

Số: /BC-BGTVT

Hà Nội, ngày tháng năm 2023

DỰ THẢO
Ngày 29.8.2023**BÁO CÁO**
ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH TRONG
ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG LUẬT ĐƯỜNG SẮT (SỬA ĐỔI)

Kính gửi: Chính phủ

Luật Đường sắt 2017 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 kể từ ngày 01/7/2018. 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 kể từ ngày 01/9/2019. Đây là văn bản pháp lý quan trọng đã thể chế hoá kịp thời các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước đối với mọi hoạt động trong lĩnh vực giao thông vận tải đường sắt (GTVTĐS). Luật Đường sắt 2017 ban hành đã góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về đường sắt; hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý Nhà nước (QLNN) về đường sắt từng bước được nâng cao.

Tuy nhiên, qua 05 năm thực hiện đã bộc lộ những khó khăn, hạn chế, bất cập đòi hỏi sớm phải nghiên cứu sửa đổi, bổ sung để phù hợp với thực tiễn hiện nay. Do đó, việc xây dựng dự án Luật Đường sắt (sửa đổi) để đề xuất đưa vào dự kiến chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khoá XV là hết sức cần thiết, nhằm hoàn thiện thể chế pháp luật về đường sắt để đảm bảo các mục tiêu, định hướng phát triển đã đề ra trong văn kiện Đại hội Đảng XIII, Kết luận số 49-KL/TW ngày 28/02/2023 của Bộ Chính trị, các Nghị quyết của Chính phủ.

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), Bộ Giao thông vận tải (GTVT) kính trình Chính phủ báo cáo đánh giá tác động chính sách trong đề nghị xây dựng Luật Đường sắt (sửa đổi) như sau:

I. XÁC ĐỊNH VẤN BẮT CẬP TỔNG QUAN**1. Bối cảnh xây dựng chính sách**

Qua 05 năm triển khai thi hành Luật Đường sắt 2017, hoạt động đường sắt đã tạo bước chuyển biến cơ bản, quan trọng về nhiều mặt; các quy định của Luật phù hợp với yêu cầu phát triển của lĩnh vực đường sắt như: Xác định rõ vai trò chủ đạo của GTVTĐS trong hệ thống GTVT cả nước; vai trò của Nhà nước trong việc đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt (KCHTĐS) quốc gia, đường sắt đô thị (ĐSĐT); 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 đường sắt: đảm bảo trật tự an toàn giao thông đường sắt (TTATGTĐS); quản lý tài sản KCHTĐS; quản lý đất dành cho đường sắt; tạo cơ sở pháp lý quan trọng chuẩn bị cho việc phát triển đường sắt tốc độ cao (ĐSTĐC) trên trục Bắc - Nam. 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 (QLNN) và hiệu quả kinh doanh, quản trị doanh nghiệp của doanh nghiệp đường sắt hiện nay.

Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thi hành Luật Đường sắt 2017, bên cạnh các kết quả tích cực đạt được, đã xuất hiện một số tồn tại, bất cập và các vấn đề phát sinh, cụ thể là:

(1) Về chính sách phát triển; ưu đãi, hỗ trợ trong hoạt động đường sắt:

Luật Đường sắt 2017 đã có các quy định để 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; ưu tiên phân bổ ngân sách trung ương trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm với tỉ lệ thích đáng để bảo đảm phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia theo quy hoạch; 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, thực tế triển khai thi hành các quy định này của Luật Đường sắt đã gặp phải khó khăn, vướng mắc do các chính sách này chưa được quy định đồng bộ tại các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành như: Luật Đất đai, Luật Đầu tư, Luật Thuế¹ ... Vì vậy, tuy có các quy định nhưng lại gần như không thể triển khai thực hiện trên thực tế.

(2) Về kết cấu hạ tầng đường sắt:

- Tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt: 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 giao. Cơ chế khai thác chưa gắn với thị trường². Với những tài sản vừa sử dụng để kinh doanh vận tải, vừa cho thuê thì các doanh nghiệp kinh doanh vận tải đường sắt sẽ đồng thời phải trả cả phí sử dụng và giá cho thuê kết cấu hạ tầng đường sắt làm giảm năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp kinh doanh vận tải đường sắt.

- Đất dành cho đường sắt: 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;

¹ Theo Quy hoạch mạng lưới đường sắt thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 nhu cầu vốn đầu tư cho phát triển KCHTĐS quốc gia đến năm 2030 cần khoảng 240.000 tỷ đồng. Thực tế hiện nay, NSNN bố trí cho đầu tư KCHTĐS giai đoạn 2021-2025 là 14.025 tỷ đồng (chiếm tỷ lệ 5,8% so với nhu cầu).

² Phí sử dụng hạ tầng đường sắt là 8% trên doanh thu vận tải cho tất cả các chuyến tàu theo Thông tư 295/2016/TT-BCT của Bộ Tài chính.

hành lang an toàn giao thông đường sắt chưa có điều kiện đo đạc, cắm mốc chỉ giới nên thường xuyên xảy ra tình trạng lấn chiếm, chiếm dụng.

- Kết nối đường sắt và ga đường sắt: Quá trình đô thị hoá mạnh mẽ chưa gắn với quy hoạch, đầu tư phát triển đường sắt đã khiến cho nhiều ga lớn (cả hành khách và hàng hóa) nằm giữa trung tâm đô thị nhưng lại thiếu kết nối với các phương thức vận tải khác dẫn đến khó khăn cho hoạt động vận tải đường sắt.

- 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 (trong một số trường hợp); 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 nhất³. Tuy nhiên, quy định này khó khả thi vì hầu hết hành lang an toàn giao thông đường sắt hiện nay qua khu vực đông dân cư đều bị lấn chiếm, dẫn đến khối lượng giải phóng mặt bằng lớn.

(3) Về công nghiệp, phương tiện giao thông 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 để phát triển công nghiệp đường sắt, công nghiệp phụ trợ. Cần thiết có cơ chế đặt hàng, giao nhiệm vụ cho một số tập đoàn, doanh nghiệp trong nước có mô lớn, có đủ năng lực thực hiện một số nhiệm vụ có tính chiến lược, dẫn dắt quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

(4) Về đường sắt đô thị:

Luật Đường sắt 2017 đã phân quyền để Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại diện chủ sở hữu, tuy nhiên cần tiếp tục rà soát để thực hiện phân quyền triệt để, để loại bỏ những quy định trùng lặp nhiệm vụ của từng chủ thể trong công tác quản lý an toàn đường sắt đô thị.

(5) Về đường sắt tốc độ cao:

Luật Đường sắt 2017 chỉ mới quy định mang tính nguyên tắc về yêu cầu chung đối với đường sắt tốc độ cao. Trước yêu cầu của thực tiễn về đầu tư phát triển đường sắt theo 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 cần sớm nghiên cứu, bổ sung các quy định về đầu tư xây dựng, quản lý, bảo trì, vận hành, khai thác... đường sắt tốc độ cao làm cơ sở pháp lý cho việc triển khai đầu tư trong tương lai gần.

(6) Về thích ứng với biến đổi khí hậu:

Tại Hội nghị Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu lần thứ 26 (COP26), Việt Nam cùng gần 150 quốc gia đã có những cam kết mạnh mẽ đưa mức phát thải ròng về “0” vào giữa thế kỷ. Cam kết này của Việt Nam là cơ hội thuận lợi để chuyển dịch cơ cấu, đảm bảo sự cân bằng giữa các phương thức vận tải. Tuy nhiên, trong điều kiện kết cấu hạ tầng, phương tiện đường sắt của Việt Nam còn lạc hậu, không đồng bộ... nên để thực hiện được mục tiêu này đòi hỏi phải có sự chuẩn bị kịp thời, quyết tâm cao với các chính sách đặc biệt của Nhà nước.

³ Điều 17 Luật Đường sắt.

(7) Một số quy định chưa phù hợp với thực tiễn:

Việc đăng kiểm phương tiện giao thông đường sắt; quản lý an toàn giao thông đường sắt trong công bố công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ chưa phù hợp; độ tuổi tối đa, tối thiểu được cấp Giấy phép lái tàu chưa phù hợp với Bộ luật Lao động; chưa có quy định về thẩm quyền công bố ga liên vận quốc tế, xây dựng đường gom... Trước yêu cầu thực tiễn trong hoạt động đường sắt, việc ban hành Luật Đường sắt (sửa đổi) nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập trên, tạo cơ sở pháp lý đầy đủ để thúc đẩy hoạt động đường sắt theo hướng hiện đại, đồng bộ, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước là rất cần thiết và cấp bách.

Những tồn tại, hạn chế nêu trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan, cụ thể:

Thứ nhất, các chính sách, thể chế, văn bản QPPL trong lĩnh vực đường sắt chưa theo kịp sự phát triển của kinh tế - xã hội và thực tiễn đặt ra trong công tác quản lý giao thông vận tải đường sắt. Vì vậy, một số chính sách chậm được ban hành hoặc khi ban hành được đã không còn phù hợp với thực tế; một số quy định của pháp luật liên quan đến hoạt động đường sắt liên tục được sửa đổi, bổ sung dẫn đến việc thiếu đồng bộ, gây lúng túng cho các cơ quan QLNN, doanh nghiệp và người dân trong việc áp dụng, thực thi các cơ chế, chính sách khi tham gia hoạt động đường sắt; các quy định của Luật Đường sắt về đảm bảo TTATGTĐS còn chưa được tuân thủ, ý thức của người dân còn hạn chế dẫn tới vi phạm trong công tác đảm bảo TTATGTĐS.

Thứ hai, một số địa phương, đơn vị chưa thực sự quyết liệt vào cuộc trong việc triển khai các giải pháp nhằm bảo đảm TTATGTĐS; chưa quan tâm đúng mức trong việc quy hoạch, xây dựng, bảo vệ KCHTĐS. Các địa phương khi xây dựng các khu dân cư, khu đô thị, khu công nghiệp, thương mại dọc đường sắt chưa bố trí đất làm hệ thống đường gom. Do đó, đường gom dọc đường sắt vẫn phải xây dựng trong phạm vi đất dành cho đường sắt.

Thứ ba, xuất phát điểm về quy mô, chất lượng KCHTĐS thấp, lạc hậu, bị ảnh hưởng nặng nề của chiến tranh, bão lũ. KCHTĐS có khổ đường 1.000mm, đường đơn, đường ga ngắn, năng lực thông qua trên hệ thống thấp; chi phí duy tu, sửa chữa thường xuyên không đủ để duy trì trạng thái hoạt động bình thường của KCHTĐS.

Thứ tư, đặc thù của đường sắt đòi hỏi tính hệ thống cao, quy mô các dự án đầu tư lớn, phải đầu tư một tuyến đủ dài mới có thể khai thác hiệu quả, thời gian đầu tư dài, tích hợp đồng bộ nhiều chuyên ngành kỹ thuật (cơ khí, luyện kim, thông tin tín hiệu, công nghiệp phụ trợ,...) dẫn đến khó khăn trong bố trí và huy động nguồn lực để triển khai.

Thứ năm, quy mô nền kinh tế đất nước còn nhỏ, trong khi nhu cầu đầu tư phát triển KCHTĐS rất lớn gây khó khăn cho bố trí nguồn lực; cơ chế hỗ trợ, ưu đãi đầu tư chưa hấp dẫn nhà đầu tư cho phát triển đường sắt. Do đó, việc tham gia xã hội hóa đầu tư xây dựng KCHTĐS chưa được triển khai.

Thứ sáu, hoạt động GTVTĐS trong thời gian qua chưa đạt được như kỳ

vọng mà xã hội, người dân mong muốn; sản lượng vận tải, hành khách, hàng hóa thấp và chiếm thị phần rất nhỏ, có xu hướng giảm do sự cạnh tranh của các phương thức vận tải khác. Mặt khác, do khó khăn về dịch bệnh Covid-19 trong thời gian qua, tính hấp dẫn của vận tải đường sắt chưa được phục hồi để phát huy ưu việt vốn có của loại hình vận tải này.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

2.1. Mục tiêu tổng thể

Việc xây dựng Luật Đường sắt (sửa đổi) nhằm tiếp tục thể chế hoá đầy đủ, chính xác chủ trương, đường lối, quan điểm đã được xác định trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới, Nghị quyết số 52-NQ/TW ngày 27/9/2019 của Bộ Chính trị về một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư, Kết luận số 49-KL/TW ngày 28/02/2023 của Bộ Chính trị về định hướng phát triển GTVTĐS Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045. Đồng thời, thực hiện Nghị quyết số 68/NQ-CP ngày 12/5/2020 của Chính phủ ban hành Chương trình cắt giảm, đơn giản hóa quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh giai đoạn 2020-2025, nhằm tạo điều kiện thuận lợi hơn nữa cho người dân trong quá trình kinh doanh, khắc phục những vướng mắc, bất cập trong quá trình triển khai pháp luật về GTVTĐS.

2.2. Mục tiêu cụ thể

(1) Tiếp tục khai thác tối đa năng lực mạng đường sắt hiện có; phát triển KCHTĐS có trọng tâm, trọng điểm; xây dựng ĐSTĐC, ĐSDT theo hướng hiện đại, đồng bộ.

(2) Phát triển công nghiệp đường sắt theo hướng hiện đại, đồng bộ với các ngành công nghiệp khác; từng bước tự chủ trong sản xuất phương tiện, vật tư, trang thiết bị cho lĩnh vực đường sắt; khuyến khích, hỗ trợ các doanh nghiệp trong nước liên doanh, liên kết, chuyển giao công nghệ phát triển công nghiệp đường sắt.

(3) Thúc đẩy hoạt động vận tải đường sắt theo hướng hiện đại, hiệu quả và an toàn. Nâng cao thị phần vận tải đường sắt và tăng cường kết nối với các phương thức vận tải khác.

(4) Nâng cao vai trò QLNN trong hoạt động đường sắt, đặc biệt là công tác quản lý ATGTĐS; kiện toàn mô hình tổ chức, quản lý khai thác KCHTĐS quốc gia theo hướng tách bạch giữa kinh doanh kết cấu hạ tầng với kinh doanh vận tải.

(5) Ứng dụng KHCN hiện đại, đặc biệt là các thành tựu của cuộc Cách mạng công nghệ lần 4 trong xây dựng, quản lý, khai thác KCHTĐS nhằm hạn chế ô nhiễm môi trường và tiết kiệm năng lượng.

(6) Xây dựng Luật Đường sắt (sửa đổi) phù hợp với quy định của Hiến pháp 2013, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với các văn bản pháp luật có liên quan và đảm bảo sự phù hợp với các chủ trương định hướng lớn của Đảng, Chính phủ trong việc cải cách hành chính, thực hiện phân cấp, phân quyền trong hoạt động đường sắt.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

Đề nghị xây dựng dự án Luật Đường sắt (sửa đổi) tập trung vào 07 chính sách gồm: (1) Hoàn thiện các quy định về chính sách phát triển đường sắt; (2) Hoàn thiện các quy định về kết cấu hạ tầng đường sắt; (3) Hoàn thiện các quy định về công nghiệp đường sắt và phương tiện giao thông đường sắt; (4) Hoàn thiện các quy định về nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu; (5) Hoàn thiện các quy định về an toàn giao thông đường sắt; (6) Hoàn thiện các quy định về đường sắt đô thị; (7) Hoàn thiện các quy định về đường sắt tốc độ cao.

1. Chính sách 1: Hoàn thiện các quy định về chính sách phát triển đường sắt

1.1. Vấn đề bất cập

- Chính sách về ưu đãi phát triển đường sắt mặc dù đã được quy định tại Luật Đường sắt nhưng việc quy định cụ thể lại điều chỉnh bằng các Luật khác như: Luật Đất đai, Luật Đầu tư, các Luật về Thuế ..., các luật này chưa có quy định về chính sách cho phát triển đường sắt hoặc có nhưng không đúng với đặc thù của lĩnh vực đường sắt nên thực tế gặp nhiều bất cập, lúng túng khi áp dụng, dẫn đến không thu hút được các tổ chức, cá nhân ngoài nhà nước tham gia đầu tư vào đường sắt, vốn đầu tư phát triển KCHTĐS chủ yếu vẫn do Nhà nước đầu tư.

- Các chính sách và ưu đãi, hỗ trợ cho đầu tư, xây dựng KCHTĐS, vận tải đường sắt và công nghiệp đường sắt về cơ bản mới chỉ nêu nguyên tắc chung, chưa quy định cụ thể các nội dung, danh mục công trình được ưu đãi, mức ưu đãi nên khó khăn trong việc kêu gọi đầu tư KCHTĐS; chưa được 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; một số 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 doanh⁴.

- Đường sắt với những đặc tính ưu việt về năng lực vận tải, hiệu quả kinh tế, bảo vệ môi trường, đóng vai trò xương sống trong hệ thống GTVT của quốc gia, do đó Luật Đường sắt 2017 đã có quy định về ưu tiên tập trung nguồn lực để đầu tư phát triển, nâng cấp, bảo trì, bảo vệ KCHTĐS quốc gia, đường sắt đô thị và ưu tiên phân bổ ngân sách trung ương trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm với tỉ lệ thích đáng để bảo đảm phát triển KCHTĐS quốc gia theo quy hoạch. Tuy nhiên, thực tế việc bố trí kinh phí cho công tác đầu tư xây dựng

⁴ Hiện nay, ngành đường sắt có 02 doanh nghiệp kinh doanh công nghiệp đường sắt: Công ty CP xe lửa Gia Lâm, Công ty xe lửa Dĩ An. UBND tỉnh Bình Dương đã áp dụng miễn tiền thuê đất cho Công ty xe lửa Dĩ An, trong khi đó Công ty Xe lửa Gia Lâm không được UBND tp Hà Nội miễn tiền thuê đất.

KCHTĐS chưa đáp ứng được nhu cầu⁵. Với kinh phí được bố trí như vậy cho thấy lĩnh vực đường sắt chưa được quan tâm và đầu tư đúng mức để phát huy hết tiềm năng và chưa đảm bảo được mục tiêu về chính sách phát triển đường sắt của Nhà nước được quy định tại Luật Đường sắt.

- Hiện nay, trên đường sắt quốc gia có 03 doanh nghiệp chính kinh doanh vận tải đường sắt: 02 Công ty Cổ phần Vận tải đường sắt Hà Nội, Sài Gòn và Công ty Cổ phần vận tải & Thương mại Đường sắt (Ratrac). Trong đó, 02 Công ty Cổ phần Vận tải đường sắt Hà Nội, Sài Gòn vẫn do Tổng công ty ĐSVN là doanh nghiệp kinh doanh KCHTĐS, thực hiện vai trò của doanh nghiệp kinh doanh KCHTĐS theo quy định của Luật Đường sắt 2017 giữ cổ phần vốn góp chi phối. Các doanh nghiệp vận tải đường sắt thuê sức kéo, điều hành GTVT đường sắt của Tổng công ty ĐSVN và trả tiền sử dụng KCHTĐS quốc gia theo quy định của Luật Đường sắt 2017. Như vậy, kinh doanh vận tải đường sắt hiện nay chưa được tách bạch với kinh doanh KCHTĐS như theo quy định tại khoản 4 Điều 4 Luật Đường sắt 2017. Việc này dẫn đến kinh doanh vận tải đường sắt chưa thu hút được tổ chức, cá nhân đầu tư kinh doanh vận tải trên đường sắt quốc gia, dịch vụ vận tải đường sắt trong thời gian qua không có sự cạnh tranh nên ngày một kém chất lượng, mất dần thị phần.

- Chưa có ưu đãi về giá thuê đất đầu tư xây dựng công trình để kinh doanh vận tải đường sắt.

- Chưa có chính sách ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp cho các doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ vận tải đa phương thức, kinh doanh dịch vụ logistics trong đó có vận tải đường sắt.

- Chính sách phát triển giao thông đường sắt chưa đề cập đến khuyến khích nội địa hóa, làm chủ công nghệ trong sản xuất lắp ráp PTGTĐS, cũng như đảm bảo phát triển PTGTĐS đồng bộ với phát triển KCHTĐS và đáp ứng nhu cầu vận tải.

- Trong bối cảnh Việt Nam ngày càng tích cực và chủ động tham gia vào các công ước, hiệp ước chống biến đổi khí hậu, chính sách phát triển đường sắt cũng cần phải có quy định về ưu tiên phát triển đường sắt điện khí hóa sử dụng năng lượng sạch.

1.2. Nguyên nhân bất cập từ quy định pháp luật

Các quy định của pháp luật còn thiếu tính đồng bộ giữa Luật Đường sắt và các luật chuyên ngành khác như: Luật Đất đai, Luật Đầu tư, Luật Thuế...do vậy, Luật Đường sắt đã có quy định nhưng chưa thực hiện trong thực tế.

Luật Đường sắt đã quy định nhưng chỉ giới hạn trong lĩnh vực đường sắt, trong khi các Luật khác quy định chung cho các ngành, thiếu quy định để các cơ quan thực thi luật triển khai đồng bộ. Trên thực tế khi triển khai việc miễn tiền

⁵ Theo Quy hoạch mạng lưới đường sắt thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt nhu cầu vốn đầu tư cho phát triển KCHTĐS quốc gia theo quy hoạch đến năm 2030 cần khoảng 240.000 tỷ đồng. Tuy nhiên, nguồn vốn trung hạn giai đoạn 2021-2025 phân bổ cho lĩnh vực đường sắt là 14.025 tỷ đồng, chỉ chiếm 4,6% trong tổng số vốn bố trí cho Bộ GTVT là 304.000 tỷ đồng.

sử dụng đất đối với đất công nghiệp đường sắt thì UBND tỉnh Bình Dương đã áp dụng miễn tiền thuê đất cho Công ty CP Xe lửa Dĩ An, trong khi đó Công ty CP Xe lửa Gia Lâm không được UBND TP.Hà Nội miễn tiền thuê đất.

1.3. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Đa dạng hoá nguồn lực, huy động tối đa nguồn lực trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, công nghiệp, khai thác vận tải đường sắt; ngân sách nhà nước giữ vai trò chủ đạo; có chính sách, cơ chế 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; thu hút các thành phần kinh tế tham gia kinh doanh khai thác, vận tải; tăng cường công tác phân quyền trong hoạt động về đường sắt.

- Xây dựng nền tảng để phát triển công nghiệp đường sắt theo hướng hiện đại, đồng bộ với các ngành công nghiệp khác; từng bước tự chủ trong bảo trì, sản xuất một số loại phương tiện, vật tư, trang thiết bị cho lĩnh vực đường sắt; có điều kiện ràng buộc trong các hợp đồng đối với các nhà thầu nước ngoài để khuyến khích, hỗ trợ các doanh nghiệp trong nước liên doanh, liên kết, chuyển giao công nghệ phát triển công nghiệp đường sắt.

- Thúc đẩy hoạt động vận tải đường sắt theo hướng hiện đại, hiệu quả và an toàn. Phục hồi và nâng cao thị phần vận tải đường sắt, tăng cường kết nối với các phương thức vận tải khác.

1.4. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề và đánh giá tác động của các giải pháp

1.4.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên các quy định về chính sách phát triển KCHTĐS, chính sách phát triển vận tải đường sắt, chính sách phát triển công nghiệp đường sắt như hiện nay.

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước:

+ Nhà nước vẫn đảm bảo được các nguồn thu cho ngân sách nhà nước từ các chính sách về thuế trong lĩnh vực đường sắt như hiện nay;

+ Nhà nước không phải đầu tư nhiều nguồn lực cho phát triển KCHTĐS và công nghiệp đường sắt.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước:

+ Nhà nước không thu hút được các nguồn lực cho đầu tư, phát triển KCHTĐS, vận tải đường sắt và công nghiệp đường sắt.

+ Vốn đầu tư cho phát triển KCHTĐS và công nghiệp đường sắt vẫn chủ yếu do nhà nước đầu tư do đó vẫn là gánh nặng cho ngân sách nhà nước;

+ Không phát huy hết những đặc tính ưu việt về năng lực vận tải, hiệu quả kinh tế, bảo vệ môi trường, đóng vai trò xương sống trong hệ thống GTVT của quốc gia;

+ Chưa đảm bảo được mục tiêu về chính sách phát triển đường sắt của Đảng và Nhà nước.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Chưa được hưởng các chính sách, ưu đãi để đầu tư, phát triển dẫn đến khó cạnh tranh với các phương thức vận tải khác.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc giữ nguyên các chính sách về phát triển đường sắt không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Thiếu khung pháp lý về chính sách phát triển KCHTĐS, vận tải đường sắt và công nghiệp đường sắt; không đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật như Luật Đất đai, Luật Đầu tư và các Luật về thuế...

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Phù hợp với các điều ước quốc tế có liên quan đến lĩnh vực đường sắt mà Việt Nam là thành viên.

1.4.2. Giải pháp 2: Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung quy định đối với chính sách phát triển đường sắt:

- Quy định cụ thể các chính sách về ưu đãi, hỗ trợ phát triển kết cấu hạ tầng đường sắt nhằm thu hút các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước tham gia đầu tư vào KCHTĐS.

- Quy định cụ thể các chính sách về ưu đãi, hỗ trợ kinh doanh vận tải đường sắt; bổ sung ưu đãi, hỗ trợ về: Giá thuê đất đầu tư xây dựng công trình để kinh doanh vận tải đường sắt, thuế thu nhập doanh nghiệp cho các doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ vận tải đa phương thức, kinh doanh dịch vụ logistics trong đó có doanh nghiệp kinh doanh vận tải đường sắt ... nhằm thu hút các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước tham gia đầu tư vào KCHTĐS.

- Quy định cụ thể các nội dung, danh mục sản phẩm, công trình công nghiệp đường sắt được ưu đãi, mức ưu đãi hỗ trợ; bổ sung nội dung khuyến khích nội địa hóa, làm chủ công nghệ trong sản xuất lắp ráp PTGTĐS, vật tư thiết bị đường sắt cũng như đảm bảo phát triển PTGTĐS đồng bộ với phát triển KCHTGTĐS và đáp ứng nhu cầu vận tải; bổ sung quy định về ưu tiên phát triển đường sắt điện khí hóa sử dụng năng lượng sạch.

- Quy định các chính sách khuyến khích chính quyền các địa phương sử

dụng ngân sách địa phương tham gia đầu tư kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt liên kết vùng/tỉnh tạo tính kết nối để phát triển kinh tế xã hội.

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước:

+ Nhà nước thu hút được các nguồn lực cho đầu tư, phát triển KCHTĐS, vận tải đường sắt và công nghiệp đường sắt.

+ Vốn đầu tư cho phát triển KCHTĐS và công nghiệp đường sắt được đa dạng hoá không chỉ riêng vốn nhà nước đầu tư do đó giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước;

+ Phát huy những đặc tính ưu việt về năng lực vận tải, hiệu quả kinh tế, bảo vệ môi trường, đóng vai trò xương sống trong hệ thống GTVT của quốc gia;

+ Đảm bảo được mục tiêu về chính sách phát triển đường sắt của Đảng và Nhà nước.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Được hưởng các chính sách, ưu đãi để đầu tư, phát triển, dẫn đến có thể cạnh tranh với các phương thức vận tải khác.

+ Tách bạch hoạt động kinh doanh vận tải và kinh doanh kết cấu hạ tầng tạo ra thị trường vận tải.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước: Không.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc giữ nguyên các chính sách về phát triển đường sắt không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Đầy đủ khung pháp lý về chính sách phát triển KCHTĐS, vận tải đường sắt và công nghiệp đường sắt; đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật như Luật Đất đai, Luật Đầu tư và các Luật về thuế.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Quy định này không mâu thuẫn với các điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam là thành viên hoặc

tham gia ký kết.

1.4. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Đề nghị lựa chọn giải pháp 2. Giải pháp này sẽ tạo động lực cho sự thu hút các nguồn lực tham gia đầu tư, xây dựng phát triển KCHTĐS, vận tải đường sắt và công nghiệp đường sắt.

- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

2. Chính sách 2: Hoàn thiện các quy định về kết cấu hạ tầng đường sắt.

2.1. Chính sách 2A: Về tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt.

2.1.1. Vấn đề bất cập

Theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công⁶ và đường sắt, mọi tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt (KCHTĐS) quốc gia đều được nhà nước giao cho đối tượng quản lý, sử dụng theo quy định của pháp luật; quản lý nhà nước về tài sản KCHTĐS quốc gia được thực hiện thống nhất, phân cấp rõ thẩm quyền, trách nhiệm của từng cơ quan nhà nước và trách nhiệm phối hợp giữa cơ quan nhà nước; tách bạch giữa chức năng quản lý nhà nước của cơ quan nhà nước với hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện xuất hiện một số tồn tại, bất cập như sau:

a) Về quản lý, sử dụng và khai thác tài sản KCHTĐS quốc gia:

Tài sản KCHTĐS quốc gia chủ yếu được hình thành từ đầu thế kỷ trước, trải qua các giai đoạn lịch sử, chuyển giao giữa các chế độ, các cơ chế quản lý khác nhau của nhà nước nên một số hồ sơ quản lý tài sản KCHTĐS chưa được cập nhật giá trị theo quy định; chưa ứng dụng khoa học công nghệ trong công tác lưu trữ cập nhật hồ sơ mà chủ yếu quản lý bằng bản cứng dẫn đến rất khó khăn trong công tác truy xuất dữ liệu, cập nhật, quản lý hồ sơ lưu trữ; chưa thực hiện công tác lập hồ sơ quản lý hành lang an toàn giao thông đường sắt theo đúng quy định.

Việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản KCHTĐS hiện nay là giao toàn bộ tài sản hạ tầng đường sắt để Tổng công ty ĐSVN trực tiếp thực hiện tất cả các hoạt động sản xuất kinh doanh (từ quản lý, bảo trì, sử dụng, kinh doanh vận tải). Năng lực và hiệu quả khai thác tài sản còn ở mức thấp do cơ chế khai thác chưa gắn với thị trường, chưa tương xứng với quy mô khối tài sản được nhà nước giao, cụ thể: Phí sử dụng hạ tầng đường sắt xác định trên doanh thu vận tải (8% doanh thu - tính cho tất cả các chuyến tàu, kể cả vận chuyển có tải và vận chuyển “rỗng” vẫn tính mức phí bằng nhau); giá cho thuê tài sản KCHTĐS không trực tiếp liên quan đến chạy tàu theo khung giá quy định đã hết hiệu lực, chưa sát với giá thị trường (nhà nước thu 20% doanh thu, doanh nghiệp giữ lại 80%). Như vậy, chưa phản ánh kết quả cuối cùng của kinh doanh, chưa tạo nguồn thu xứng đáng bù đắp chi phí, làm triệt tiêu năng lực cạnh tranh của

⁶ Luật số 15/2017/QH14 và Nghị định số 46/2018/NĐ-CP ngày 14/3/2018

doanh nghiệp vận tải; việc ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý tài sản KCHTĐS rất hạn chế, hiện chưa có phần mềm quản lý tài sản có tính chất hệ thống, thống nhất, xuyên suốt từ cơ quan quản lý nhà nước về tài sản KCHTĐS đến các đơn vị trực tiếp quản lý, bảo vệ, khai thác khối tài sản này.

b) Phân loại tài sản KCHTĐS:

Luật Đường sắt 2017⁷ phân loại tài sản KCHTĐS quốc gia do nhà nước đầu tư gồm tài sản KCHTĐS trực tiếp liên quan đến chạy tàu và tài sản KCHT không trực tiếp liên quan đến chạy tàu. Việc phân loại này nhằm mục đích để xác định phí sử dụng và giá cho thuê KCHTĐS quy định tại Điều 66 của Luật.

Tại Điều 4 Nghị định số 46/2018/NĐ-CP quy định về danh mục tài sản KCHTĐS quốc gia, kết quả thống kê tài sản KCHTĐS quốc gia do nhà nước đầu tư cho thấy:

- Toàn bộ tuyến đường sắt, cầu, cống, hầm, kè, tường chắn, đường ngang; hàng rào ngăn cách giữa đường sắt quốc gia và đường bộ; đường vào khu ga nằm trên đất dành cho đường sắt; hệ thống cấp, thoát nước; hệ thống thông tin tín hiệu; hệ thống điện... là tài sản KCHTĐS trực tiếp liên quan đến chạy tàu.

- 96% tổng số tài sản công trình kiến trúc là tài sản KCHTĐS trực tiếp liên quan đến chạy tàu. Tài sản KCHTĐS không liên quan trực tiếp đến chạy tàu chỉ chiếm 4% tổng số tài sản công trình kiến trúc (gồm một số tài sản như kiốt, nhà phụ trợ tại các ga đường sắt). Do đó, việc phân loại tài sản KCHTĐS không có ý nghĩa nhiều trong hoạt động thực tiễn.

Trong quá trình phân loại tài sản KCHTĐS theo quy định hiện hành, đã xuất hiện một số bất cập, tồn tại như:

- Về nguồn gốc hình thành tài sản: Luật Đường sắt 2017 và các văn bản hướng dẫn thi hành luật xuất hiện các khái niệm “*tài sản KCHTĐS*”, “*tài sản KCHTĐS quốc gia*”, “*tài sản KCHTĐS quốc gia do Nhà nước đầu tư*”, “*tài sản KCHTĐS quốc gia do Nhà nước đầu tư, quản lý*”, “*tài sản KCHTĐS đô thị*”, ... Tuy nhiên, thiếu định nghĩa các khái niệm nói trên và cách sử dụng không thống nhất các khái niệm này trong nhiều quy định dẫn đến nhiều vướng mắc khi triển khai thực hiện do không xác định được đối tượng trong phạm vi tác động của quy định là loại tài sản nào.

- Về phân loại tài sản KCHTĐS: Một số loại tài sản chưa được nêu tên, quy định phân loại một số tài sản chưa phù hợp với thực tiễn (Không có cơ sở để phân biệt một số tài sản như: đường bộ trong ga, kho và bãi chứa hàng... là tài sản KCHTĐS trực tiếp hay không trực tiếp liên quan chạy tàu).

- Thiếu quy định phân loại cho nhiều tài sản KCHTĐS như: Tường rào, cổng ga, đường vào ga; nhà ga, văn phòng, nhà làm việc, nhà lưu trú của các đơn vị không phải là cơ quan nhà nước; tài sản phục vụ điều hành, bán vé, khách vận, hóa vận... tại các ga. Trên thực tế, “Phòng đợi tàu”, “Phòng chỉ huy chạy tàu”... là các phòng chức năng thuộc tài sản “Nhà ga”, chỉ tồn tại tài sản này khi

⁷Khoản 1 Điều 11.

nâng cấp, sửa chữa các phòng chức năng này trong phạm vi Nhà ga⁸. Tài sản “Nhà ga” không được quy định rõ trong Nghị định số 46/2018/NĐ-CP là KCHTĐS trực tiếp hay không trực tiếp liên quan đến chạy tàu.

Ngoài ra, trên thực tế chưa có văn bản hướng dẫn chi tiết tài sản KCHTĐS nào khi sử dụng cho vận tải đường sắt thuộc đối tượng tính phí sử dụng KCHTĐS (8% doanh thu vận tải theo Thông tư 295/2016/TT-BCT của Bộ Tài chính), tài sản nào thuộc đối tượng tính giá thuê sử dụng KCHTĐS. Do vậy, với những tài sản vừa sử dụng để kinh doanh vận tải, vừa cho thuê các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt sẽ đồng thời phải trả cả phí sử dụng và giá cho thuê KCHTĐS.

2.1.2. Nguyên nhân bất cập từ các quy định của pháp luật

Luật Đường sắt 2017 và các văn bản hướng dẫn thi hành luật còn thiếu các khái niệm “*tài sản KCHTĐS*”, “*tài sản KCHTĐS quốc gia*”, “*tài sản KCHTĐS quốc gia do Nhà nước đầu tư*”, “*tài sản KCHTĐS quốc gia do Nhà nước đầu tư, quản lý*”, “*tài sản KCHTĐS đô thị*”, ... Do vậy, cách sử dụng không thống nhất các khái niệm này trong nhiều quy định dẫn đến nhiều vướng mắc khi triển khai thực hiện do khó xác định được đối tượng trong phạm vi tác động của quy định là loại tài sản nào.

Một số loại tài sản chưa được nêu tên, quy định phân loại một số tài sản chưa phù hợp với thực tiễn (thiếu cơ sở để phân biệt một số tài sản như: đường bộ trong ga, kho và bãi chứa hàng... là tài sản KCHTĐS trực tiếp hay không trực tiếp liên quan chạy tàu).

Chưa có cơ sở pháp lý để xác định đối với loại tài sản vừa sử dụng để kinh doanh vận tải, vừa cho thuê các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt thì phải trả phí sử dụng KCHTĐS hay giá cho thuê KCHTĐS

2.1.3. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Tách bạch tài sản KCHTĐS do nhà nước đầu tư và tài sản của doanh nghiệp đầu tư trên đất dành cho đường sắt và cơ chế quản lý, bảo trì tài sản theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công.

- Tài sản sử dụng vào mục đích kinh doanh vận tải đường sắt thì doanh nghiệp phải trả phí sử dụng KCHTĐS theo hướng dẫn của Bộ Tài chính.

- Tài sản sử dụng cho thuê KCHTĐS vào mục đích khác thì doanh nghiệp phải trả giá sử dụng KCHTĐS theo quy định.

- Tăng cường công tác quản lý nhà nước trong việc quản lý tài sản KCHTĐS.

2.1.4. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề và đánh giá tác động của các giải pháp

⁸ Theo kết quả thống kê đến năm 2022, có 04 tài sản là Phòng đợi tàu thuộc tài sản nhóm 1, trong đó: 02 tài sản không còn tồn tại (bị phá dỡ xây tài sản khác) tại ga Hà Nội B; 02 tài sản là tài sản được hình thành khi nâng cấp, sửa chữa phòng chức năng “Phòng đợi tàu” trong phạm vi Nhà ga Đồng Hới và ga Đà Nẵng.

2.1.4.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên các quy định về tài sản KCHTĐS.

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước: Không.
- Đối với người dân: Không.
- Đối với doanh nghiệp: Không.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước: Chưa giải quyết được những khó khăn về tài sản KCHTĐS như hiện nay.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Doanh nghiệp thiếu cơ sở pháp lý để đầu tư, kinh doanh, khai thác và cho thuê tài sản KCHTĐS.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc giữ nguyên các chính sách về tài sản KCHTĐS không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Thiếu khung pháp lý về tài sản KCHTĐS. Do đó, việc quản lý, khai thác tài sản KCHTĐS chưa hiệu quả đặc biệt hoạt động cho thuê tài sản không trực tiếp liên quan đến chạy tàu.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Không mâu thuẫn với điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam đã tham gia.

2.1.4.2. Giải pháp 2: Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung quy định:

(1) Tách bạch tài sản KCHTĐS do nhà nước đầu tư và tài sản của doanh nghiệp đầu tư trên đất dành cho đường sắt và cơ chế quản lý, bảo trì tài sản theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công; Ứng dụng khoa học công nghệ trong công tác lưu trữ cập nhật hồ sơ quản lý tài sản KCHTĐS; thực hiện công tác lập hồ sơ quản lý hành lang an toàn giao thông đường sắt theo đúng quy định.

(2) Tài sản KCHTĐS sử dụng vào mục đích kinh doanh vận tải đường sắt thì doanh nghiệp phải trả phí sử dụng KCHTĐS theo hướng dẫn của Bộ Tài chính.

(3) Tài sản KCHTĐS sử dụng vào mục đích khác thì doanh nghiệp phải trả giá sử dụng KCHTĐS theo hướng dẫn của Bộ Tài chính.

(4) Căn cứ vào điều kiện cụ thể, Thủ tướng Chính phủ giao (cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành, doanh nghiệp nhà nước) quản lý tài sản KCHTĐS.

(5) Bổ sung quy định rõ chủ thể quản lý tài sản KCHTĐS quốc gia theo hướng: Căn cứ vào tình hình cụ thể, Chính phủ quyết định việc quản lý, sử dụng và khai thác đối với các tuyến đường sắt xây dựng mới; đối với đường sắt hiện hữu giao Tổng công ty ĐSVN quản lý, sử dụng và khai thác. Sửa đổi phân loại tài sản cho phù hợp với thực tiễn.

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước:

+ Tách bạch các tài sản KCHTĐS do nhà nước đầu tư.

+ Quản lý, khai thác tài sản KCHTĐS có hiệu quả.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Có cơ sở pháp lý để đầu tư những tài sản từ vốn doanh nghiệp trong hoạt động kinh doanh khai thác tài sản KCHTĐS.

+ Khai thác có hiệu quả đối với tài sản KCHTĐS do nhà nước đầu tư.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước: Không

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc sửa đổi, bổ sung quy định về tài sản KCHTĐS không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Tạo khung pháp lý về đầu tư, quản lý, khai thác tài sản KCHTĐS.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Quy định này không mâu thuẫn với các điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam là thành viên hoặc tham gia ký kết.

2.1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Đề nghị lựa chọn giải pháp 2. Giải pháp này tạo thuận lợi trong công tác đầu tư, quản lý, khai thác tài sản KCHTĐS có hiệu quả, nguồn thu từ hoạt động khai thác tài sản KCHTĐS bù đắp cho công tác quản lý, bảo trì KCHTĐS qua đó sẽ làm giảm chi phí từ ngân sách nhà nước cho công tác bảo trì KCHTĐS.

- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

2.2. Chính sách 2B: Về đất dành cho đường sắt

2.2.1. Vấn đề bất cập

Hiện nay, đất dành cho đường sắt có diện tích lớn, có lịch sử hình thành sớm (chủ yếu tiếp quản từ Pháp) nên không có hồ sơ gốc; quỹ đất trải dài theo 34 tỉnh, thành phố, phần lớn nằm tại những đô thị 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; HLATGTĐS chưa có điều kiện đo đạc, cắm mốc chỉ giới theo Luật Đường sắt 2017 nên thường xuyên xảy ra tình trạng lấn chiếm, chiếm dụng HLATGTĐS.

Đất tại các khu ga đường sắt từ trước tới nay thực hiện giao đất cho doanh nghiệp kinh doanh đường sắt bằng hình thức cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là không phù hợp với Luật Đất đai và Luật Quản lý tài sản do đất dành cho đường sắt tại các khu ga là đất là tài sản công chỉ giao doanh nghiệp quản lý, khai thác. Giao như hiện nay sẽ khó khăn vướng mắc khi thực hiện xã hội hoá đầu tư kinh doanh, khai thác các khu ga đường sắt.

2.2.2. Nguyên nhân bất cập từ quy định pháp luật

- **Điểm b khoản 3 Điều 12 Luật Đường sắt 2017** “b) Cơ quan quản lý nhà nước quản lý tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt được giao quản lý đất dùng để xây dựng công trình đường sắt, đất trong phạm vi bảo vệ công trình đường sắt; quản lý việc sử dụng đất dành cho đường sắt theo quy hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt;”

- **Điểm e khoản 2 Điều 10 Luật Đất đai** “e) Đất sử dụng vào mục đích công cộng gồm đất giao thông (gồm cảng hàng không, sân bay, cảng đường thủy nội địa, cảng hàng hải, **hệ thống đường sắt, hệ thống đường bộ và công trình giao thông khác**); thủy lợi; đất có di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh; đất sinh hoạt cộng đồng, khu vui chơi, giải trí công cộng; đất công trình năng lượng; đất công trình bưu chính, viễn thông; đất chợ; đất bãi thải, xử lý chất thải và đất công trình công cộng khác;”

- **Điểm d khoản 2 Điều 106 Luật Đất đai:**

“2. Nhà nước thu hồi Giấy chứng nhận đã cấp trong các trường hợp sau đây: d) Giấy chứng nhận đã cấp không đúng thẩm quyền, **không đúng đối tượng sử dụng đất, không đúng diện tích đất, không đủ điều kiện được cấp, không đúng mục đích sử dụng đất** hoặc thời hạn sử dụng đất hoặc nguồn gốc sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai, trừ trường hợp người được cấp Giấy chứng nhận đó đã thực hiện chuyển quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất theo quy định của pháp luật đất đai.”

- **Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định chi tiết một số điều Luật Đất đai:**

Tại khoản 1 và khoản 7 Điều 19 quy định: “Điều 19. Các trường hợp không cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản

khác gắn liền với đất

1. Tổ chức, cộng đồng dân cư được Nhà nước giao đất để quản lý thuộc các trường hợp quy định tại Điều 8 của Luật Đất đai.

7. Tổ chức, Ủy ban nhân dân cấp xã được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất để sử dụng vào **mục đích xây dựng công trình công cộng gồm đường giao thông, công trình dẫn nước, dẫn xăng, dầu, khí; đường dây truyền tải điện, truyền dẫn thông tin; khu vui chơi giải trí ngoài trời; nghĩa trang, nghĩa địa không nhằm mục đích kinh doanh.**”

Theo quy định của pháp luật về đất đai hiện hành, đất tại các khu ga trên đường sắt quốc gia không thuộc đối tượng được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Với việc giao Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp đường sắt tại các khu ga nêu trên, các doanh nghiệp này không có chức năng QLNN về đất đai, trong trường hợp bị xâm lấn không có chức năng thực hiện cưỡng chế mà phải phối hợp với các cấp chính quyền địa phương để thực hiện. Hiện tượng xâm lấn đất dành cho đường sắt đang diễn ra phổ biến. Thực tế còn có những tình trạng cơ qua QLNN ở địa phương vẫn cấp Giấy CNQS ĐĐ cho các hộ dân trong phạm vi đất dành cho đường sắt.

Cần thiết phải thu hồi Giấy CNQSD đất đã giao cho cho doanh nghiệp đường sắt vì theo quy định của Luật Quản lý tài sản công và pháp luật về đường sắt hiện nay thì các doanh nghiệp đang được giao Giấy CNQSD đất không đúng đối tượng sử dụng, không đúng mục đích sử dụng đất dành cho đường sắt.

Tuy nhiên, Luật Đất đai chưa có quy định cụ thể về việc xử lý các trường hợp đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại các khu ga trước đây. Vì vậy cần phải sửa đổi, bổ sung quy định hướng dẫn xử lý các Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại các khu ga đã được cấp trước đây.

Hiện nay, Luật đất đai đang được Bộ tài nguyên môi trường sửa đổi bổ sung trình cấp thẩm quyền, xin ý kiến. Những nội dung tồn tại này cần phải sớm được đề xuất để kịp thời sửa đổi bổ sung trong Luật đất đai.

2.2.3. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Thống nhất công tác quản lý đất đai, thống nhất quy định của Luật Đất đai với quy định quản lý, khai thác, sử dụng đất đai trong Luật Đường sắt (Luật chuyên ngành).

- Thống nhất, đồng bộ với các chính sách ưu đãi về thuế, tiền thuê đất trong các văn bản pháp luật có liên quan.

2.2.4. Các giải pháp đề xuất giải quyết vấn đề và đánh giá tác động của các giải pháp

2.2.4.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên các quy định về đất dành cho đường sắt

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước: Không.
- Đối với người dân: Không.
- Đối với doanh nghiệp: Không.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước:
 - + Khó khăn trong công tác quản lý đất dành cho đường sắt, tình trạng lấn chiếm đất còn diễn ra như hiện nay.

- + Thiếu cơ sở pháp lý thực hiện thu hồi Giáp chứng nhận đất tại các khu ga và tổ chức thực hiện cấp cho cơ quan được giao quản lý tài sản KCHTĐS.

- Đối với người dân: Thiếu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và ảnh hưởng việc khai thác đất tại các vùng lân cận với các khu ga đường sắt.

- Đối với doanh nghiệp: Chưa là rõ vai trò trách nhiệm trong quản lý, bảo vệ đất dành cho đường sắt khi được giao kinh doanh, khai thác đất dành cho đường sắt.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân. Chỉ bổ sung trường hợp thu hồi, đối tượng cấp.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc giữ nguyên các chính sách không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Thiếu khung pháp lý về công tác quản lý nhà nước đối với đất dành cho đường sắt; không đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật như Luật Đất đai, Luật Quản lý tài sản công.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Không mâu thuẫn với điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam đã tham gia.

2.2.4.2. *Giải pháp 2*: Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung quy định về đất dành cho đường sắt: Quy định về đất dành cho đường sắt như Luật Đường sắt 2017 và dự kiến sửa đổi, bổ sung một số nội dung theo hướng quy định chính sách thuế đối với đất dành cho đầu tư xây dựng hạ tầng đường sắt, phát triển công nghiệp đường sắt, kinh doanh đường sắt và cập nhật các chính sách về đất đai trong dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

- Nghiên cứu, bổ sung cơ chế để bố trí nguồn 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.

- Rà soát, sửa đổi, bổ sung một số nội dung để đảm bảo thống nhất, đồng bộ các chính sách ưu đãi về thuế, về tiền thuê đất đối với đất dành cho đầu tư xây dựng hạ tầng đường sắt, phát triển công nghiệp đường sắt, kinh doanh đường sắt.

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước:

+ Bảo vệ nguyên trạng đất dành cho đường sắt, đặc biệt đất tại các khu ga đường sắt.

+ Tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, xác định rõ trách nhiệm các chủ thể khi được giao quản lý, bảo vệ đất dành cho đường sắt.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Chủ động trong việc khai thác, sử dụng đất dành cho đường sắt.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước: Không

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc bổ sung quy quản lý đường bộ vào ga đường sắt không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Tạo khung pháp lý về quản lý đất dành cho đường sắt; đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật như Luật Đất đai, Luật Quản lý tài sản công.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Quy định này không mâu thuẫn với các điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam là thành viên hoặc tham gia ký kết.

2.2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Đề nghị lựa chọn giải pháp 2. Tạo cơ sở pháp lý để quản lý ranh giới đất, tổ chức cắm mốc chỉ giới và nâng cao trách nhiệm của các chủ thể trong việc quản lý, khai thác và bảo vệ đất dành cho đường sắt.

- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

2.3. Chính sách 2C: Về kết nối đường sắt và ga đường sắt

2.3.1. Vấn đề bất cập

a) Kết nối đường sắt:

Hiện nay, việc kết nối giữa đường sắt các loại hình vận tải khác và các khu công nghiệp, cảng biển còn rất hạn chế, cụ thể là:

- Đường sắt kết nối với đường bộ: Hầu hết các ga đường sắt chính đều có vị trí gắn liền với những tuyến quốc lộ lớn tại thời điểm được xây dựng. Quá trình đô thị hoá mạnh mẽ trong khi quy hoạch phát triển đô thị chưa đồng bộ với quy hoạch phát triển đường sắt, đầu tư chưa đồng bộ đã khiến cho nhiều quốc lộ trở thành đường đô thị, vị trí các ga lớn nằm giữa trung tâm đô thị đông đúc. Tình trạng ga hàng hoá, ga hành khách nằm trong nội đô với đường bộ kết nối là đường đô thị nên rất hạn chế tác nghiệp cho xe ra vào vận chuyển hàng hoá, hành khách và hạn chế kết nối với các phương thức vận tải công cộng như: xe buýt, taxi... Các ga này đều có nhu cầu được cải tạo nâng cấp đường kết nối.

- 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 bỏ như đường sắt xuống cảng Cửa Lò, cảng Sông Hàn, cảng Quy Nhơn, cảng Sài Gòn. 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 Ninh (tuy nhiên đường sắt kết nối với khu vực Cảng Cái Lân có 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). Trong khi đó, 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 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: Hiện không có đường sắt kết nối trực tiếp với các khu công nghiệp. Các khu công nghiệp phía Nam khu vực Bình Dương, Đồng Nai... kết nối với đường sắt thông qua các ga Trảng Bom, Sóng Thần. Việc phát triển các khu, cụm công nghiệp khá phân tán, chưa hình thành các khu đầu mối về hàng hóa lớn; quy hoạch, phát triển các đô thị chưa đồng bộ, mật độ phân tán, trải dài theo các tuyến đường bộ... đã dẫn đến những khó khăn nhất định trong việc thu hút nguồn khách, hàng cho vận tải đường sắt.

b) 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 và Sóng Thần và gần đây bổ sung ga Kép được phép tạm thời khai thác hoạt động liên vận quốc tế⁹; 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 lại¹⁰ hoặc xuất khẩu hàng hóa từ Việt Nam quá cảnh qua Trung Quốc đến nước thứ ba và ngược lại 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 và hiện nay là ga Kép có bộ phận hải quan và cơ quan 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.

Nhằm giảm các thủ tục xếp dỡ hàng hóa, giảm thời gian và chi phí logistic, cần phải điều chỉnh, tăng số lượng ga liên vận quốc tế. Tuy nhiên, quy định của Luật Đường sắt 2017 và các văn bản hướng dẫn chưa quy định kỹ thuật cụ thể về tiêu chí, tiêu chuẩn đối với ga liên vận quốc tế; điều kiện và thủ tục xin phép mở ga liên vận quốc tế.

Ngoài ra, theo quy định tại Điều 7 Luật Đường sắt (đã được sửa đổi, bổ sung bởi Điều 37 Luật số 35/2018/QH14 ngày 20/11/2018 về sửa đổi bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến Quy hoạch), việc xác định ga liên vận quốc tế do Bộ GTVT phải xây dựng quy hoạch có tính chất kỹ thuật, chuyên ngành trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Với nội dung quy định nêu trên, việc mở mới ga liên vận quốc tế hoặc mở ga liên vận quốc tế trên cơ sở các ga đường sắt quốc gia hiện có chưa được hướng dẫn cụ thể để thực hiện. Vì vậy, mặc dù nhu cầu thực tế cần phải mở mới hoặc cải tạo, nâng cấp một số ga đường sắt quốc gia để công bố thành ga liên vận quốc tế nhưng kể từ thời điểm Luật Đường sắt 2017 có hiệu lực đến nay vẫn chưa thực hiện bổ sung thêm ga liên vận quốc tế nào ngoài các ga nêu trên.

2.3.2. Nguyên nhân bất cập từ quy định của pháp luật

Theo quy định của pháp luật đường sắt, đường bộ vào ga không phải là công trình đường sắt và cũng không phải là tài sản KCHTĐS quốc gia, do đó hàng 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, ảnh hưởng không nhỏ đến việc đi lại của hành khách, khách hàng; làm giảm tính hấp dẫn của vận tải đường sắt, nhiều vị trí đường bộ vào ga bị lấn chiếm.

Thực tiễn hiện nay có 08 ga liên vận quốc tế, trong những năm tiếp theo để phục vụ nhu cầu phát triển kinh tế xã hội cần phải điều chỉnh, tăng số lượng

⁹ Theo Quyết định số 42/QĐ-BGTVT ngày 19/01/2023 của Bộ GTVT.

¹⁰ Hàng hóa vận chuyển 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 chuyển 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.

ga liên vận quốc tế. Tuy nhiên, quy định của Luật Đường sắt 2017 và các văn bản hướng dẫn chưa quy định kỹ thuật cụ thể về tiêu chí, tiêu chuẩn đối với ga liên vận quốc tế; điều kiện và thủ tục xin phép mở ga liên vận quốc tế.

Hiện Chính phủ đã giao Bộ GTVT chủ trì phối hợp với các bộ, ngành liên quan tổ chức đàm phán Hiệp định khung về kết nối giao thông đường sắt qua biên giới trong GMS. Theo đó, nhu cầu sẽ có nhiều ga liên vận quốc tế trong tương lai. Do vậy, cần có quy định tổ chức thực hiện, công bố ga liên vận quốc tế. Việc bổ sung đảm bảo triển khai luật trong nước phù hợp với điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên

2.3.3. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Phát triển KCHTĐS có trọng tâm, trọng điểm, phát huy thế mạnh vận tải hàng hóa, hành khách khối lượng lớn, cự ly trung bình đến dài.

- Nâng cao năng lực cho hoạt động vận tải quốc tế đảm bảo phù hợp với xu hướng phát triển nền kinh tế hội nhập quốc tế.

- Xây dựng các quy định để phù hợp giữa Luật Đường sắt và Luật số 35/2018/QH14 ngày 20/11/2018 về sửa đổi bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến Quy hoạch trong đó có quy hoạch ga liên vận quốc tế.

2.3.4. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề và đánh giá tác động của các giải pháp

2.3.4.1. *Giải pháp 1:* Giữ nguyên các quy định về kết nối đường sắt và ga đường sắt.

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước: Không.
- Đối với người dân: Không.
- Đối với doanh nghiệp: Không.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước:

- + Không kêu gọi được các nhà đầu tư tham gia đầu tư các công trình kinh doanh thương mại tại các ga đường sắt; chưa 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 động;

- + Thiếu cơ sở pháp lý phân loại ga đường sắt thành ga đường sắt nội địa và ga đường sắt liên vận quốc tế.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không thuận lợi trong việc thực hiện vận tải liên vận quốc tế;

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp

dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc giữ nguyên các chính sách không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Thiếu khung pháp lý về kết nối đường sắt với các phương thức vận tải khác; không đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật như Luật Quy hoạch.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Không mâu thuẫn với điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam đã tham gia.

2.3.4.2. *Giải pháp 2*: Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung nội dung quy định:

- Quy định đường bộ vào ga đường sắt là công trình đường sắt và giao quản lý, bảo trì theo quy định của pháp luật

- Quy định ràng buộc về kết nối đường sắt với cảng biển, cảng hàng không, các khu đầu mối hàng hóa lớn ...

- Quy định về phân loại ga đường sắt thành ga đường sắt quốc gia nội địa và ga đường sắt liên vận quốc tế. Ga đường sắt quốc gia nội địa là ga đường sắt phục vụ vận chuyển nội địa; ga đường sắt liên vận quốc tế là ga đường sắt phục vụ vận chuyển quốc tế và vận chuyển nội địa. Công bố ga liên vận quốc tế: Đối với ga xây dựng mới phải theo quy hoạch ga đường sắt quốc gia trong đô thị, ga đầu mối, ga liên vận quốc tế và do Bộ trưởng Bộ GTVT công bố; đối với ga đường sắt hiện có, sau khi có ý kiến chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ, giao Bộ trưởng Bộ GTVT quy định về điều kiện và thủ tục cấp phép mở ga liên vận quốc tế và quyết định công bố ga đường sắt liên vận quốc tế.

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước:

+ Kêu gọi được các nhà đầu tư tham gia đầu tư các công trình kinh doanh thương mại tại các ga đường sắt; 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 động;

+ Tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, là định hướng để các nhà đầu tư đưa ra phương án tham gia các hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực đường sắt phù hợp.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Có cơ sở pháp lý để tham gia kinh doanh thương mại tại các ga đường sắt .

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước: Không.
- Đối với người dân: Không.
- Đối với doanh nghiệp: Không.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc bổ sung quy định không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Tạo khung pháp lý về KCHTĐS; đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật như Luật Quy hoạch, Luật Quản lý tài sản công.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Quy định này không mâu thuẫn với các điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam là thành viên hoặc tham gia ký kết.

2.3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Đề nghị lựa chọn giải pháp 2. Giải pháp này tạo thuận lợi để doanh nghiệp kết nối với các phương thức vận tải khác, thực hiện hoạt động kinh doanh vận tải quốc tế; phù hợp với chủ trương, định hướng phát triển kinh tế hội nhập quốc tế của Đảng và nhà nước.

- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

2.4. Chính sách 2D: Về đường sắt giao nhau với đường bộ

2.4.1. Vấn đề bất cập

Luật Đường sắt 2017 quy định nơi không được phép xây dựng đường ngang phải xây dựng đường gom nằm ngoài HLATGTĐS để dẫn tới đường ngang hoặc nút giao khác mức gần nhất¹¹. Tuy nhiên, kể từ khi Nghị định 39/NĐ-CP, Luật Đường sắt 2005, Luật Đường sắt 2017 có hiệu lực, HLATGTĐS mới chỉ được xác định trên thực địa (theo Nghị định 39/NĐ-CP) và chưa được đền bù, giải tỏa theo HLATGTĐS theo quy định. Mặt khác, tại một số địa phương còn cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân trong phạm vi đất dành cho đường sắt. Nếu xây dựng đường gom theo quy định của Luật Đường sắt 2017 hiện nay thì khối lượng GPMB lớn, khó khả thi, vì vậy hầu hết các đường gom qua khu vực đông dân cư đều đã và đang được xây dựng trong phạm vi HLATGTĐS do những nguyên nhân: Không đủ kinh phí để đền bù GPMB; khó thực hiện được công tác GPMB mặc dù có kinh phí như tại các thành phố lớn: Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng, TP Hồ Chí Minh....,

¹¹ Điểm b, khoản 4 Điều 17 Luật đường sắt

cụ thể là:

- Một số dự án đầu tư cải tạo KCHTĐS giai đoạn 2016-2020¹² đã xây dựng được 8,7/12,96 km đường gom trong phạm vi HLATGTĐS¹³ trên địa bàn các tỉnh, thành phố: Hà Nội, Hà Nam, Nam Định, Ninh Bình, Thanh Hóa, Quảng Bình, Đà Nẵng, Bình Định, Phú Yên, Bình Thuận...nhưng do bị hạn chế bởi kinh phí đền bù GPMB nên hầu hết các đường gom đều nằm trong phạm vi HLATGTĐS kết hợp xây dựng hàng rào ngăn cách để đảm bảo ATGTĐS.

- Trong thời gian vừa qua, Bộ GTVT đã thống nhất chủ trương xây dựng 17,7 km/11 đoạn đường gom trong phạm vi HLATGTĐS trên địa bàn một số tỉnh/thành phố Lào Cai, Yên Bái, Vĩnh Yên, Nghệ An, Quảng Trị, Đà Nẵng...để giải quyết những khó khăn về kinh phí đền bù GPMB của địa phương khi xây dựng đường gom dọc đường sắt.

- Khi triển khai thực hiện Quyết định 358/QĐ-TTgdo nguồn vốn bố trí cho việc đền bù GPMB để xây dựng đường gom không đáp ứng, các địa phương tiếp tục có đề nghị cho phép xây dựng đường gom trong phạm vi HLATGTĐS.

Thực tế việc xây dựng các đường gom nêu trên trong thời gian qua đã góp phần giảm thiểu TNGTĐS, phù hợp nguồn kinh phí được bố trí, vì vậy cần nghiên cứu sửa đổi quy định về xây dựng đường gom để đảm bảo tính khả thi cũng như phù hợp với điều kiện thực tế của Việt Nam.

2.4.2. Nguyên nhân bất cập từ quy định của pháp luật

Điểm b, khoản 4 Điều 17 Luật đường sắt quy định chưa phù hợp với thực tiễn đường sắt hiện tại. Do lịch sử để lại, đối với đường sắt quốc gia hiện hữu việc quản lý giao đất không đảm bảo nằm ngoài hành lang an toàn giao thông đường sắt do vậy việc bố trí đường gom như Luật quy định là không khả thi do thiếu kinh phí giải phóng mặt bằng.

Quy định tại điều 17 Luật Đường sắt không thể hiện được việc giao cắt giữa đường sắt xây dựng mới với đường bộ, cũng như nâng cấp, cải tạo đường sắt, đường bộ tại vị trí giao cắt.

2.4.3. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Giải quyết tháo gỡ khó khăn trong quá trình xây dựng đường gom để xóa bỏ lối đi tự mở phù hợp với điều kiện thực tế và kinh phí bố trí, nhưng vẫn bảo đảm mục tiêu nâng cao ATGTĐS.

- Tại những vị trí xây dựng đường gom mà khối lượng đền bù, GPMB không nhiều và có khả năng thực hiện được theo nguồn vốn bố trí của dự án: dự án khu đô thị, khu công nghiệp, khu kinh tế, khu dân cư, khu thương mại dịch vụ mà phải xây dựng dọc hai bên đường sắt, Chủ đầu tư dự án có trách nhiệm xây dựng các đường gom ngoài phạm vi HLATGTĐS.

- Đối với những vị trí cần xây dựng đường gom dọc hai bên đường sắt

¹²Dự án cải tạo, nâng cấp KCHTĐSQG theo Nghị quyết số 556/NQ-UBTVQH14 ngày 31/7/2018 của Quốc hội.

¹³ Nguồn Ban QLDA ĐS- Bộ GTVT.

hiện hữu để xóa bỏ lối đi tự mở trong các khu vực đô thị, đông dân cư, không đủ kinh phí để thực hiện đền bù, GPMB, Luật giao cho Bộ trưởng Bộ GTVT quyết định cho phép xây dựng đường gom có thời hạn nằm trong phạm vi HLATGTĐS để phục vụ cho nhu cầu đi lại của người dân hiện hữu hai bên đường sắt. Về lâu dài, các đường gom này sẽ được đưa ra ngoài phạm vi HLATGTĐS khi điều kiện kinh phí cho phép.

- Đối với đường sắt xây dựng mới cần phải xây dựng hệ thống đường gom, hàng rào ngăn cách ngoài phạm vi HLATGTĐS và giao cắt không đồng mức với đường sắt (giao cắt lập thể).

2.4.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề và đánh giá tác động của các giải pháp

2.4.3.1. *Giải pháp 1:* Giữ nguyên các quy định về xây dựng đường gom trong phạm vi HLATGTĐS.

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước: Không.
- Đối với người dân: Không.
- Đối với doanh nghiệp: Không.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước:

+ Kinh phí đầu tư lớn. Chưa giải quyết được những khó khăn về kinh phí đền bù, giải phóng mặt bằng của địa phương khi xây dựng đường gom dọc đường sắt với mục tiêu xây dựng đường gom dọc tuyến đường sắt nhằm đảm bảo ATGTĐS, phục vụ công tác cứu hộ, cứu nạn khi cần thiết;

+ Không huy động các nguồn lực của địa phương cho công tác gác, đảm bảo an toàn tại các đường ngang.

- Đối với người dân: Do thiếu đường gom việc người dân tham gia giao thông vẫn đi qua các lối đi tự mở tiềm ẩn tai nạn giao thông đường sắt.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc giữ nguyên các chính sách không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Thiếu khung pháp lý về KCHTĐS trong đó xây dựng đường gom để đảm bảo TTATGT.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Không mâu thuẫn với điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam đã tham gia.

2.4.3.2. *Giải pháp 2*: Quy định đối với tuyến đường sắt xây dựng mới: phải giao cắt khác mức với đường bộ; phải xây dựng hệ thống đường gom, hàng rào ngăn cách ngoài phạm vi HLTATGTS; quy định đối với tuyến đường sắt hiện tại: Giao Chính phủ quy định việc xử lý các vị trí giao nhau với đường bộ, đường ngang, đường gom, cầu chung, kết nối tín hiệu giao thông, cấp phép...

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước:

+ Giải quyết được những khó khăn về kinh phí đền bù, giải phóng mặt bằng của địa phương khi xây dựng đường gom dọc đường sắt với mục tiêu bảo đảm ATGTS, phục vụ công tác cứu hộ, cứu nạn khi cần thiết;

+ Huy động các nguồn lực của địa phương cho công tác gác, đảm bảo an toàn tại các đường ngang.

- Đối với người dân: Đảm bảo TTATGT và điều kiện thuận lợi cho người dân khi tham gia giao thông.

- Đối với doanh nghiệp: Không

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước: Không

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc sửa đổi, bổ sung quy định về đường sắt giao nhau với đường bộ không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Tạo khung pháp lý về xây dựng đường gom phù hợp với điều kiện thực tiễn.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Quy định này không mâu thuẫn với các điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam là thành viên hoặc tham gia ký kết.

2.4.4. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Đề nghị lựa chọn giải pháp 2. Giải pháp này tạo thuận lợi để xây dựng các đường gom dọc đường sắt để từng bước xóa bỏ các lối đi tự mở qua đường sắt đặc biệt lối đi tự mở khu vực đô thị, đông dân cư với kinh phí đền bù giải

phóng mặt bằng lớn; tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong xây dựng các tuyến đường sắt mới.

- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

2.5. Chính sách 2Đ: Về an toàn giao thông đường sắt

2.5.1. Vấn đề bất cập

- Về thẩm quyền công bố công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ: Luật Đường sắt 2017 quy định doanh nghiệp kinh doanh KCHTĐS xây dựng, công bố công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ trên đoạn, tuyến đường sắt được giao kinh doanh. Tuy nhiên, việc quy định công bố công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ thuộc trách nhiệm của đối tượng quản lý tài sản KCHTĐS. Do đó việc quy định giao doanh nghiệp kinh doanh KCHTĐS công bố công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ chưa đúng với vai trò và trách nhiệm của đơn vị quản lý tài sản KCHTĐS.

2.5.2. Nguyên nhân bất cập từ quy định của pháp luật

Luật Đường sắt 2017 quy định giao doanh nghiệp kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt xây dựng, công bố công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ trên đoạn, tuyến đường sắt được giao kinh doanh chưa phù hợp với quy định của Luật Quản lý tài sản công là “đối tượng được giao quản lý tài sản KCHT”

2.5.3. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Nâng cao vai trò, trách nhiệm của đối tượng được giao quản lý tài sản KCHT.

- Phù hợp với thực tế khai thác kết cấu hạ tầng đường sắt.

2.5.4. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề và đánh giá tác động của các giải pháp

2.5.4.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên các quy định về thẩm quyền công bố công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ; giải quyết, phân tích sự cố, tai nạn giao thông đường sắt.

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước: Không.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước: Trách nhiệm của cơ quan QLNN trong việc công bố công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ chưa được nâng cao.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực

thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật: Không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Không

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Phù hợp với các điều ước quốc tế có liên quan đến lĩnh vực đường sắt mà Việt Nam là thành viên.

2.5.4.2. Giải pháp 2: Điều chỉnh, bổ sung quy định về thẩm quyền công bố công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ thuộc trách nhiệm của đối tượng quản lý tài sản KCHTĐS.

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước: Nâng cao trách nhiệm của cơ quan QLNN trong việc công bố công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ.

- Đối với người dân: Không

- Đối với doanh nghiệp: Không

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước: Không.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc thay đổi các chính sách không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Nâng cao vai trò quản lý nhà nước trong việc công bố công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ, phù hợp với quy định của Luật Quản lý tài sản công.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Quy định này không mâu thuẫn với các điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam là thành viên hoặc tham gia ký kết.

2.5.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Đề nghị lựa chọn giải pháp 2. Giải pháp này sẽ đầy đủ khung pháp lý về

công bố công lệnh tải trọng, công lệnh tốc độ.

- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

3. Chính sách 3: Hoàn thiện các quy định về công nghiệp đường sắt và phương tiện giao thông đường sắt

3.1. Chính sách 3A: Về công nghiệp đường sắt

3.1.1. Vấn đề bất cập

Các cơ sở công nghiệp của đường sắt là những đơn vị kinh doanh độc lập đã tiến hành cổ phần hóa, cơ sở vật chất máy móc trang thiết bị và công nghệ lạc hậu. Phần lớn các cơ sở công nghiệp hoạt động cầm chừng mà sản phẩm chủ yếu phải trông chờ vào yêu cầu sản xuất của Tổng công ty ĐSVN, khả năng đa dạng hóa sản phẩm để tham gia vào thị trường cơ khí của nền kinh tế còn khiêm tốn.

Do nhu cầu tiêu thụ sản phẩm từ Tổng công ty ĐSVN không đủ lớn vì vậy các cơ sở công nghiệp không có điều kiện đầu tư đổi mới công nghệ để sản xuất các sản phẩm đòi hỏi yêu cầu công nghệ cao. Mặt khác, từng cơ sở cũng không đủ tiềm lực tài chính để đầu tư và nếu có đầu tư được thì khó thu hồi vốn đầu tư. Đây chính là một vòng luẩn quẩn mà các cơ sở công nghiệp không thể tự mình giải quyết được. Đây cũng là vấn đề của ngành Đường sắt và của Chính phủ nêu muốn vực dậy và phát triển một ngành công nghiệp có nhiều tính chất đặc thù.

Do không được đầu tư đổi mới công nghệ, nên các phụ tùng vật tư, các cấu kiện chuyên dùng đòi hỏi hàm lượng công nghệ cao vẫn phải mua của nước ngoài, vì vậy không thể tăng tỷ lệ nội địa hóa của các dự án đóng mới đầu máy xe theo yêu cầu của chương trình cơ khí trọng điểm của Chính phủ.

Bên cạnh đó, công nghiệp đường sắt trong thời gian qua ít được nhà nước quan tâm đầu tư, vì vậy các đơn vị công nghiệp đường sắt vẫn rơi vào tình trạng thiếu vốn để đầu tư, đổi mới công nghệ, mua sắm các trang thiết bị có công nghệ hiện đại để phục vụ sản xuất, kinh doanh cũng như từng bước làm chủ công nghệ trong việc đóng mới đầu máy, toa xe, áp dụng công nghệ, vật liệu mới. Do vậy cơ sở vật chất, máy móc, trang thiết bị của các đơn vị công nghiệp đường sắt vẫn còn sử dụng các công nghệ lạc hậu, chậm phát triển, giảm cả về số lượng và quy mô, năng lực hạn chế; chưa đáp ứng được yêu cầu về công nghiệp hóa, hiện đại hóa của ngành; chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển đường sắt đô thị và các dự án đường sắt mới trong tương lai; chưa có định hướng mang tầm chiến lược dài hạn phát triển công nghiệp đường sắt, công nghiệp phụ trợ trong tổng thể phát triển ngành công nghiệp Việt Nam.

Đối với các sản phẩm công nghiệp:

- Đầu máy đang sử dụng hiện nay được nhập từ nhiều nước và niên hạn sử dụng trên 30 năm với tỷ lệ cao. Do đó chi phí bảo dưỡng, sửa chữa đầu máy này rất tốn kém do phải thay thế nhiều linh kiện, phụ tùng. Trong khi đó các cơ sở công nghiệp đầu máy hiện nay chỉ thực hiện được việc lắp ráp một số đầu máy

chứ chưa thực hiện được chế tạo đầu máy và các linh kiện thiết yếu. Điều này dẫn đến phải nhập khẩu đầu máy và các linh kiện, phụ thuộc nước ngoài.

- Về toa xe, trước đây các toa xe của ngành đường sắt vẫn phải nhập khẩu 100%. Đến nay công nghiệp đường sắt đã chủ động sản xuất cung cấp tất cả các loại toa xe đáp ứng nhu cầu vận tải với tỷ lệ nội địa hóa từ 20 - 40%.

- Qua các dự án, có thể khẳng định các đơn vị công nghiệp đường sắt hoàn toàn có thể làm chủ công nghệ chế tạo, lắp ráp đầu máy diesel, toa xe trong nước và nếu được đầu tư về cơ sở vật chất và chính sách hợp lý thì các đơn vị công nghiệp đường sắt có thể nâng cao hơn được tỉ lệ nội địa hóa khi chế tạo, lắp ráp các loại đầu máy, toa xe.

- Các sản phẩm công nghiệp là phụ kiện vật tư chuyên dùng thuộc KCHTĐS được sản xuất với quy mô nhỏ lẻ chỉ đáp ứng một phần công tác sửa chữa, bảo trì KCHTĐS. Các sản phẩm công nghiệp đường sắt chủ yếu như: ray, ghi hiện tại không sản xuất được. Chính vì tồn tại này mà hầu hết các dự án đầu tư phát triển, công tác bảo trì KCHTĐS đều phải nhập khẩu dẫn đến chi phí đầu tư cao, lệ thuộc công nghệ nước ngoài.

Nhìn chung 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 để phát triển công nghiệp đường sắt, công nghiệp phụ trợ; triển khai nghiên cứu, ứng dụng khoa học công nghệ và đào tạo nguồn nhân lực chưa đáp ứng yêu cầu.

3.1.2. Nguyên nhân bất cập từ quy định của pháp luật

Cần rà soát nâng thêm ưu đãi so với Luật Đường sắt 2017 đã quy định thành cấp vốn để xây dựng cơ sở công nghiệp chuyên lắp ráp, chế tạo đầu máy, toa xe, sản xuất phụ tùng; khuyến khích nội địa hóa; liên doanh, liên kết giữa doanh nghiệp trong nước với doanh nghiệp nước ngoài khi đầu tư phát triển công nghiệp đường sắt.

3.1.3. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Xây dựng nền tảng để phát triển công nghiệp đường sắt theo hướng hiện đại, đồng bộ với các ngành công nghiệp khác.

- Từng bước tự chủ trong bảo trì, sản xuất một số loại phương tiện, vật tư, trang thiết bị cho lĩnh vực đường sắt; có điều kiện ràng buộc trong các hợp đồng đối với các nhà thầu nước ngoài để khuyến khích, hỗ trợ các doanh nghiệp trong nước liên doanh, liên kết, chuyển giao công nghệ phát triển công nghiệp đường sắt.

3.1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề và đánh giá tác động của các giải pháp

3.1.3.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên quy định hiện hành về công nghiệp đường sắt.

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước: Không.

- Đối với người dân: Không.
- Đối với doanh nghiệp: Không.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước:
 - + Nhà nước không thu hút được các nguồn lực cho đầu tư, phát triển công nghiệp đường sắt;
 - + Chưa đảm bảo được mục tiêu về chính sách phát triển công nghiệp đường sắt của Đảng và Nhà nước;
- Đối với người dân: Không được sử dụng PTGTĐS tiên tiến, hiện đại với công nghệ mới nhất mà vẫn phải sử dụng các PTGTĐS lạc hậu.
- Đối với doanh nghiệp:
 - + Cơ sở vật chất máy móc trang thiết bị và công nghệ vẫn lạc hậu;
 - + Khả năng đa dạng hóa sản phẩm để tham gia vào thị trường cơ khí của nền kinh tế còn khiêm tốn;
 - + Không có điều kiện đầu tư đổi mới công nghệ để sản xuất các sản phẩm đòi hỏi yêu cầu công nghệ cao;
 - + Các phụ tùng vật tư, các cấu kiện chuyên dùng đòi hỏi hàm lượng công nghệ cao vẫn phải mua của nước ngoài vì vậy không thể tăng tỷ lệ nội địa hóa của các dự án đóng mới đầu máy, toa xe theo yêu cầu của chương trình cơ khí trọng điểm của Chính phủ;
 - + Các đơn vị công nghiệp đường sắt vẫn rơi vào tình trạng thiếu vốn để đầu tư, đổi mới công nghệ, mua sắm các trang thiết bị có công nghệ hiện đại để phục vụ sản xuất, kinh doanh cũng như từng bước làm chủ công nghệ trong việc đóng mới đầu máy, toa xe, áp dụng công nghệ, vật liệu mới.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.
- Tác động tới các quy định của pháp luật: Thiếu khung pháp lý để hỗ trợ phát triển công nghiệp đường sắt.
- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Không mâu thuẫn với điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam đã tham gia.

3.1.3.2. *Giải pháp 2*: Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung quy định về công nghiệp đường sắt:

- Rà soát, bổ sung quy định về hỗ trợ vốn đầu tư cơ sở vật chất, đổi mới công nghệ, được sử dụng các nguồn vốn ưu đãi cho phát triển các sản phẩm cơ khí đường sắt; ưu tiên phát triển và tiêu thụ sản phẩm trong ngành đường sắt tự sản xuất; ưu tiên nhập khẩu dây chuyền công nghệ sản xuất, chế tạo mới trang thiết bị và phát triển khoa học công nghệ cho công nghiệp đường sắt, đầu tư tập trung cho các cơ sở sản xuất công nghiệp của ngành đường sắt (bao gồm cả đường sắt quốc gia, ĐSDT và đường sắt tốc độ cao trong tương lai), cấp vốn để xây dựng cơ sở công nghiệp chuyên lắp ráp, chế tạo đầu máy, toa xe, sản xuất phụ tùng.

- Rà soát, bổ sung về cơ chế đặt hàng, giao nhiệm vụ cho một số tập đoàn, doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân trong nước có quy mô lớn, có đủ năng lực thực hiện một số nhiệm vụ có tính chiến lược, dẫn dắt quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

- Rà soát, bổ sung về ưu tiên, khuyến khích nội địa hóa; liên doanh, liên kết giữa doanh nghiệp trong nước với doanh nghiệp nước ngoài khi đầu tư phát triển đường sắt; phát triển khoa học công nghệ cho công nghiệp đường sắt; ưu tiên sử dụng vốn hỗ trợ phát triển và chuyển giao công nghệ cho các sản phẩm công nghiệp mới.

- Đưa ra quy định ràng buộc về chuyển giao công nghệ, lắp ráp phương tiện nội địa đối với các dự án đầu tư phương tiện cho các tuyến đường sắt tốc độ cao, đường sắt đô thị...

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước:

+ Nhà nước thu hút được các nguồn lực cho đầu tư, phát triển công nghiệp đường sắt;

+ Vốn đầu tư cho phát triển công nghiệp đường sắt được đa dạng hoá không phụ thuộc nhiều vào vốn nhà nước đầu tư do đó giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước;

+ Đảm bảo được mục tiêu về chính sách phát triển công nghiệp đường sắt của Đảng và Nhà nước.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước: Không

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc sửa đổi, bổ sung không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Đầy đủ khung pháp lý về phát triển công nghiệp đường sắt; đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật như Luật Đất đai, Luật Đầu tư và các Luật về thuế...

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Quy định này không mâu thuẫn với các điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam là thành viên hoặc tham gia ký kết.

3.1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Đề nghị lựa chọn giải pháp 2. Giải pháp này sẽ tạo động lực cho sự thu hút các nguồn lực tham gia đầu tư, xây dựng phát triển công nghiệp đường sắt.

- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

3.2. Chính sách 3B: Về phương tiện giao thông đường sắt

3.2.1. Vấn đề bất cập

a) Đăng kiểm phương tiện giao thông đường sắt (PTGTĐS):

Việc thực hiện quy định về đăng kiểm PTGTĐS hiện nay đã phát sinh một số vấn đề chưa phù hợp với thực tế:

(1) Về quy định “giám sát” tại khoản 1 Điều 32 Luật Đường sắt 2017: “*Phương tiện giao thông đường sắt sản xuất, lắp ráp hoặc hoán cải, phục hồi phải được tổ chức đăng kiểm Việt Nam hoặc tổ chức đăng kiểm nước ngoài được Bộ trưởng Bộ GTVT ủy quyền kiểm tra, giám sát và cấp Giấy chứng nhận chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện giao thông đường sắt*”, tuy nhiên, Điều 10 Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa quy định nhà sản xuất phải chịu trách nhiệm bảo đảm chất lượng của sản phẩm. Ngoài ra, Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa cũng không có quy định về nhiệm vụ giám sát mà chỉ quy định về kiểm tra chuyên ngành. Để đảm bảo an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường cho phương tiện, tổ chức đăng kiểm sẽ kiểm tra các tính năng an toàn của phương tiện theo quy định của Thông tư và các quy chuẩn kỹ thuật liên quan. Như vậy, việc quy định tổ chức đăng kiểm “giám sát” chất lượng PTGTĐS là chưa phù hợp với Luật chất lượng sản phẩm hàng hóa và thực tế triển khai.

(2) Việc kiểm tra an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường cho phương tiện giao thông đường sắt được thực hiện cho nhiều đối tượng khác nhau như: Đầu máy, toa xe, phương tiện chuyên dùng, toa xe đường sắt đô thị, tổng thành linh kiện. Ngoài ra, ứng với mỗi đối tượng kiểm tra lại có các loại hình kiểm tra như: nhập khẩu, sản xuất lắp ráp, hoán cải, định kỳ với nội dung, phương thức, trình tự thủ tục kiểm tra hoàn toàn khác nhau. Tuy nhiên, Điều 32, Điều 34 Luật Đường sắt 2017 chỉ quy định cấp một loại “giấy chứng nhận kiểm tra chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường PTGTĐS” cho tất cả các đối tượng và các loại hình kiểm tra nói trên, điều này gây khó khăn trong việc triển khai áp

dụng trên thực tế, đặc biệt là đối với kiểm tra toa xe đường sắt đô thị nhập khẩu. Do đó, cần phải có quy định cụ thể hơn cho từng đối tượng với từng loại hình kiểm tra khác nhau.

b) Niên hạn PTGTĐS:

Theo quy định Luật Đường sắt 2017¹⁴ thì PTGTĐS trong quá trình khai thác sử dụng phải bảo đảm còn niên hạn sử dụng theo quy định của Chính phủ.

Tại Nghị định số 65/2018/NĐ-CP ngày 12/5/2018 của Chính phủ¹⁵ quy định niên hạn sử dụng đối với đầu máy, toa xe chở khách không quá 40 năm; đối với toa xe chở hàng không quá 45 năm.

Sau một thời gian áp dụng quy định, do khó khăn trong việc đầu tư đóng mới PTGTĐS và do tình hình dịch bệnh Covid, doanh nghiệp kinh doanh đường sắt đã kiến nghị các cấp có thẩm quyền và căn cứ vào tình hình thực tế, Chính phủ ban hành Nghị định 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 12/2/2018 của Chính phủ. Theo đó, Nghị định này đã kéo dài thời gian thực hiện việc áp dụng quy định về niên hạn sử dụng của PTGTĐS.

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. Tuy nhiên, tính đến ngày 31/12/2025, các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt đường sắt sẽ phải dừng hoạt động 114 đầu máy, 1.472 toa xe hàng và 168 toa xe khách. Việc phải thay thế số đầu máy, toa xe hết niên hạn sử dụng nói trên sẽ phải huy động số vốn rất lớn để đầu tư đóng mới phương tiện thay thế là không khả thi. Ngoài ra, việc tiếp cận vốn vay tín dụng đầu tư ưu đãi từ nguồn tín dụng đầu tư của Nhà nước cho các dự án về đóng mới phương tiện vận tải là chưa thực hiện được.

Từ năm 2018 đến nay, trong quá trình khai thác vận dụng đã xảy ra 1.484 vụ sự cố kỹ thuật (đầu máy 660 vụ, toa xe 824 vụ). Tuy nhiên, theo thống kê không có sự cố kỹ thuật ĐMTX 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 ĐMTX (giá chuyển hướng của bộ phận chạy, bộ xe, thùng xe). Thực tế khi áp dụng tại Việt Nam thì số lượng PTGTĐS hết niên hạn vẫn còn 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.

Đặc biệt về thực tiễn hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, kinh nghiệm quốc tế trong vận dụng đầu máy, toa xe thì 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) đến năm 2050: 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). Như vậy, toàn bộ các ĐMTX đang có hiện tại của các doanh nghiệp đường sắt sẽ phải dừng hoạt động và thay thế mới toàn bộ

¹⁴ Khoản 2 Điều 32.

¹⁵ Khoản 1, khoản 2 Điều 18

trước năm 2050.

Việc chuyển đổi PTGTĐS đang sử dụng sang loại phương tiện mới không phát thải carbon để đạt được mục tiêu phát thải ròng bằng “0” đến năm 2050 như cam kết của Việt Nam tại COP26 là rất thách thức và phụ thuộc vào thực trạng phát triển KCHTĐS điện khí hoá, cũng như nguồn kinh phí đầu tư chuyển đổi sang đoàn tàu khách và đoàn tàu hàng sử dụng năng lượng thay thế như điện, hydrogen, pin... Như vậy, các doanh nghiệp vận tải đường sắt chỉ có thể đầu tư PTGTĐS mới với công nghệ phổ biến hiện nay là sử dụng các đoàn tàu chạy bằng năng lượng điện khi Nhà nước đầu tư xây dựng các tuyến đường sắt mới theo định hướng điện khí hóa.

Hiện nay, chưa có cơ sở pháp lý để có thể đưa vào thực hiện kế hoạch hành động thực hiện cam kết của Việt Nam tại COP26 như: Tiêu chuẩn kỹ thuật đối với PTGTĐS sử dụng nguồn nhiên liệu sạch không phát thải khí nhà kính, tiêu chuẩn về khí thải đối với PTGTĐS phục vụ xây dựng yêu cầu kỹ thuật đối với các dự án đầu tư phương tiện mới...

Vì vậy, việc đầu tư các PTGTĐS, đặc biệt là các đầu máy sử dụng động cơ diesel chỉ có thể sử dụng đến năm 2050 theo cam kết của Việt Nam tại COP26 trong lĩnh vực đường sắt là không hiệu quả.

3.2.2. Nguyên nhân bất cập từ quy định của pháp luật

(1) Quy định của Luật Đường sắt còn bị chông chéo, chưa đồng bộ và thiếu tính thống nhất với các Luật khác, cụ thể là: Luật Đường sắt quy định “giám sát” trong khi Luật Chất lượng sản phẩm quy định nhà sản xuất phải chịu trách nhiệm bảo đảm chất lượng của sản phẩm và không có quy định về nhiệm vụ giám sát mà chỉ quy định về kiểm tra chuyên ngành.

(2) Mặt khác, theo 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) đến năm 2050: 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). Theo đó, toàn bộ các đầu máy toa xe đang có hiện tại của các doanh nghiệp đường sắt sẽ phải dừng hoạt động và thay thế mới toàn bộ trước năm 2050. Như vậy, nếu đầu tư mới thời gian sử dụng của phương tiện giao thông đường sắt tối đa là 27 năm (thấp hơn niên hạn sử dụng phương tiện) không đem lại hiệu quả kinh tế khi doanh nghiệp phải đầu tư.

(3) Về kinh nghiệm quốc tế

- Luật pháp của nhiều nước trên thế giới không quy định chi tiết về niên hạn sử dụng của phương tiện giao thông đường sắt. Thời gian sử dụng của PTGTĐS được quy định tại các văn bản của Tổ chức/doanh nghiệp quản lý phương tiện, cụ thể như quy định về khai thác kinh doanh của liên minh châu Âu (Anh, Pháp, ...), hoặc quy định của Hiệp hội đường sắt Mỹ hoặc quy định tại tiêu chuẩn thiết kế phương tiện như Trung Quốc, Nhật Bản, Thái Lan, ...

- Riêng Luật An toàn đường sắt của Hàn Quốc từ năm 2012 tại Điều 37 có quy định về thời hạn sử dụng PTGTĐS và giao cho Bộ Tài nguyên đất đai, giao thông vận tải quy định hướng dẫn chi tiết về việc này. Tuy nhiên, Năm 2019 Luật An toàn đường sắt Hàn Quốc sửa đổi đã bỏ quy định này.

3.2.3. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Đề tạo chủ động, nâng cao vai trò trách nhiệm của địa phương QLNN đối với công tác quản lý PTGTĐS đô thị, đường sắt chuyên dùng và thực hiện trách nhiệm của chính quyền địa phương đảm bảo ATGTĐS.

- Đảm bảo quy định chi tiết cho từng đối tượng kiểm tra, loại hình kiểm tra đảm bảo an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường của phương tiện cụ thể: Trong sản xuất, lắp ráp, nhập khẩu đến tham gia giao thông đường sắt và trách nhiệm của chủ phương tiện.

- Quy định khung pháp lý về quản lý chất lượng, an toàn kỹ thuật của PTGTĐS; chuyển đổi các phương tiện sử dụng nhiên liệu sạch, nhiên liệu tổng hợp (không phát thải khí nhà kính) quản lý đối với các loại phương tiện có công nghệ cao, điều khiển bằng hệ thống tập chung, thống nhất...

- Xử lý những khó khăn vướng mắc của doanh nghiệp kinh doanh đường sắt trong việc đầu tư, khai thác các đầu máy, toa xe sử dụng động cơ diesel.

- Thực hiện chủ trương phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương tại Nghị quyết 21/NQ-CP ngày 21/3/2016 của Chính phủ về việc phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tại Bộ GTVT.

3.2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề và đánh giá tác động của các giải pháp

3.2.3.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên quy định hiện hành về phương tiện giao thông đường sắt.

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước: Không.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước:

+ Không tạo chủ động, nâng cao vai trò trách nhiệm của địa phương QLNN đối với quản lý PTGTĐS đô thị, đường sắt chuyên dùng và thực hiện trách nhiệm của chính quyền địa phương đảm bảo ATGTĐS khắc phục các bất cập hiện nay. Việc cấp giấy đăng ký PTGTĐS cho đường sắt đô thị, đường sắt chuyên dùng vẫn phải phụ thuộc vào cơ quan QLNN ở trung ương;

+ Khó khăn trong công tác quản lý về phương tiện đặc biệt thiếu quy định hướng dẫn về quản lý, khai thác phương tiện khi hết niên hạn nhưng còn sử

dụng tốt;

+ Khó khăn, vướng mắc trong hoạt động kiểm tra an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường của cơ quan đăng kiểm.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Ảnh hưởng đến hoạt động chạy tàu, doanh nghiệp kinh doanh đường sắt đã nhiều lần kiến nghị các cấp có thẩm quyền và căn cứ vào tình hình thực tế, Theo quy định hiện hành về niên hạn sử dụng của PTGTĐS. Tại thời điểm 01/01/2022, 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. Tuy nhiên, tính đến ngày 31/12/2025, các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt đường sắt sẽ phải dừng hoạt động khoảng 114 đầu máy, 1.472 toa xe hàng và 168 toa xe khách. Việc phải thay thế số đầu máy, toa xe hết niên hạn sử dụng nói trên sẽ phải huy động số vốn rất lớn để đầu tư đóng mới phương tiện thay thế là không khả thi;

+ Việc tiếp cận vốn vay tín dụng đầu tư ưu đãi từ nguồn tín dụng đầu tư của Nhà nước cho các dự án về đóng mới phương tiện vận tải là chưa thực hiện được. Thực tế khi áp dụng tại Việt Nam thì số lượng PTGTĐS hết niên hạn vẫn còn sử dụng tốt và đảm bảo an toàn vì trong quá trình khai thác;

+ Phát sinh chi phí của doanh nghiệp khi phải thực hiện mua phương tiện trong khi thời gian thực hiện COP26 đến năm 2050.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Thiếu các quy định trong phân loại chi tiết cho đối tượng và loại hình kiểm tra cấp chứng nhận an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Không mâu thuẫn với điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam đã tham gia.

3.2.3.2. *Phương án 2*: Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung quy định:

- Về đăng ký, đăng kiểm PTGTĐS:

+ Phân quyền cho UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng QLNN cấp, cấp lại, thu hồi, xóa giấy chứng nhận đối với PTGTĐS trên ĐSDT, đường sắt chuyên dùng;

+ Đề xuất bỏ quy định “giám sát” tại Điều 32; Bổ sung một số điều để đảm bảo quy định chi tiết cho từng đối tượng kiểm tra, loại hình kiểm tra vào

trong Mục 2 Chương III theo hướng: Quy định về bảo đảm chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường của đầu máy, toa xe trong sản xuất, lắp ráp, nhập khẩu; Quy định về bảo đảm an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường của đầu máy, toa xe tham gia giao thông đường sắt; Quy định về bảo đảm an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường của phương tiện chuyên dùng di chuyển trên đường sắt; Quy định về trách nhiệm của chủ phương tiện; doanh nghiệp thiết kế, sản xuất, lắp ráp, nhập khẩu PTGTĐS.

- Về niên hạn PTGTĐS:

+ Rà soát, bổ sung quy định PTGTĐS trong quá trình khai thác sử dụng được tổ chức đăng kiểm Việt Nam định kỳ kiểm tra, cấp Giấy chứng nhận kiểm tra định kỳ an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường PTGTĐS theo quy định của Bộ trưởng Bộ GTVT; quy định về bảo đảm chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường của đầu máy, toa xe trong sản xuất, lắp ráp, nhập khẩu; quy định về bảo đảm an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường của đầu máy, toa xe tham gia giao thông đường sắt; quy định về bảo đảm an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường của phương tiện chuyên dùng di chuyển trên đường sắt trong đó thực hiện việc tăng tần xuất, rút ngắn thời gian đánh giá chứng nhận an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường đối với PTGTĐS cũ theo độ tuổi phương tiện; quy định về trách nhiệm của chủ phương tiện; doanh nghiệp thiết kế, sản xuất, lắp ráp, nhập khẩu PTGTĐS;

+ Bổ sung quy định: (i) Thúc đẩy chuyển đổi phương thức vận tải hàng hóa từ đường bộ sang đường sắt; (ii) Khuyến khích, thúc đẩy chuyển đổi, phát triển phương tiện, thiết bị, hạ tầng đường sắt sử dụng nhiên liệu hóa thạch sang sử dụng điện, năng lượng xanh.

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước:

+ Nâng cao vai trò QLNN về phương tiện, thuận lợi thực hiện các thủ tục hành chính cũng như áp dụng trong thực tế.

+ Nâng cao vai trò trách nhiệm của địa phương QLNN đối với quản lý PTGTĐS đô thị, đường sắt chuyên dùng và thực hiện trách nhiệm của chính quyền địa phương đảm bảo ATGTĐS khắc phục các bất cập hiện nay. Việc cấp giấy đăng ký PTGTĐS cho ĐSDT, đường sắt chuyên dùng không chỉ được thực hiện ở Trung ương.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc khi doanh nghiệp tiếp tục khai thác các PTGTĐS đảm bảo an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước: Không

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nhưng tạo sự thuận lợi quy định thủ tục hành chính cũng như áp dụng trong thực tiễn.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc sửa đổi, bổ sung không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Đầy đủ khung pháp lý trong công tác đăng ký, đăng kiểm phương tiện giao thông đường sắt; đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật như Luật Chất lượng sản phẩm hàng hoá.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Quy định này không mâu thuẫn với các điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam là thành viên hoặc tham gia ký kết.

3.2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Đề nghị lựa chọn giải pháp 2. Giải pháp này sẽ tạo động trong hoạt động quản lý nhà nước của chính quyền địa phương và hoạt động đăng kiểm phương tiện của tổ chức đăng kiểm cũng như sự thuận lợi thực hiện các thủ tục hành chính của doanh nghiệp có hoạt động đường sắt; tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc cho doanh nghiệp kinh doanh đường sắt, đảm bảo hoạt động vận tải đường sắt thông suốt góp phần phát triển kinh tế xã hội.

- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

4. Chính sách 4: Hoàn thiện các quy định về nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu (NVĐSTTPVCT)

4.1.1. Vấn đề bất cập

a) Về độ tuổi được cấp giấy phép lái tàu:

- Theo quy định của Bộ Luật Lao động về độ tuổi nghỉ hưu của người lao động, trong đó có liên quan đến độ tuổi nghỉ hưu của chức danh lái tàu. Khoản 2 Điều 169 quy định: “*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*”.

Theo quy định của Luật Đường sắt 2017¹⁶, độ tuổi để được cấp Giấy phép

¹⁶ Điểm a khoản 3 Điều 36

lái tàu là “a) 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”.

Như vậy, quy định về tuổi nghỉ hưu thấp nhất của người lao động (trong đó có chức danh lái tàu) của Bộ Luật lao động 2019 khác với độ tuổi tối đa cho phép được cấp giấy phép lái tàu quy định của Luật Đường sắt 2017. Việc chưa đồng bộ, thống nhất giữa Luật Đường sắt 2017 với Bộ Luật Lao động 2019 đã ảnh hưởng đến quyền lợi của người lao động và gây khó khăn cho doanh nghiệp trong việc sử dụng, bố trí việc làm cho các chức danh lái tàu của các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt.

- Theo quy định của Luật Đường sắt 2017¹⁷, độ tuổi để được cấp Giấy phép lái tàu là “a) 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 nếu áp dụng đối với chức danh lái tàu trên đường sắt quốc gia, đường sắt chuyên dùng thì phù hợp với thực tế đào tạo, tuyển dụng và sử dụng chức danh này. Tuy nhiên, đối với chức danh lái tàu trên đường sắt đô thị thì chưa phù hợp tình hình thực tế, cụ thể như sau:

+ Khi xây dựng quy định độ tuổi tối thiểu của người được cấp giấy phép lái tàu trong Luật Đường sắt 2017, do chưa có kinh nghiệm nhiều về công tác đào tạo chức danh NVĐSTTPVCT đường sắt đô thị nên đã quy định độ tuổi tối thiểu chung này cho các loại hình đường sắt: Quốc gia, chuyên dùng và đường sắt đô thị;

+ Thời gian qua tại một số tuyến đường sắt đô thị mới lần đầu tiên đưa vào khai thác tại Việt Nam đều có công tác đào tạo, cấp chứng chỉ lái tàu cho các học viên lái tàu đô thị. 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 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, việc điều chỉnh độ tuổi tối thiểu được cấp Giấy phép lái tàu đối với đường sắt đô thị là cần thiết.

b) Phân quyền cho chính quyền địa phương thực hiện chức năng QLNN cấp giấy phép lái tàu ĐSĐT, đường sắt chuyên dùng

Theo quy định của pháp luật về đường sắt hiện nay, Bộ GTVT là cơ quan quy định điều kiện, nội dung, quy trình sát hạch và cấp, cấp lại, thu hồi giấy phép lái tàu và tổ chức thực hiện các công tác này. Cục ĐSVN là cơ quan trực tiếp sát hạch và cấp, cấp lại, thu hồi giấy phép lái tàu cho đường sắt quốc gia, ĐSĐT, đường sắt chuyên dùng.

Mặt khác Luật Đường sắt cũng quy định UBND cấp tỉnh: Đầu tư, xây dựng, quản lý, khai thác đường sắt đô thị (Điều 73); trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm tổ chức thực hiện quản lý nhà nước về hoạt

¹⁷ Điểm a khoản 3 Điều 36

động đường sắt (Điều 84).

Đường sắt chuyên dùng phục vụ riêng nhu cầu của tổ chức, cá nhân do tổ chức, cá nhân tự quản lý, sử dụng (điểm c khoản 1 Điều 10, khoản 3 Điều 11 Luật Đường sắt). Đường sắt đô thị, đường sắt chuyên dùng không nối ray với đường sắt quốc gia do Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định, công bố, điều chỉnh.

UBND cấp tỉnh và các cấp của chính quyền địa phương là cơ quan thực hiện QLNN ở địa phương trong đó có các doanh nghiệp kinh doanh ĐSĐT, đường sắt chuyên dùng, chịu trách nhiệm bảo đảm ATGTĐS trên địa bàn quản lý.

UBND cấp tỉnh là cơ quan chủ quản đầu tư các dự án ĐSĐT trong đó có công tác đào tạo, sát hạch cấp giấy phép lái tàu trên ĐSĐT. Sau khi đầu tư xong dự án ĐSĐT, Chủ đầu tư dự án bàn giao dự án (trong đó có các nhân sự lái tàu đã được đào tạo theo chương trình dự án) cho doanh nghiệp kinh doanh ĐSĐT để quản lý, vận hành, khai thác.

Mô hình quản lý, đầu tư, khai thác đường sắt đô thị tại 02 thành phố Hà Nội, TP Hồ Chí Minh đã được kiện toàn, theo đó chức năng quản lý nhà nước về đường sắt đô thị là các sở GTVT, chủ đầu tư là các Ban QLĐS đường sắt đô thị. Kết thúc quá trình đầu tư, các tuyến ĐSĐT sẽ được bàn giao cho các doanh nghiệp quản lý, khai thác ĐSĐT để vận hành, khai thác. Tại hai thành phố nêu trên, các doanh nghiệp đã được thành lập và chuẩn bị các điều kiện cần thiết cho việc vận hành các tuyến ĐSĐT trên địa bàn thành phố.

Đề tạo chủ động, nâng cao vai trò trách nhiệm của địa phương QLNN đối với nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu (trong đó có chức danh lái tàu) đường sắt đô thị, đường sắt chuyên dùng và thực hiện trách nhiệm của chính quyền địa phương đảm bảo an toàn giao thông đường sắt; phù hợp với Nghị quyết 21/NQ-CP ngày 21/3/2016 của Chính phủ về việc phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tại Bộ GTVT và Nghị quyết số 66/NQ-CP ngày 01/7/2021 của Chính phủ phiên họp chuyên đề xây dựng pháp luật tháng 6/2021, cần thiết phải xem xét điều chỉnh một số nội dung liên quan đến phân cấp cho chính quyền địa phương thực hiện chức năng QLNN đối với ĐSĐT, đường sắt chuyên dùng nêu trên.

Việc thực hiện sát hạch và cấp, cấp lại, thu hồi Giấy phép lái tàu trên đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị, đường sắt chuyên dùng do các cơ quan QLNN ở địa phương thực hiện đảm bảo tính khả thi không gây xáo trộn cơ cấu bộ máy tổ chức của các cơ quan này.

4.1.2. Nguyên nhân bắt cập từ quy định của pháp luật

Trong quá trình xây dựng Luật Đường sắt 2017 đã rà soát Bộ Luật lao động. Tuy nhiên, tới 2019 Bộ Luật lao động mới được ban hành với quy định nâng tuổi nghỉ hưu của người lao động. Như vậy, quy định về tuổi nghỉ hưu thấp nhất của người lao động (trong đó có chức danh lái tàu) của Bộ Luật lao động 2019 khác với độ tuổi tối đa cho phép được cấp giấy phép lái tàu quy định của Luật Đường sắt 2017. Việc chưa đồng bộ, thống nhất giữa Luật Đường sắt 2017

với Bộ Luật Lao động 2019 đã ảnh hưởng đến quyền lợi của người lao động và gây khó khăn cho doanh nghiệp trong việc sử dụng, bố trí việc làm cho các chức danh lái tàu của các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt.

4.1.3. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất giữa Luật Đường sắt 2017 với Bộ Luật Lao động 2019.

- Đảm bảo quyền lợi của người lao động và tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp trong việc sử dụng, bố trí việc làm cho các chức danh lái tàu của các doanh nghiệp kinh doanh đường sắt.

- Thực hiện chủ trương phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương tại Nghị quyết 21/NQ-CP ngày 21/3/2016 của Chính phủ về việc phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tại Bộ GTVT.

- Nâng cao vai trò trách nhiệm của địa phương QLNN đối với nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu (trong đó có chức danh lái tàu) đường sắt đô thị, đường sắt chuyên dùng và thực hiện trách nhiệm của chính quyền địa phương đảm bảo an toàn giao thông đường sắt.

- Giảm chi phí cho tổ chức, cá nhân khi thực hiện thủ tục hành chính.

4.1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề và đánh giá tác động của các giải pháp

4.1.3.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên các quy định nhân viên đường sắt trực tiếp phục vụ chạy tàu.

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước: Không.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước:

+ Không tạo sự chủ động, nâng cao vai trò trách nhiệm của địa phương QLNN đối với quản lý các chức danh NVĐSTTPVCT ĐSĐT, đường sắt chuyên dùng và thực hiện trách nhiệm của chính quyền địa phương đảm bảo ATGTĐS; đây là nhiệm vụ mới tăng thêm, cần tăng cường năng lực quản lý chuyên ngành của cơ quan QLNN của địa phương;

+ Không phù hợp với Nghị quyết 21/NQ-CP ngày 21/3/2016 của Chính phủ về việc phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tại Bộ GTVT và Nghị quyết số 66/NQ-CP ngày 01/7/2021 của Chính phủ phiên họp chuyên đề xây dựng pháp luật tháng 6/2021, Bộ GTVT đang thực hiện Đề án phân cấp, ủy quyền trong lĩnh vực vận tải.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Không khắc phục được tình trạng thiếu nhân lực lái tàu của doanh nghiệp kinh doanh đường sắt quốc gia hiện nay và không khai thác được tối đa nhân lực lái tàu đường sắt quốc gia đủ kinh nghiệm, sức khỏe để lái tàu;

+ Việc sử dụng, bố trí việc làm cho các chức danh lái tàu hết tuổi được cấp được cấp giấy phép lái tàu gặp nhiều khó khăn trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp;

+ Không thuận tiện và tốn nhiều chi phí cho tổ chức, cá nhân khi thực hiện thủ tục hành chính.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc giữ nguyên các chính sách không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Không đồng bộ giữa Luật Đường sắt 2017 và Bộ Luật Lao động về độ tuổi nghỉ hưu với độ tuổi được cấp Giấy phép lái tàu của chức danh lái tàu đường sắt.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Phù hợp với các điều ước quốc tế có liên quan đến lĩnh vực đường sắt mà Việt Nam là thành viên.

4.1.3.2. *Giải pháp 2*: Đề xuất điều chỉnh, bổ sung quy định:

- Quy định về độ tuổi tối đa được cấp giấy phép lái tàu và độ tuổi tối thiểu được cấp giấy phép lái tàu cho chức danh lái tàu đường sắt quốc gia, đường sắt chuyên dùng và đường sắt đô thị.

- Quy định cấp Giấy phép lái tàu: Phân quyền cho chính quyền địa phương thực hiện chức năng QLNN cấp giấy phép lái tàu ĐSDT, đường sắt chuyên dùng.

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước:

+ Tạo chủ động, nâng cao vai trò trách nhiệm của địa phương QLNN đối với quản lý NVĐSTTPVCT ĐSDT, đường sắt chuyên dùng và thực hiện trách nhiệm của chính quyền địa phương đảm bảo ATGTĐS.

+ Việc phân quyền cho chính quyền địa phương sát hạch và cấp, cấp lại, thu hồi Giấy phép lái tàu trên đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị, đường sắt chuyên dùng đảm bảo tính khả thi không gây xáo trộn cơ cấu bộ máy tổ chức của các cơ

quan này.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Khắc phục được tình trạng thiếu nhân lực lái tàu của doanh nghiệp kinh doanh đường sắt quốc gia hiện nay và khai thác được tối đa nhân lực lái tàu đường sắt quốc gia đủ kinh nghiệm, sức khỏe để lái tàu;

+ Doanh nghiệp chủ động trong việc sử dụng, bố trí việc làm cho các chức danh lái tàu.

+ Thuận tiện và giảm chi phí cho tổ chức, cá nhân khi thực hiện thủ tục hành chính.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước: Không.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc sửa đổi, bổ sung chính sách không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật đường sắt với pháp luật về lao động.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Quy định này không mâu thuẫn với các điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam là thành viên hoặc tham gia ký kết.

4.1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Đề nghị lựa chọn giải pháp 2. Giải pháp này sẽ giải quyết được những tồn tại, bất cập của doanh nghiệp trong quá trình triển khai thực hiện và thuận tiện cho người dân, doanh nghiệp trong việc cấp Giấy phép lái tàu ĐSDT, đường sắt chuyên dùng.

- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

5. Chính sách 5: Về đường sắt đô thị (ĐSDT)

5.1. Vấn đề bất cập

a) Về đánh giá, chứng nhận an toàn hệ thống; thẩm định, cấp Giấy chứng nhận thẩm định hồ sơ ATHT ĐSDT:

Hiện nay, trong cả nước chỉ có Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh đang đầu tư xây dựng một số tuyến ĐSĐT và chỉ có duy nhất một tuyến ĐSĐT 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 ĐSĐT 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 Bản¹⁸...

Mô hình quản lý, đầu tư, xây dựng, khai thác ĐSĐT tại 02 thành phố Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh đã và đang được kiện toàn¹⁹.

Sau hơn 01 năm đưa vào khai thác thương mại, đường sắt đô thị Hà Nội, tuyến 2A (Cát Linh - Hà Đông) đã vận chuyển được 3.977.052 lượt hành khách, lượng luân chuyển hành khách 32.217.847HK.Km (với cự ly đi lại bình quân của hành khách trên tuyến bằng 8,1km)²⁰. 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 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, góp phần hạn chế xe cá nhân, giảm ùn tắc giao thông đô thị.

Các quy định về ĐSĐT được quy định cùng với các quy định của đường sắt quốc gia, đường sắt chuyên dung và những nội dung riêng biệt về ĐSĐT được bố trí thành 01 chương riêng (Chương VII) Luật Đường sắt 2017. Các quy định này nhìn chung được thực hiện đầy đủ, phù hợp với quy hoạch phát triển của địa phương. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện còn một số tồn tại, bất cập như:

- Chưa có quy định về quản lý, sử dụng và khai thác KCHTĐS đô thị. Vì vậy, việc quy định về quản lý, sử dụng và khai thác tài sản KCHTĐS đô thị là cần thiết trong bối cảnh các dự án về ĐSĐT đang được đưa vào vận dụng, khai thác.

- Luật Đường sắt 2017 đã quy định ĐSĐT xây dựng mới hoặc nâng cấp trước khi đưa vào khai thác phải được đánh giá, chứng nhận an toàn hệ thống (ATHT); thẩm định, cấp Giấy chứng nhận thẩm định hồ sơ ATHT ĐSĐT.

Kết quả của việc đánh giá, chứng nhận ATHT 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 ĐSĐT 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 ATHT, cấp giấy chứng nhận thẩm

¹⁸Tuyến 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.

¹⁹ Chức năng QLNN về đường sắt đô thị là các Sở GTVT, chủ đầu tư là các Ban QLĐS đường sắt đô thị, đơn vị quản lý, khai thác là các doanh nghiệp thuộc UBND thành phố.

²⁰ Năm 2021: Sản lượng vận chuyển hành khách là 874.033, lượng luân chuyển hành khách là 7.079.667; 6 tháng đầu năm 2022: Sản lượng vận chuyển hành khách là 3.103.479, lượng luân chuyển hành khách là 25.138.180.

định hồ sơ ATHT là kiểm tra, rà soát trình tự, thủ tục đánh giá ATHT theo yêu cầu của hợp đồng giữa chủ đầu tư với tư vấn đánh giá ATHT. Công việc này một phần trùng lặp với trách nhiệm và nghĩa vụ của chủ đầu tư khi nghiệm thu kết quả đánh giá ATHT của tư vấn đánh giá, phần còn lại trùng với nhiệm vụ Hội đồng kiểm tra nhà nước về công tác nghiệm thu. Mặt khác, khi ĐSĐT đưa vào vận hành khai thác do UBND tỉnh nơi có đường sắt sẽ trực tiếp thực hiện vai trò QLNN, do vậy cần xem xét phân quyền để UBND tỉnh tổ chức đào thực hiện quản lý an toàn ĐSĐT.

Như vậy, cần xem xét để loại bỏ những quy định trùng lặp nhiệm vụ của từng chủ thể trong công tác quản lý an toàn ĐSĐT.

b) Về phân quyền cho UBND cấp tỉnh quản lý an toàn ĐSĐT:

Theo quy định hiện nay, UBND cấp tỉnh là cơ quan quyết định việc áp dụng quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật, công nghệ áp dụng cho đường sắt đô thị; tổ chức đầu tư xây dựng, quản lý vận hành, khai thác, đảm bảo an toàn đường sắt đô thị.

Chủ đầu tư dự án tổ chức giám sát nghiệm thu chất lượng công trình, thiết bị của dự án theo quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật, công nghệ áp dụng.

Mô hình quản lý, đầu tư, khai thác đường sắt đô thị tại 02 thành phố Hà Nội, TP Hồ Chí Minh đã được kiện toàn, theo đó chức năng quản lý nhà nước về đường sắt đô thị là các sở GTVT, chủ đầu tư là các Ban QLDS đường sắt đô thị. Kết thúc quá trình đầu tư, các tuyến ĐSĐT sẽ được bàn giao cho các doanh nghiệp quản lý, khai thác ĐSĐT để vận hành, khai thác. Tại hai thành phố nêu trên, các doanh nghiệp đã được thành lập và chuẩn bị các điều kiện cần thiết cho việc vận hành các tuyến ĐSĐT trên địa bàn thành phố.

Để tạo chủ động, nâng cao vai trò trách nhiệm QLNN của địa phương đối với quản lý an toàn đường sắt đô thị do mình đầu tư và thực hiện trách nhiệm của chính quyền địa phương đảm bảo an toàn giao thông đường sắt khắc phục những khó khăn, vướng mắc như đã phân tích ở trên, đề xuất cần thiết phân quyền cho chính quyền địa phương để quản lý an toàn ĐSĐT.

Nội dung đề xuất phân quyền cho chính quyền địa phương nêu trên cần được quy định trong Luật Đường sắt để phù hợp với quy định tại khoản 1 Điều 12 Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 đã được sửa đổi tại khoản 5 Điều 2 Luật sửa đổi, bổ sung một số Điều của Luật Tổ chức chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2019.

Việc phân quyền cho UBND cấp tỉnh thực hiện nhiệm vụ quản lý an toàn ĐSĐT là nhiệm vụ mới tăng thêm. Tuy nhiên, UBND cấp tỉnh đã có đủ bộ máy giúp việc thực hiện quản lý nhà nước, đảm bảo tính khả thi khi thực hiện.

5.2. Nguyên nhân bất cập từ quy định pháp luật

Theo quy định tại khoản 1, Luật Đường sắt 2017 quy định ĐSĐT xây dựng mới hoặc nâng cấp trước khi đưa vào khai thác phải được đánh giá, chứng nhận an toàn hệ thống (ATHT); thẩm định, cấp Giấy chứng nhận thẩm định hồ

sơ ATHTĐSĐT. Tuy nhiên, theo kinh nghiệm ĐSĐT nước ngoài hiện nay: Với mỗi tuyến ĐSĐT có tiêu chuẩn kỹ thuật, công nghệ áp dụng khác nhau thì việc đòi hỏi, đánh giá ATHT ĐSĐT cũng khác nhau, như: Nhật Bản không quy định đánh giá ATHT đối với ĐSĐT 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 ATHT đầy đủ theo tiêu chuẩn châu Âu.

Như vậy, Luật Đường sắt 2017 chưa quy định rõ việc đánh giá, cấp giấy chứng nhận ATHT ĐSĐT cần thực hiện theo yêu cầu của tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, công nghệ áp dụng đối với từng dự án để thuận lợi trong việc tổ chức, đánh giá ATHT,

Luật Đường sắt 2017 đã quy định “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. Do vậy, Bộ GTVT không thể phân cấp cho UBND cấp tỉnh thực hiện việc thẩm định, cấp Giấy chứng nhận thẩm định hồ sơ ATHT ĐSĐT nhằm nâng cao năng lực quản lý của chính quyền địa phương trong công tác quản lý an toàn ĐSĐT. Mặt khác, khi ĐSĐT đưa vào vận hành khai thác do UBND tỉnh nơi có đường sắt sẽ trực tiếp thực hiện vai trò QLNN, do vậy cần xem xét phân quyền để UBND tỉnh tổ chức đào thực hiện quản lý an toàn ĐSĐT.

5.3. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Hoàn thiện khung pháp lý về đường sắt đô thị.
- Phù hợp với tình hình đầu tư, xây dựng các tuyến ĐSĐT hiện nay.
- Thực hiện chủ trương phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương tại Nghị quyết 21/NQ-CP ngày 21/3/2016 của Chính phủ về việc phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tại Bộ GTVT.
- Tạo chủ động, nâng cao vai trò trách nhiệm QLNN của địa phương đối với quản lý an toàn ĐSĐT do mình đầu tư và thực hiện trách nhiệm của chính quyền địa phương đảm bảo ATGTĐS khắc phục những khó khăn, vướng mắc.

5.4. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề và đánh giá tác động của các giải pháp

5.4.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên các quy định về đánh giá, chứng nhận an toàn hệ thống (ATHT); thẩm định, cấp Giấy chứng nhận thẩm định hồ sơ ATHT ĐSĐT.

- a) Tác động tích cực:
- Đối với nhà nước: Không.
 - Đối với người dân: Không.
 - Đối với doanh nghiệp: Không.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước:

+ Chi phí phải đánh giá ATHT mà công nghệ không yêu cầu lớn; không tiết kiệm thời gian và các chi phí cần thiết khác cho công tác này;

+ Chưa nâng cao trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ đầu tư trong việc, quản lý, nghiệm thu sản phẩm hợp đồng đánh giá ATHT;

+ Không tạo chủ động, nâng cao vai trò trách nhiệm của địa phương QLNN đối với việc quản lý ATHT ĐSĐT và thực hiện trách nhiệm của chính quyền địa phương đảm bảo ATGTĐS.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc giữ nguyên các chính sách không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Tạo khung pháp lý về đánh giá, chứng nhận an toàn hệ thống; thẩm định, cấp Giấy chứng nhận thẩm định hồ sơ ATHT ĐSĐT không phù hợp với thực tế.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Phù hợp với các điều ước quốc tế có liên quan đến lĩnh vực đường sắt mà Việt Nam là thành viên.

5.4.2. Giải pháp 2: Đề xuất điều chỉnh, bổ sung quy định:

- Quy định việc đánh giá, cấp giấy chứng nhận ATHT ĐSĐT cần thực hiện theo yêu cầu của tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, công nghệ áp dụng đối với từng dự án để thuận lợi trong việc tổ chức, đánh giá ATHT, đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất giữa tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật áp dụng để đánh giá ATHT với tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, công nghệ áp dụng của dự án.

- Quy định về phân quyền cho UBND cấp tỉnh cấp Giấy chứng nhận thẩm định hồ sơ ATHT ĐSĐT và Giấy chứng nhận định kỳ hệ thống quản lý an toàn vận hành ĐSĐT.

a) Tác động tích cực

- Đối với nhà nước:

+ Với quy định chỉ đánh giá ATHT đường sắt đô thị theo yêu cầu tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, công nghệ áp dụng cho dự án góp phần cho việc xác định cụ thể nội dung cần đánh giá sẽ góp phần tích cực: Giảm chi phí phải đánh

giá ATHT mà công nghệ không yêu cầu; tiết kiệm thời gian và các chi phí cần thiết khác cho công tác này.

+ Nâng cao trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ đầu tư trong việc, quản lý, nghiệm thu sản phẩm hợp đồng đánh giá ATHT.

+ Tạo chủ động, nâng cao vai trò trách nhiệm của địa phương QLNN đối với việc quản lý ATHT ĐSĐT và thực hiện trách nhiệm của chính quyền địa phương đảm bảo ATGTĐS. Việc phân quyền cho chính quyền địa phương quản lý an toàn ĐSĐT đảm bảo tính khả thi không gây xáo trộn cơ cấu bộ máy tổ chức.

- Đối với người dân: Không

- Đối với doanh nghiệp: Với quy định chỉ đánh giá ATHT ĐSĐT theo yêu cầu tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, công nghệ áp dụng cho dự án góp phần cho việc xác định cụ thể nội dung cần đánh giá sẽ góp phần tích cực: Giảm chi phí phải đánh giá ATHT mà công nghệ không yêu cầu; tiết kiệm thời gian và các chi phí cần thiết khác cho công tác này.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước: Không.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc giữ nguyên các chính sách không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Đầy đủ khung pháp lý quy định về đánh giá, chứng nhận an toàn hệ thống; thẩm định, cấp Giấy chứng nhận thẩm định hồ sơ ATHT ĐSĐT không phù hợp với thực tế.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Quy định này không mâu thuẫn với các điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam là thành viên hoặc tham gia ký kết.

5.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Đề nghị lựa chọn giải pháp 2. Giải pháp này sẽ đầy đủ khung pháp lý về đánh giá ATHT, phù với tình hình đầu tư, xây dựng, quản lý, vận hành ĐSĐT và tạo tính chủ động cho các cơ quan QLNN trong việc thực hiện nhiệm vụ QLNN về đánh giá ATHT.

- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

6. Chính sách 6: Về đường sắt tốc độ cao (ĐSTĐC)

6.1. Vấn đề bất cập

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, từ tháng 11/2017 đến tháng 12/2018, Bộ GTVT đã tổ chức rà soát, hoàn thiện báo cáo nghiên cứu tiền khả thi Dự án ĐSTĐC trên trục Bắc - Nam và ngày 14/02/2019 Bộ GTVT đã có Tờ trình số 1281/TTr-BGTVT trình Thủ tướng Chính phủ Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi.

Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi đã đưa ra 4 kịch bản, hiện đang tập trung đánh giá để lựa chọn một trong hai kịch bản:

Kịch bản 1: Xây dựng đường sắt đôi khổ đường 1.435mm, chiều dài 1.545km, tốc độ thiết kế tối đa 350km/h, tốc độ khai thác 320km/h để vận tải hành khách, đường sắt hiện hữu dành riêng cho vận tải hàng hóa. Tổng mức đầu tư dự kiến khoảng 58,71 tỷ USD. Ưu điểm là đáp ứng tốt nhu cầu vận tải, tạo cân bằng giữa các phương thức vận tải trên hành lang Bắc - Nam; hình thành tuyến đường sắt khai thác riêng vận tải hành khách và hàng hóa; năng lực vận tải lớn; rút ngắn thời gian vận chuyển hành khách; chi phí đầu tư và vận hành khai thác bảo dưỡng thấp. Nhược điểm là chỉ có thể kết nối vận tải hàng hóa bằng khổ đường 1000mm trên trục Bắc - Nam, các tuyến đường sắt mới đều định hướng xây dựng theo khổ tiêu chuẩn 1435mm nên phải trung chuyển hàng hóa tại các ga đầu mối, không thuận lợi cho vận tải hàng hóa.

Kịch bản 2: Xây dựng đường sắt đôi khổ đường 1.435mm để vận tải hành khách và hàng hóa, tốc độ khai thác tàu khách tối đa 180km/h, tàu hàng tối đa 120km/h. Tổng mức đầu tư khoảng 64,9 tỷ USD. Ưu điểm là thuận lợi vận tải hàng hóa trên trục Bắc - Nam, kết nối thuận lợi với các tuyến đường sắt khác bằng khổ 1435mm. Nhược điểm của phương án là tính hấp dẫn về hành khách không cao, chi phí đầu tư, vận hành bảo dưỡng lớn (do vận tải thêm hàng hóa); thời gian vận chuyển hành khách dài hơn kịch bản 1.

Tuy nhiên, đây là dự án có quy mô, kinh phí đầu tư rất lớn, tiêu chuẩn kỹ thuật và công nghệ phức tạp, có mức độ ảnh hưởng lớn đến phát triển kinh tế - xã hội đất nước nên cần nghiên cứu, thẩm định, thẩm tra kỹ lưỡng, bảo đảm sự thành công, hiệu quả đầu tư. Hiện nay, thực hiện chỉ đạo Chính phủ, Bộ GTVT đang nghiên cứu, tiếp thu khuyến nghị của Hội đồng thẩm định nhà nước để hoàn chỉnh Dự án để báo cáo Quốc hội chấp thuận chủ trương đầu tư theo đúng chỉ đạo của Bộ Chính trị tại 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”: “*Đến năm 2025: Phấn đấu hoàn thành phê duyệt chủ trương đầu tư Dự án đường sắt tốc độ cao Bắc-Nam; khởi công các đoạn ưu tiên trong giai đoạn 2026-2030 (Hà Nội-Vinh; Thành phố Hồ Chí Minh-Nha Trang).*”; “*Hoàn thành toàn bộ tuyến đường sắt tốc độ cao Bắc-Nam trước năm 2045*”.

Luật Đường sắt 2017 có 01 Chương quy định về ĐSTĐC. Tuy nhiên Luật chỉ mới quy định mang tính nguyên tắc về yêu cầu chung đối với ĐSTĐC, chính

sách phát triển tốc độ cao, yêu cầu đối với KCHTĐS tốc độ cao, quản lý, khai thác, bảo trì ĐSTĐC và quản lý an toàn ĐSTĐC mà chưa quy định cụ thể về đầu tư, xây dựng, quản lý, bảo trì, vận hành, khai thác... ĐSTĐC.

6.2. Nguyên nhân bất cập từ quy định của pháp luật

Luật hiện nay mới chỉ mới quy định mang tính nguyên tắc về yêu cầu chung đối với ĐSTĐC, chưa cụ thể hóa trách nhiệm của các chủ thể và điều kiện để thực hiện công tác đầu tư, xây dựng, quản lý, vận hành ĐSTĐC.

Trong điều kiện chủ trương đầu tư Dự án đường sắt tốc độ cao Bắc-Nam đang hoàn thiện để chuẩn bị báo cáo Quốc hội, cần thiết phải bổ sung, hoàn thiện hành lang pháp lý để định hướng, hoạch định chính sách đầu tư, xây dựng, quản lý, bảo trì ĐSTĐC, làm cơ sở để các chủ thể chuẩn bị các điều kiện cần thiết triển khai thực hiện.

6.3. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Phù hợp chỉ đạo của Bộ Chính trị tại 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”.

- Hoàn thiện khung pháp lý về ĐSTĐC để triển khai thực hiện Quy hoạch phát triển đường sắt đã được phê duyệt, đáp ứng yêu cầu phát triển ĐSTĐC của Việt Nam trong tương lai.

- Khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư, kinh doanh ĐSTĐC.

6.4. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề và đánh giá tác động của các giải pháp

7.4.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên các quy định về ĐSTĐC.

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước: Không.
- Đối với người dân: Không.
- Đối với doanh nghiệp: Không.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước:
- Đối với người dân: Không.
- Đối với doanh nghiệp: Không.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc giữ nguyên các chính sách không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Thiếu khung pháp lý về chính sách phát triển ĐSTĐC.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Phù hợp với các điều ước quốc tế có liên quan đến lĩnh vực đường sắt mà Việt Nam là thành viên.

6.4.2. *Giải pháp 2*: Điều chỉnh, bổ sung quy định về ĐSTĐC:

- Quy định về ĐSTĐC để đảm bảo tính pháp lý khi triển khai đầu tư và khuyến khích tổ chức, cá nhân tham gia đầu tư, xây dựng ĐSTĐC.

- Quy định rõ trách nhiệm của chủ thể trong việc đầu tư, xây dựng, quản lý các hạng mục công trình của ĐSTĐC.

- Quy định rõ các nội dung ưu đãi, hỗ trợ trong việc đầu tư kết cấu xây dựng, quản lý, kinh doanh, khai thác, bảo trì ĐSTĐC; phát triển nguồn nhân lực (các cơ chế, chính sách đặc thù về đào tạo, phát triển nguồn nhân lực phục vụ phát triển đường sắt tốc độ cao; có cơ chế hỗ trợ tài chính của nhà nước với cơ sở đào tạo chuyên ngành).

- Quy định về chi phí quản lý, khai thác, bảo trì ĐSTĐC: Nhà nước bảo đảm kinh phí quản lý, bảo trì KCHTĐS tốc độ cao là tài sản công do Nhà nước đầu tư, trực tiếp quản lý, bảo trì.

- Quy định những yêu cầu cơ bản khi xây dựng ĐSTĐC như: Công tác đảm bảo an toàn chạy tàu, công trình; bảo vệ môi trường; cung cấp điện sức kéo; hệ thống thu phí; tín hiệu giao thông đường sắt; chứng nhận ATHT ĐSTĐC...

a) Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước: Tạo hành lang pháp lý để triển khai thực hiện đầu tư, xây dựng, quản lý và vận hành ĐSTĐC trong tương lai.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

b) Tác động tiêu cực:

- Đối với nhà nước: Không.

- Đối với người dân: Không.

- Đối với doanh nghiệp: Không.

c) Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

d) Tác động của thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp và cá nhân.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc sửa đổi, bổ sung các chính sách không làm ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ công dân theo Hiến pháp.

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Đầy đủ khung pháp lý quy định về ĐSTĐC.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Quy định này không mâu thuẫn với các điều ước quốc tế về đường sắt mà Việt Nam là thành viên hoặc tham gia ký kết.

6.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Đề nghị lựa chọn giải pháp 2. Giải pháp này sẽ tạo khung pháp lý cho công tác đầu tư, xây dựng, quản lý, vận hành ĐSTĐC hiện nay.

- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

III. LẤY Ý KIẾN

Quá trình xây dựng dự thảo Báo cáo đánh giá tác động đối với đề nghị xây dựng Luật Đường sắt (sửa đổi), Bộ GTVT đã tham khảo ý kiến của các Bộ, ngành, địa phương, cơ quan, tổ chức có liên quan, một số chuyên gia, đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Bộ GTVT để lấy ý kiến rộng rãi cùng với việc lấy ý kiến về hồ sơ đề nghị xây dựng luật. Tổ chức các hoạt động phục vụ cho việc nghiên cứu xây dựng chính sách trong dự án Luật như: Tọa đàm, hội thảo, hội nghị với các bộ, ngành, địa phương, các chuyên gia, nhà khoa học trong nước và nước ngoài, các Viện nghiên cứu, các Hiệp hội, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam về các chính sách, nội dung của dự án Luật; tổ chức khảo sát, học hỏi kinh nghiệm trong nước và nước ngoài.

Trên cơ sở tổng hợp các ý kiến góp ý của các Bộ, ngành, địa phương, cơ quan, tổ chức có liên quan và các chuyên gia, Bộ GTVT đã nghiêm túc nghiên cứu, tiếp thu và giải trình đầy đủ ý kiến góp ý, hoàn thiện dự thảo Báo cáo đánh giá tác động của chính sách.

IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

1. Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành Luật

Luật Đường sắt liên quan trực tiếp đến UBND cấp tỉnh, thành phố có đường sắt đi qua; các bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của mình...Do đó, trách nhiệm thi hành Luật là trách nhiệm của nhiều cơ quan, tổ chức có liên quan, trong đó trách nhiệm chính là Chính phủ với vai trò là cơ quan hành pháp có trách nhiệm tổ chức thi hành.

2. Giám sát, đánh giá việc thực hiện Luật

Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội giám sát thi hành Luật. Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, Ban của Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân giám sát việc triển khai thi hành Luật trong phạm vi địa phương.

Trên đây là Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng Luật Đường sắt (sửa đổi), Bộ GTVT xin báo cáo Chính phủ./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để b/c);
- Văn phòng Chính phủ;
- Lưu: VT, PC.

BỘ TRƯỞNG

Nguyễn Văn Thắng