đường sắt xây dựng mới phải xây dựng hàng rào bảo vệ.

- Sửa đổi, bổ sung quy định về phân loại tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt cho phù hợp với thực tiễn: phân loại tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt (quốc gia/đô thị) theo nguồn gốc hình thành tài sản⁷² và công năng, mục đích sử dụng⁷³; bổ sung quy định cơ chế khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia trong trường hợp doanh nghiệp kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia không tính thành phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp; quy định về giao một số hạng mục tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia (khu ga, bãi hàng...) cho doanh nghiệp được giao quản lý tài sản theo hình thức tính thành phần vốn nhà nước; bổ sung đường bộ kết nối vào ga đường sắt chỉ phục vụ cho hoạt động

⁷² Gồm: tài sản do nhà nước đầu tư và tài sản do doanh nghiệp đầu tư.

⁷³ Gồm: tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt phục vụ hoạt động kinh doanh vận tải đường sắt và tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt không phục vụ hoạt động kinh doanh vận tải đường sắt.

vận tải đường sắt là tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt.

- Sửa đổi quy định rõ đối tượng được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt đối với các tuyến đường sắt được đầu tư xây dựng mới và đối với đường sắt hiện hữu.

3. Về hoạt động vận tải đường sắt

- Bổ sung quy định về phân quyền cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện cấp, cấp lại, thu hồi, xóa Giấy chứng nhận đăng ký phương tiện; cấp Giấy phép lái tàu cho đường sắt đô thị.

- Sửa đổi quy định về độ tuổi tối đa và độ tuổi tối thiểu được cấp Giấy phép lái tàu đường sắt; quy định các chức danh nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu cho phù hợp với thực tiễn và phương án tổ chức khai thác của từng loại hình đường sắt; quy định đối tượng được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt chịu trách nhiệm công bố công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ.

- Bổ sung quy định khuyến khích chuyển đổi phương tiện giao thông đường sắt sử dụng điện, năng lượng xanh; trách nhiệm của các cơ quan trong việc đảm bảo nguồn lực để triển khai thực hiện.

- Bổ sung quy định tiêu chí phân loại ga liên vận quốc tế, thẩm quyền công bố đóng, mở ga liên vận quốc tế.

4. Về kết nối các phương thức vận tải

- Bổ sung quy định cảng hàng không quốc tế có công suất từ 30 triệu hành khách/năm trở lên phải có tuyến đường sắt đô thị kết nối; cảng biển đặc biệt và cảng biển có nhu cầu vận tải lớn tại các tỉnh/thành phố có tuyến đường sắt quốc gia đi qua địa bàn phải có kết nối với đường sắt; khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi để kết nối đường sắt với cảng cạn, cảng thủy nội địa, các khu đầu mối hàng hóa lớn. Khi thực hiện đầu tư, xây dựng các dự án phải dành quỹ đất để thực hiện việc kết nối đường sắt; các tổ chức, cá nhân đầu tư đường sắt kết nối được hưởng các chính sách ưu đãi, hỗ trợ trong lĩnh vực đường sắt⁷⁴.

- Bổ sung quy định đô thị loại I trở lên nếu có đường sắt quốc gia đi qua, ga hành khách phải đặt ở khu vực trung tâm để thuận tiện cho hành khách đi lại, tránh phải trung chuyển. Trường hợp ga đầu mối (đối với ga hành khách) của tuyến đường sắt quốc gia nằm ngoài trung tâm đô thị thì tuyến đường sắt đô thị kết nối từ ga trung tâm đến ga đầu mối phải đáp ứng cho tàu khách quốc gia chạy cùng trên hạ tầng đường sắt đô thị; ga trung tâm đô thị phải bố trí khu vực đón tiễn cho tàu khách quốc gia.

- Bổ sung quy định ga trung tâm và ga đầu mối (ga hành khách) quốc gia phải kết nối với các phương thức vận tải hành khách đô thị để gom, giải toả hành khách.

- Sửa đổi các quy định về đầu tư các vị trí giao cắt giữa đường sắt và đường bộ⁷⁵.

⁷⁴ Miễn tiền thuê đất đối với phạm vi đất xây dựng kết cấu hạ tầng đường sắt kết nối.

⁷⁵ (i) Đối với tuyến đường sắt xây dựng mới (trừ xe điện chạy trên mặt đất): phải giao cắt khác mức với đường bộ; phải xây dựng hệ thống đường gom, hàng rào ngăn cách ngoài phạm vi hành lang an toàn đường sắt; (ii) Đối với tuyến đường sắt hiện tại: bổ sung trường hợp được phép xây dựng các nút giao cùng mức, xây dựng một số công trình thiết yếu trong phạm vi đất dành cho đường sắt.

5. Về phát triển công nghiệp và nguồn nhân lực đường sắt

- Bổ sung quy định sản phẩm công nghiệp đường sắt có tính đặc thù như: thông tin tín hiệu, đầu máy toa xe, vật tư đặc chủng (ray, ghi, phụ kiện) là sản phẩm công nghệ cao được ưu tiên đầu tư, khuyến khích phát triển; quy định về cơ chế, tiêu chí đặt hàng, giao nhiệm vụ cho tổ chức, doanh nghiệp trong nước thực hiện một số nhiệm vụ phát triển công nghiệp đường sắt trọng điểm (các tiêu chí của doanh nghiệp về kinh nghiệm trong lĩnh vực công nghiệp cơ khí, chế tạo, vốn, thị phần...).

- Bổ sung quy định chuyển giao công nghệ sản xuất, lắp ráp máy móc, thiết bị, phương tiện giao thông đường sắt trong nước chưa sản xuất được đối với dự án đầu tư đường sắt.

- Bổ sung quy định trong hợp đồng dự án đầu tư xây dựng đường sắt có sử dụng công nghệ mới phải có nội dung về đào tạo vận hành, bảo trì, chuyển giao công nghệ.

- Bổ sung quy định chuyên gia, nhà khoa học tham gia vào lĩnh vực nhận chuyển giao công nghệ, sản xuất các sản phẩm công nghiệp đường sắt được hưởng cơ chế, chính sách ưu đãi đặc biệt để thu hút, sử dụng nhân lực công nghệ cao theo quy định của Luật Công nghệ cao.

III. ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ

Để đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất giữa Luật Đường sắt và các Luật khác, đồng thời để giải quyết những tồn tại, bất cập trong quá trình triển khai thực hiện như phân tích nêu trên, Bộ Giao thông vận tải đề xuất, kiến nghị Bộ Tài chính nghiên cứu tham mưu sửa đổi, bổ sung một số Luật sau:

- Đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp số 14/2008/QH12 ngày 03/6/2008; Luật số 32/2013/QH13 ngày 19/6/2013 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp và văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn tương ứng theo hướng bổ sung quy định cụ thể về việc áp dụng thuế suất ưu đãi đối với các doanh nghiệp kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt, kinh doanh đường sắt đô thị, công nghiệp đường sắt; bổ sung đối tượng là doanh nghiệp kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt, kinh doanh đường sắt đô thị, công nghiệp đường sắt được hưởng ưu đãi về thuế suất để phù hợp với quy định tại khoản 2 Điều 6 Luật Đường sắt.

- Đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu theo hướng: bổ sung quy định về miễn thuế nhập khẩu đối với máy móc, thiết bị, phụ tùng thay thế, phương tiện giao thông đường sắt, nguyên liệu, vật tư dùng để chế tạo máy móc, thiết bị hoặc để chế tạo linh kiện, chi tiết, bộ phận rời, phụ tùng của máy móc, thiết bị cần thiết cho hoạt động đường sắt và vật tư cần thiết cho xây dựng kết cấu hạ tầng đường sắt mà trong nước chưa sản xuất được; đối tượng được hưởng miễn thuế nhập khẩu là các tổ chức, cá nhân tham gia trong hoạt động đường sắt thực hiện các nội dung nêu trên cho phù hợp với quy định tại điểm d khoản 2 Điều 6 Luật Đường sắt.

- Đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật Thuế Giá trị gia tăng theo hướng: quy định đối tượng được áp dụng mức thuế suất 0% thuế giá trị gia tăng đối với máy móc, thiết bị, phụ tùng thay thế, phương tiện giao thông đường sắt; nguyên liệu,

vật tư dùng để chế tạo máy móc, thiết bị hoặc để chế tạo linh kiện, chi tiết, bộ phận rời, phụ tùng của máy móc, thiết bị cần thiết cho hoạt động đường sắt và vật tư cần thiết cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng đường sắt mà trong nước chưa sản xuất được.

KẾT LUẬN

Trong 05 năm thi hành Luật Đường sắt 2017, về cơ bản các quy định của Luật Đường sắt 2017 phù hợp với thực tế trong lĩnh vực đường sắt, đã tạo sự chuyển biến tích cực cho các hoạt động đường sắt. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực đường sắt cơ bản đã đầy đủ, hoàn chỉnh. Trong quá trình thực hiện Luật, Bộ Giao thông vận tải đã chú trọng công tác rà soát các tồn tại, bất cập phát sinh trong thực tế để kịp thời sửa đổi, bổ sung ban hành theo thẩm quyền. Bộ Giao thông vận tải cũng đã phối hợp tích cực với các bộ, ngành để hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật liên quan.

Tuy nhiên, đến nay xuất hiện một số vấn đề mới phát sinh, một số tồn tại, bất cập như phân tích nêu trên và thực hiện chủ trương của Đảng, Nhà nước với mục tiêu “*Phát triển giao thông vận tải đường sắt hiện đại, đồng bộ nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững, đáp ứng mục tiêu đến năm 2045 nước ta là nước phát triển có thu nhập cao. Vận tải đường sắt đóng vai trò chủ đạo trên hành lang kinh tế Bắc - Nam, các hành lang vận tải chính Đông - Tây và vận tải hành khách tại các đô thị lớn*”⁷⁶. Do đó, cần tiếp tục rà soát, nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật trong lĩnh vực đường sắt nhằm: Hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách ưu đãi, tạo môi trường thuận lợi, khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư phát triển giao thông vận tải đường sắt; cơ chế, chính sách pháp luật về sử dụng đất cho xây dựng kết cấu hạ tầng đường sắt và cho thuê kết cấu hạ tầng đường sắt; các cơ chế, chính sách, giải pháp phù hợp để tháo gỡ vướng mắc, đẩy nhanh tiến trình đầu tư các tuyến đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị...

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để b/c);
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Bộ trưởng (để b/c);
- Các Vụ, Cục thuộc Bộ;
- VP Bộ, TTr Bộ;
- Lưu: VT, PC.

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**

Nguyễn Danh Huy

⁷⁶ Kết luận số 49-KL/TW ngày 28/02/2023 của Bộ Chính trị về định hướng phát triển giao thông vận tải đường sắt Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

Phụ lục số 01
Danh mục các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật Đường sắt 2017
(Kèm theo Báo cáo số /BC-BGTVT ngày tháng năm của Bộ GTVT)

1. Nghị định (03 Nghị định)

TT	Tên gọi văn bản	Số, ký hiệu; ngày, tháng, năm ban hành	Tên gọi của văn bản/Trích yếu nội dung của văn bản
1	Nghị định	Số: 56/2018/NĐ-CP ngày 16/4/2023	Quy định về quản lý, bảo vệ KCHTĐS.
2	Nghị định	Số: 65/2018/NĐ-CP ngày 12/5/2018	Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đường sắt.
		Số: 01/2022/NĐ-CP ngày 04/01/2022	Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 65/2018/NĐ-CP ngày 12 tháng 5 năm 2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đường sắt.
		Số: 91/2023/NĐ-CP ngày 14/12/2023	Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 65/2018/NĐ-CP ngày 12 tháng 5 năm 2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đường sắt và Nghị định số 01/2022/NĐ-CP ngày 04 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 65/2018/NĐ-CP ngày 12 tháng 5 năm 2018 của Chính phủ.
3	Nghị định	Số: 75/2018/NĐ-CP ngày 15/5/2018	Quy định về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn và trang phục, phù hiệu của lực lượng bảo vệ trên tàu.

2. Thông tư (24 Thông tư)

TT	Tên loại văn bản	Số, ký hiệu; ngày, tháng, năm ban hành	Tên gọi của văn bản/Trích yếu nội dung của văn bản
1	Thông tư	Số: 09/2018/TT-BGTVT ngày 02/3/2018	Quy định về vận tải hành khách, hành lý trên đường sắt quốc gia và đường sắt chuyên dùng có nối ray với đường sắt quốc gia
2	Thông tư	Số: 11/2018/TT-BGTVT ngày 28/3/2018	Quy định về cầu chung, giao thông trên khu vực cầu chung
3	Thông tư	Số: 19/2018/TT-BGTVT ngày 19/4/2018	Quy định về tiêu chuẩn đăng kiểm viên đường sắt và yêu cầu đối với cơ sở vật chất, kỹ thuật của tổ chức đăng kiểm đường sắt
4	Thông tư	Số: 20/2018/TT-BGTVT	Quy định về thông tin, chỉ dẫn, trang thiết bị phục vụ khách hàng, thiết bị an toàn trên

TT	Tên loại văn bản	Số, ký hiệu; ngày, tháng, năm ban hành	Tên gọi của văn bản/Trích yếu nội dung của văn bản
		ngày 26/4/2018	phương tiện giao thông đường sắt
5	Thông tư	Số: 14/2023/TT-BGTVT ngày 30/6/2023	Thông tư quy định về đăng ký phương tiện giao thông đường sắt, di chuyển phương tiện giao thông đường sắt trong trường hợp đặc biệt (thay thế Thông tư số 21/2018/TT-BGTVT ngày 27/4/2018 và Thông tư số ngày 13/2021/TT-BGTVT ngày 26/7/2021 của Bộ trưởng Bộ GTVT sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 21/2018TT-BGTVT ngày 27/4/2018)
6	Thông tư	Số: 22/2018/TT-BGTVT ngày 27/4/2018	Quy định về vận tải hàng hóa trên đường sắt quốc gia và đường sắt chuyên dùng có nối ray với đường sắt quốc gia
7	Thông tư	Số: 23/2018/TT-BGTVT ngày 04/5/2018	Quy định về giải quyết sự cố, tai nạn giao thông đường sắt và phân tích, thống kê báo cáo về sự cố, tai nạn giao thông đường sắt
8	Thông tư	Số: 24/2018/TT-BGTVT ngày 07/5/2018	Quy định về xây dựng biểu đồ chạy tàu và điều hành GTVT đường sắt
		Số: 11/2019/TT-BGTVT ngày 11/3/2019	Sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 24/2018/TT-BGTVT ngày 07/5/2018 của Bộ trưởng Bộ GTVT quy định về xây dựng biểu đồ chạy tàu và điều hành GTVT đường sắt
9	Thông tư	Số: 29/2023/TT-BGTVT ngày 29/9/2023	Quy định về đường ngang và cấp giấy phép xây dựng công trình thiết yếu trong phạm vi đất dành cho đường sắt (Thay thế Thông tư 25/2018/TT-BGTVT ngày 14/5/2018 và Thông tư số 07/2022/TT-BGTVT ngày 31/5/2022)
10	Thông tư	Số: 26/2018/TT-BGTVT ngày 14/5/2018	Quy định điều kiện, trình tự, thủ tục thực hiện kết nối ray đường sắt đô thị, đường sắt chuyên dùng với đường sắt quốc gia; việc kết nối ray các tuyến đường sắt đô thị
		Số: 11/2023/TT-BGTVT ngày 28/6/2023	Sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư 26/2018/TT-BGTVT ngày 14/5/2018 của Bộ trưởng Bộ GTVT quy định về điều kiện, trình tự, thủ tục thực hiện kết nối ray đường sắt đô thị, đường sắt chuyên dùng với đường sắt quốc gia; kết nối ray các tuyến đường sắt đô thị
11	Thông tư	Số: 27/2018/TT-BGTVT ngày 14/5/2018	Quy định về xây dựng, công bố công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ trên đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị chạy chung với đường sắt quốc gia, đường sắt chuyên dùng
12	Thông tư	Số: 28/2018/TT-BGTVT ngày 14/5/2018	Quy định về kết nối tín hiệu đèn giao thông đường bộ với tín hiệu đèn báo hiệu trên đường bộ tại đường ngang, cung cấp thông tin hỗ trợ cảnh giới tại các điểm giao cắt giữa

TT	Tên loại văn bản	Số, ký hiệu; ngày, tháng, năm ban hành	Tên gọi của văn bản/Trích yếu nội dung của văn bản
			đường bộ và đường sắt
13	Thông tư	Số: 29/2018/TT-BGTVT ngày 14/5/2018	Quy định về việc kiểm tra chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện giao thông đường sắt
		Số: 32/2020/TT-BGTVT ngày 14/12/2020	Sửa đổi, bổ sung một số điều của thông tư số 29/2018/TT-BGTVT ngày 14 tháng 5 năm 2018 của Bộ trưởng Bộ GTVT quy định về việc kiểm tra chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện giao thông đường sắt và Thông tư số 31/2018/TT-BGTVT ngày 15 tháng 5 năm 2018 của Bộ trưởng Bộ GTVT quy định về thực hiện đánh giá, chứng nhận an toàn hệ thống đối với đường sắt đô thị
		Số: 01/2022/TT-BGTVT ngày 12/01/2022	Sửa đổi, bổ sung một số điều Thông tư số 29/2018/TT-BGTVT ngày 14 tháng 5 năm 2018 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải quy định về kiểm tra chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện giao thông đường sắt và Thông tư số 18/2019/TT-BGTVT ngày 20 tháng 5 năm 2019 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải hướng dẫn thực hiện Nghị định số 139/2018/NĐ-CP ngày 08 tháng 10 năm 2018 của Chính phủ quy định về kinh doanh dịch vụ kiểm định xe cơ giới.
		Số: 10/2022/TT-BGTVT ngày 23/6/2022	Sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 29/2018/TT-BGTVT ngày 14 tháng 5 năm 2018 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải quy định về việc kiểm tra chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện giao thông đường sắt.
14	Thông tư	Số: 30/2023/TT-BGTVT Ngày 03/11/2023	Ban hành 03 Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về phương tiện giao thông đường sắt (thay thế Thông tư số 30/2018/TT-BGTVT ngày 14/5/2023 của Bộ trưởng Bộ GTVT).
15	Thông tư	Số: 31/2018/TT-BGTVT ngày 14/5/2018	Quy định về thực hiện đánh giá, chứng nhận an toàn hệ thống đối với đường sắt đô thị
		Số: 32/2020/TT-BGTVT ngày 14/12/2020	Sửa đổi, bổ sung một số điều của thông tư số 29/2018/TT-BGTVT ngày 14 tháng 5 năm 2018 của Bộ trưởng Bộ GTVT quy định về việc kiểm tra chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện giao thông đường sắt và Thông tư số 31/2018/TT-BGTVT ngày 15 tháng 5 năm 2018 của Bộ trưởng Bộ GTVT quy định về thực hiện đánh giá, chứng nhận an toàn hệ thống đối với đường sắt đô thị
		Số: 14/2021/TT-BGTVT ngày 28/7/2021	Thông tư bãi bỏ Điều 22 Thông tư số 31/2018/TT-BGTVT ngày 15/5/2018 của Bộ trưởng Bộ GTVT quy định về thực hiện đánh giá, chứng nhận an toàn hệ thống đối với