

PHÂN TÍCH MỘT SỐ NGUYÊN NHÂN CHẬM TIẾN ĐỘ XÂY DỰNG TUYẾN ĐƯỜNG SẮT ĐÔ THỊ SỐ 1, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

THE ROOT FACTORS CAUSE DELAYS OF HO CHI MINH CITY METRO LINE NO.1 CONSTRUCTION

Trần Quang Phú¹, Lê Thanh Liêm²

¹Khoa Kinh tế vận tải, Trường ĐH GTVT TP.HCM

²Trainco Consulting Co

Tóm tắt: Thông qua việc thu thập số liệu,

đánh giá thực trạng tiến độ thực hiện dự án tuyến đường sắt đô thị (ĐSĐT) số 1 Bến Thành - Suối Tiên bài báo đã phân tích và chỉ ra một số nguyên nhân gây chậm trễ tiến độ thực hiện dự án.

Từ khóa: Đường sắt đô thị TP.HCM, tiến độ xây dựng.

Chỉ số phân loại: 2.5

Abstract: This paper studies the critical causes of the schedule delay of Ho Chi Minh City Metro Line No.1 Ben Thanh - Suoi Tien through collecting data and evaluating the current schedule performance of this project.

Key words: Ho Chi Minh City Metro, construction schedule.

Classification number: 2.5

1. Giới thiệu

Để đáp ứng nhu cầu đi lại trong nội đô ngày càng tăng nhanh, Thành phố Hồ Chí Minh (TP.HCM) có kế hoạch xây dựng hoàn chỉnh hệ thống đường sắt đô thị (ĐSĐT) gồm 08 tuyến với tổng chiều dài trên 230km. Theo mục tiêu phát triển trong quy hoạch giao thông được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (quyết định 568/QĐ-TTg ngày 08 tháng 4 năm 2013), trước năm 2020 sẽ hoàn thành từ 2 – 3 tuyến ĐSĐT để đáp ứng nhu cầu vận tải hành khách công cộng.

Hiện chỉ có duy nhất tuyến ĐSĐT số 1 (Bến Thành – Suối Tiên) đang trong quá trình thực hiện: Khởi công xây dựng từ năm 2012, dự kiến đưa vào khai thác năm 2016 nhưng đã phải dời ngày vận hành đến cuối năm 2020 do chậm trễ trong tiến độ xây dựng. Các tuyến ĐSĐT còn lại chưa xác định được ngày khởi công. Việc không hoàn thành đúng kỳ hạn sẽ có ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả khai thác của toàn mạng lưới giao thông công cộng.

Vì vậy cần thiết phải xác định những nguyên nhân gây chậm trễ tiến độ để từ đó đề xuất các giải pháp khắc phục.

2. Giới thiệu tổng quan về tuyến ĐSĐT số 1

Tuyến ĐSĐT số 1 thuộc hệ thống tuyến ĐSĐT TP.HCM có Chủ đầu tư là Ban quản lý ĐSĐT TPHCM, là cơ quan được giao trực tiếp quản lý, sử dụng vốn để thực hiện hoạt động đầu tư xây dựng. UBND TPHCM là cơ quan chủ quản. Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản - JICA (Japanese International Cooperation Agency) là nhà tài trợ nước ngoài cho Tuyến 1. Dự án Tuyến 1 sử dụng vốn vay theo điều kiện đặc biệt (STEP) cụ thể: (i) tư vấn quản lý dự án của Nhật Bản, có thể liên danh với tư vấn Việt Nam, (ii) nhà thầu chính Nhật Bản, có thể có nhà thầu Việt Nam đứng chung liên danh, (iii) một số hàng hoá chính phải có xuất xứ từ Nhật Bản.

Dự án Tuyến 1 được chia làm ba gói thầu chính theo hình thức EPC (Tổng thầu trọn gói thiết kế - Mua sắm - Xây dựng/ Engineering – Procurement – Construction), có qui mô thực hiện như sau:

- Gói xây dựng và kiến trúc phần ngầm (CP1) dài 2,4km gồm có ba nhà ga ngầm (ga Bến Thành, Nhà hát Thành phố và Ba Son), kết nối bởi hai đường hầm ray đơn thi công bằng công nghệ khiên đào. Gói thầu bao gồm cả trang thiết bị cơ điện nhà ga, hệ thống thông gió đường hầm. Thực tế triển khai đã điều chỉnh kế hoạch do chia gói xây dựng ngầm thành hai gói thầu qui mô nhỏ hơn, đó

là (i) CP1a: Gồm ga Bến Thành và đường hầm ray đôi thi công bằng công nghệ đào đắp nối với ga Nhà hát Thành phố và (ii) CP1b: Gồm ga Nhà hát Thành phố và ga Ba Son, kết nối bởi hai đường hầm ray đơn thi công bằng công nghệ khiên đào.

- Gói xây dựng và kiến trúc phần đi trên cao (CP2) dài 17,2km gồm 11 nhà ga trên cao (từ ga Văn Thánh đến ga cuối Suối Tiên) và Depot Long Bình, kết nối bởi đường sắt ray đôi đặt trên tuyến cầu cạn mặt cắt chữ U và 5 cầu đặc biệt. Gói thầu bao gồm cả trang thiết bị cơ điện nhà ga.

- Gói cơ và điện (CP3) cung cấp 11 hệ thống phụ cho toàn tuyến dài 19,6km, cho 14 nhà ga và một Depot gồm: Đường sắt; đoàn tàu; hệ thống thông tin; hệ thống tín hiệu; hệ thống cung cấp điện; hệ thống tiếp điện trên cao; hệ thống thu phí tự động; trang thiết bị Depot; cửa chắn sân ga ngầm; thiết bị SCADA; hệ thống biển chỉ dẫn; và bảo dưỡng 5 năm. Hiện tại, có 04 Nhà thầu chính thực hiện 04 gói thầu hợp đồng (CP1a, CP1b, CP2 và CP3).

3. Thực trạng tiến độ xây dựng Tuyến 1, Bến Thành – Suối Tiên

Theo các thông tin đã công bố, Tuyến 1 dự kiến khởi công xây dựng giữa tháng 02/2010 và hoàn thành đưa vào vận hành khai thác tháng 02/2014. Thực tế Tuyến 1 được khởi công cuối tháng 07/2012, sau hơn hai năm chậm trễ. Ngày hoàn thành vận hành thương mại dự kiến dời đến cuối năm 2020, chậm sáu năm so với dự kiến ban đầu.

Tính đến cuối năm 2017 tổng khối lượng thực hiện cho toàn dự án đạt khoảng 57%, trong đó: (i) đoạn đi ngầm từ Bến Thành đến Nhà hát Thành phố hoàn thành khoảng 28% nằm trong kế hoạch dự kiến 28.4% sau gần 14 tháng thực hiện; (ii) đoạn đi ngầm từ Nhà hát Thành phố đến ga Ba Son hoàn thành khoảng 65% trên kế hoạch dự kiến 75% sau 41 tháng thực hiện; (iii) đoạn đi trên cao đã hoàn thành khoảng 74% trên kế hoạch 100% sau gần 5 năm rưỡi thực hiện; (iv) khối lượng công việc của hệ thống đường sắt hiện chỉ đạt 26% sau gần 4 năm rưỡi thực hiện. Tiến độ thực hiện nhìn chung đều chậm hơn so với kế hoạch đặt ra.

4. Phân tích một số nguyên nhân gây chậm tiến độ

❖ Chậm trễ do thiếu phối hợp giữa các bên tham gia dự án

Việc phối hợp giữa các chủ thể tham gia dự án chưa thể hiện tính tích cực, chủ động. Vì dự án có tầm quan trọng đặc biệt, công nghệ cao, lần đầu thực hiện ở Việt Nam nên sự dè dặt thận trọng là dễ hiểu tuy nhiên đã dẫn đến những hạn chế nhất định:

(1) Các nhà thầu chính chưa tích cực chủ động phối hợp với nhau về thiết kế, về ngày tiếp cận giữa các gói thầu, về phối hợp với các Ban - Ngành chức năng trong quá trình thiết kế, thi công;

(2) Chậm trễ trong phối hợp giữa chủ đầu tư và các Ban - Ngành chức năng trong thủ tục về điều chỉnh dự án, về phê duyệt hồ sơ theo quy định, cả trong chuyển giao mặt bằng xây dựng không còn công trình kiến trúc và không bị ảnh hưởng bởi hạ tầng kỹ thuật.

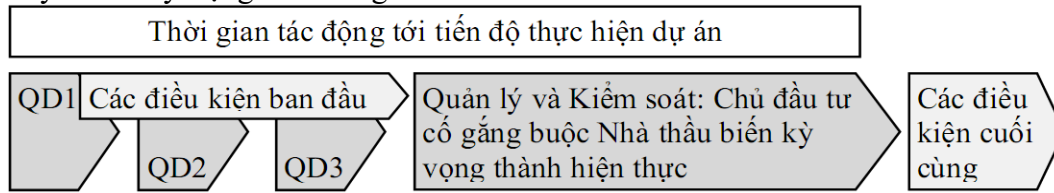
(3) Các Ban - Ngành chức năng, các cấp địa phương chậm trễ phối hợp trong bồi thường do thu hồi đất. Việc xác nhận hồ sơ thanh toán của các cơ quan quản lý thuộc trung ương thường xuyên bị chậm trễ. Các điều chỉnh về thủ tục, luật pháp không xét đến thực trạng “đang thi công” của Tuyến 1 đã làm nảy sinh những xung đột mới trì hoãn tiến độ thực hiện.

❖ Chậm trễ do vướng mắc trong quản lý điều hành

Tuyến 1 thực hiện theo mô hình tổng thầu xây dựng nhưng tiến độ công việc phụ thuộc quá nhiều vào các quyết định của chủ đầu tư. Mô hình ra quyết định hiện tại có thể tóm tắt ở hình 1. Mỗi một quyết định sẽ gắn với rủi ro vì vậy có thể coi đây là mô hình quản lý rủi ro hiện tại. Trước tiên (QD1): Chủ đầu tư ra quyết định về chi phí hay tiến độ và các yêu cầu của chủ đầu tư (kỳ vọng), tiếp theo (QD2): Tư vấn quản lý dự án đưa thêm quyết định nhằm biến kỳ vọng trở thành hiện thực, cuối cùng (QD3): Nhà thầu cố gắng hạn chế rủi ro do quyết định của chủ đầu tư và tư vấn quản lý dự án bằng chi phí thấp nhất. Mô hình này rõ ràng không phát huy vai trò của nhà thầu mà phụ thuộc nhiều

vào ý chí của chủ đầu tư. Vấn đề ở mô hình này là chủ đầu tư và các chuyên viên kỹ thuật, tư vấn của mình ra quyết định để quyết định các yêu cầu và kỳ vọng về dịch vụ của nhà thầu. Tuy nhiên kỳ vọng thì không thể chính

xác vì dựa vào nhận thức các điều kiện ban đầu chưa hoàn thiện. Sau đó chủ đầu tư cố gắng quản lý và kiểm soát nhà thầu để đạt được những kỳ vọng đó.



Hình 1. Mô hình ra quyết định hiện tại.

Chủ đầu tư phê duyệt cho hầu hết các hồ sơ dự án dựa trên báo cáo đánh giá của tư vấn chung, gồm: Thiết kế kỹ thuật do nhà thầu lập, chấp thuận nhà thầu phụ, ký nghiệm thu chất lượng, ký nghiệm thu hồ sơ thanh toán, ban hành quyết định không phản đối cho các loại hồ sơ tiến độ xây dựng, qui trình đảm bảo chất lượng của Nhà thầu, ra quyết định về các thay đổi, điều chỉnh phát sinh. Việc phải tham gia rất sâu về quản lý kỹ thuật của Chủ đầu tư ở dự án EPC là một trong những nguyên nhân làm chậm tiến độ thực hiện.

Điều chỉnh quy hoạch trong quá trình thực hiện dự án cũng đã tác động rất lớn tới ngày hoàn thành Tuyến 1. Trong quá trình triển khai gói thầu ngầm (CPI) dài 2,6km từ nhà ga Bến Thành đến ga Ba Son, TP.HCM đã điều chỉnh quy hoạch không gian ngầm. Trung tâm thương mại ngầm kéo dài từ vòng xoay Quách Thị Trang đến Nhà hát Thành phố được đề xuất xây dựng nằm trên Tuyến số 1, tích hợp vào ga Bến Thành và ga Nhà hát Thành phố. Vì vậy, ngày khởi công xây dựng nhà ga Bến Thành và đoạn hầm nối tới ga Nhà hát Thành phố bị chậm hơn hai năm so với kế hoạch dự kiến.

Sự tham gia của các Nhà thầu chính trong dự án là không đồng bộ. Việc không chọn được Nhà thầu chính làm gián đoạn một khối lượng công việc lớn trong khi việc thi công xây dựng vẫn đang diễn ra bởi các nhà thầu chính khác đã được tuyển chọn. Về khách quan, dự án ODA áp dụng điều kiện vay đặc biệt (STEP) làm hạn chế nhà thầu chính do yêu cầu phải có quốc tịch của nước cung cấp tài trợ (Nhật Bản), trong khi cũng quy định phải có

tối thiểu ba nhà thầu chính vượt qua vòng sơ tuyển. Quy định này đã gây khó khăn trong tuyển chọn nhà thầu.

❖ Chậm trễ trong bàn giao mặt bằng

Tại thời điểm khởi công tháng 07/2012, chỉ có 80% mặt bằng được bàn giao cho nhà thầu. Toàn bộ mặt bằng bàn giao hết vào khoảng đầu năm 2015. Chậm hơn hai năm so với kế hoạch. Ngoài chậm trễ do bàn giao mặt bằng, những nguyên nhân sau đây góp phần kéo dài thời gian thực hiện:

(i) Một số công trình kiến trúc chưa được giải tỏa triệt để, việc sử dụng chung mặt bằng đã làm hạn chế hoặc làm nhà thầu không thể triển khai công việc;

(ii) Phối hợp di dời công trình hạ tầng kỹ thuật không đồng bộ với bàn giao mặt bằng gây nên tình trạng phổ biến là tạo ra xung đột với kết cấu công trình đường sắt. Đến thời điểm 2017, vẫn còn một số công trình tiện ích còn sót lại trong lộ giới cần phải di dời;

(iii) Một số đường tiếp cận đến mặt bằng đã bàn giao chỉ thực sự hoàn tất vào giữa năm 2017. Trong thời gian chưa có đường tiếp cận, nhà thầu chỉ có thể triển khai cầm chừng những hạng mục không bị ảnh hưởng.

Thu hồi mặt bằng để làm công trình kết nối, công trình tiếp cận nhà ga vẫn chưa hoàn tất. Mặc dù không ảnh hưởng đến ngày vận hành thương mại nhưng chắc chắn sẽ ảnh hưởng đến lượng hành khách của Tuyến 1.

❖ Chậm trễ do những xung đột trong thiết kế xây dựng

Nền tảng thực hiện giao diện (sự kết nối và phối hợp giữa các nhà thầu thiết kế) giữa

các nhà thầu EPC trong dự án bắt đầu từ giai đoạn thiết kế và được quy định trong hợp đồng. Nhà thầu nào đưa ra yêu cầu giao diện được coi là người dẫn dắt qui trình cho công việc giao diện đó. Tuy nhiên việc giao diện không tốt đã dẫn đến tình trạng chậm tiến độ do thiếu thông tin thiết kế vì một số lý do: (i) các nhà thầu không đồng thuận về giải pháp thiết kế (do nhà thầu này có thể làm thay đổi thiết kế của nhà thầu khác), (ii) không thỏa thuận được thời hạn cung cấp thông tin (do tiến độ công việc khác nhau) và (iii) không xác định được bên nào chịu trách nhiệm nếu xảy ra chậm trễ trong phối hợp. Kết quả dẫn đến một thực tế là: (1) các bên không lường được mức độ phức tạp và khối lượng giao diện tồn đọng phải giải quyết, (2) thiếu nỗ lực trong lập kế hoạch giao diện và các công việc cần thực hiện, (3) không xác định được thời hạn cuối cùng, (4) không xác định được vấn đề giao diện còn đóng hay mở, (5) thiếu nỗ lực và tiếp cận linh động giữa các nhà thầu, (6) cản trở tiến độ do thiếu thông tin phải được cung cấp từ giai đoạn thiết kế, (7) không cân đối được mức độ ưu tiên của công việc giao diện.

Chất lượng hồ sơ thiết kế do nhà thầu thực hiện cũng đã ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án. Tuyến số 1 có sự tham gia của nhiều nhà thầu chính EPC đóng vai trò quản lý (nhà thầu cấp 1), và các nhà thầu phụ (nhà thầu cấp 2). Hồ sơ thiết kế được thực hiện từ nhiều nguồn: Từ các nhà thầu phụ thiết kế trong và ngoài nước, từ các nhà sản xuất và lắp đặt. Nhà thầu chính đóng vai trò là nhà thầu quản lý thiết kế. Thiết kế trực tiếp do các nhà thầu phụ thực hiện. Chất lượng thiết kế vì vậy phụ thuộc năng lực của nhà thầu phụ, năng lực bên thẩm tra thứ ba và năng lực điều phối, quản lý của nhà thầu chính. Cụ thể hơn nữa là năng lực thực hiện chuyên môn của từng cá nhân là các kỹ sư, chuyên gia, chủ trì thiết kế, quản lý thiết kế.

❖ Chậm trễ trong thi công (mua sắm, sản xuất, xây dựng và lắp đặt)

Theo thỏa ước vốn vay về quốc gia hợp lệ tham gia xây dựng Tuyến 1 thì nhà thầu

Nhật Bản là đối tác đứng đầu liên danh, quốc gia của đối tác liên danh là Nhật Bản hoặc Việt Nam. Quy định này đem lại nhiều thuận lợi cho các nhà thầu xây dựng trong nước tham gia dự án, mặc dù nhiều nhà thầu chưa có kinh nghiệm thiết kế, thi công xây dựng ĐSDT. Việc thiếu kinh nghiệm của các nhà thầu phụ và quản lý của nhà thầu chính Tuyến 1 có liên quan đến thực trạng chậm trễ ở một số bộ phận công việc trong trình nộp hồ sơ dự án, hoàn thiện quy trình quản lý chất lượng đúng thời hạn.

Chậm trễ một bộ phận công việc cũng có nguyên nhân từ an toàn xây dựng. Theo thống kê của Tuyến 1, mất an toàn thường do những yếu tố chính sau: (i) yếu tố quản lý và hệ thống: Thiếu nhận thức từ cấp quản lý của nhà thầu phụ dẫn đến thiếu quan tâm và thiếu cung ứng nguồn lực, thiếu hệ thống chỉ đạo giám sát; (ii) yếu tố con người: Công nhân thao tác sai, giám sát không theo kịp các bước thi công; (iii) yếu tố kỹ thuật: Liên quan nhiều đến biện pháp thi công hơn là quy trình đảm bảo an toàn; (iv) yếu tố thiên nhiên: Nền đất yếu (làm lún nghiêng cầu). Tuy nhiên tỷ lệ tai nạn hiện tại của Tuyến 1 vào khoảng 0,27, thấp hơn nhiều so với mức trung bình trong ngành xây dựng ở Nhật Bản. Điều kiện địa chất phức tạp cũng ảnh hưởng đến tiến độ thi công. Cụ thể ở đoạn hầm khiên đào của Tuyến 1 đi dưới khu vực đóng tàu Ba Son; đoạn chuyển tiếp hầm hở - cầu cạn tiếp giáp với rạch Thị Nghè. Khu vực này có nhiều chướng ngại vật do lịch sử để lại, nằm sâu dưới mặt đất (trên 10m) như kim loại phế thải, bê tông cốt thép. Việc thi công ngầm đã gặp nhiều khó khăn, hầu hết các sự cố (những khó khăn do điều kiện địa chất không lường trước) liên quan đến kéo dài thời gian thực hiện công việc đều tập trung tại đây.

❖ Chậm trễ do sự thay đổi các văn bản pháp luật có liên quan

Trong khi quy định của nhà tài trợ là sử dụng hướng dẫn FIDIC được áp dụng xuyên suốt dự án thì các thủ tục trong nước liên quan đến quản lý dự án thay đổi từ 2 đến 4

lần. Những điều chỉnh bắt buộc này đã phần nào làm chậm trễ tiến độ thực hiện. Bảng 1 thể hiện những thay đổi về luật trong quá trình thực hiện dự án Tuyến 1.

Bảng 1: Thay đổi các văn bản pháp luật trong thời gian thực hiện Tuyến 1.

Quy định/nội dung	Lần thay đổi	Năm thay đổi
Luật Xây dựng	3	2003, 2009, 2014
Luật Đấu thầu	3	2005, 2009, 2013
Luật Đường sắt	2	2005, 2015
Nghị định về đấu thầu	3	2008, 2009, 2014
Nghị định về quản lý dự án	4	2006, 2009, 2015, 2017
Nghị định về QLCL	3	2004, 2013, 2015
Nghị định về hợp đồng XD	2	2010, 2015
Thông tư hướng dẫn QLCL	3	2005, 2013, 2016
FIDIC 1999	Không	1999

Về tài chính, các dự án ODA có thể được coi là đảm bảo do nguồn vốn đã được cam kết. Tuy nhiên việc giải ngân phải căn cứ vào các quy định theo pháp luật của Việt Nam. Các điều chỉnh làm tăng kinh phí xây dựng là gánh nặng pháp lý đối với chủ đầu tư và khó khăn do thiếu vốn vẫn có thể xảy ra khi chủ đầu tư được coi là chưa hoàn chỉnh các thủ tục pháp lý đối với các khoản tăng thêm đó.

5. Kết luận

Các nguyên nhân làm chậm tiến độ của dự án ĐSĐT, tuyến số 1 được xác định dựa

trên thực trạng dự án, thông qua việc thu thập tài liệu, phân tích số liệu, đánh giá tổng hợp và so sánh. Đây là cơ sở bước đầu để xác định các yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ thực hiện dự án cho ĐSĐT, Tuyến số 1 nói riêng và là tài liệu tham khảo cần thiết cho quản lý dự án các tuyến ĐSĐT tại TP.HCM nói chung □

Tài liệu tham khảo

- [1]. Verzuh, E., *The Portable MBA in Project Management*. Công ty Cổ phần Tinh Văn & John Wiley & Sons, Inc.
- [2]. Sepasgozar, S.M.E., M.A. Razkenari, and K. Barati, *The Importance of New Technology for Delay Mitigation in Construction Projects*. American Journal of Civil Engineering and Architecture, 2015.
- [3]. Conditions of Contract for EPC/ Turnkey Projects, FIDIC, Editor. 1999
- [4]. Thanh, H.H., *Nghiên cứu các nhân tố ảnh hưởng đến sự thành công của Dự án quan trọng quốc gia sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) - Áp dụng cho tuyến Metro số 1 tại TP.HCM*. 2015, Trường Đại học Công nghệ TP. Hồ Chí Minh.

Ngày nhận bài: 31/03/2018

Ngày chuyển phản biện: 10/04/2018

Ngày hoàn thành sửa bài: 26/04/2018

Ngày chấp nhận đăng: 07/05/2018