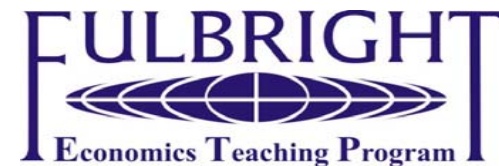




HARVARD Kennedy School

ASH INSTITUTE

for Democratic Governance and Innovation



Hiện trạng giao thông và sử dụng đất ở Thành phố Hồ Chí Minh

Chương trình các nhà lãnh đạo Việt Nam
trong phát triển

Hà nội

03/07/2008

***Dẫn nhập:
Bối cảnh chính sách***

Thành phố Hồ Chí Minh

- TPHCM rất năng động về kinh tế và xã hội. Dân số thành phố tăng lên khoảng 6,6 triệu năm 2007, cộng với khoảng 2 triệu người nhập cư không đăng ký tạm trú.
- Áp lực phát triển kinh tế mạnh, và hứa hẹn mang lại lợi ích cho thành phố, cư dân và cả Việt Nam.
- Nhưng cũng tạo ra nguy cơ đối với phát triển kinh tế và chất lượng sống – tắc nghẽn, ô nhiễm và cạnh tranh về địa điểm trung tâm khan hiếm.

Qui hoạch phát triển đến 2025

- Trước tình hình đó, tháng 3/2008, UBND TPHCM thực hiện qui hoạch tổng thể điều chỉnh định hướng phát triển thành phố cho đến năm 2025.
- Qui hoạch xác định những khu vực cần khuyến khích tăng trưởng, bao gồm một danh mục các dự án giao thông và dự án cơ sở hạ tầng khác, kèm theo các chính sách hỗ trợ sự phát triển này.
- Danh mục các dự án cơ sở hạ tầng khá tham vọng, bao gồm:
 - Bốn đường cao tốc trên cao
 - Sáu tuyến metro (MRT)

Câu hỏi quan trọng

- Những thành phần cụ thể trong qui hoạch có hiệu quả để đạt được các mục tiêu đặt ra hay không?
- Liệu việc xây dựng đường cao tốc và metro (MRT) ở thành phố HCM có bắt kịp với sự bùng nổ sở hữu và sử dụng ô tô sẽ sớm xảy ra hay không?
- Có đủ năng lực kỹ thuật và hỗ trợ chính trị để đảm bảo triển khai qui hoạch hay không?

Môi trường qui hoạch

Qui hoạch phát triển TPHCM

- Nỗ lực qui hoạch đầu tiên của TPHCM bắt đầu năm 1994, cho ra đời qui hoạch tổng thể đến năm 2020, báo cáo qui hoạch cuối cùng đã được duyệt vào năm 1998.
- Nhưng qui hoạch này chỉ đưa ra những hướng dẫn chung là nên khuyến khích tăng trưởng ở đâu và thiếu hẳn chi tiết về mục đích và mật độ sử dụng đất cho phép.
- Vấn đề trong khâu triển khai:
 - Thiếu nhân sự chuyên môn ở các cơ quan chủ chốt
 - Qui trình cấp phép phức tạp
 - Việc phối hợp chính sách giữa các quận và thành phố không trơn sẻ.

Rắc rối gia tăng: Tắc nghẽn giao thông

- Từ quan điểm quốc tế, qui trình phát triển giao thông tiêu biểu là:
 1. Thô sơ, sức người và động vật – đi bộ, xe đạp, xe động vật kéo
 2. Vận tải công cộng cơ giới – xe buýt, mini buýt
 3. Vận tải tư nhân cơ giới – thường là ô tô
- TPHCM hầu như bỏ qua giai đoạn 2 vận tải cơ giới công cộng, và tiến thẳng từ thô sơ (đi bộ, xe đạp) sang xe máy.

Phân chia giữa phương thức vận chuyển ở TP HCM không có tính đặc thù

- Ở giai đoạn phát triển kinh tế tương tự, các thành phố thường có khoảng 50-60% lượt đi lại bằng xe buýt, 20-30% đi bộ hoặc xe đạp, và 20-30% ô tô và xe máy cá nhân.
- Tuy nhiên ở TP HCM, xe máy chiếm 74% số lượt đi lại bằng cơ giới, xe buýt 5%, ô tô tư nhân 2%, phần lớn còn lại là xe đạp.

Xe máy và ô tô

- Sự bùng nổ sở hữu xe máy ở TP HCM (và Việt Nam nói chung) trong thập niên 90 và 2000:

Năm	Dân số TP HCM	Xe máy	Ô tô
1991	4.25 triệu	0.5 triệu	13.5 ngàn
2000	5.24 triệu	1.6 triệu	131.0 ngàn
2007	6.60 triệu	3.4 triệu	399.0 ngàn (202.0 tư nhân)

- Thu nhập tăng, thuế nhập khẩu giảm, và xe máy nhập khẩu giá rẻ. Đến nay:
 - Tỷ lệ cả nước: 4 người 1 xe máy
 - Tỷ lệ ở TP HCM: 2 người 1 xe máy

Xe buýt

- Sử dụng xe buýt ở Thành phố thấp vì hệ thống xe buýt hoàn toàn không hoạt động trong 2 thập niên sau khi thống nhất đất nước.
- Do đó, hầu như không có dịch vụ xe buýt khi mức thu nhập ở Việt Nam cho phép người dân chuyển từ xe đạp sang các phương tiện nhanh hơn, tốc độ cao hơn.

Xe buýt (tt.)

- Nỗ lực cải thiện hệ thống xe buýt bắt đầu năm 1994 với thành công hạn chế, tăng được sử dụng từ 2% lên 5%.
- Hiện tại: Saigon Bus, doanh nghiệp quốc doanh, vận hành 900 xe buýt; và 28 HTX vận tải tư nhân vận hành khoảng 2.300 xe buýt, đa số là nhỏ.

Tương lai ô tô

- Số lượng đăng ký ô tô đang gia tăng, nhưng chỉ có một tỉ lệ nhỏ hộ gia đình ở thành phố sở hữu ô tô; còn lại là xe công hoặc xe công ty.
- Sở hữu ô tô tư nhân không được khuyến khích thông qua thuế nhập khẩu cao và lệ phí đăng ký cao, cộng lại gần gấp ba lần giá nhập cảng. Nhưng ô tô Trung Quốc giá rẻ cũng bắt đầu được nhập về.
- ***Khi thu nhập tăng, sở hữu ô tô sẽ tăng mạnh ở TPHCM, dòng xe vốn đã tắc nghẽn sẽ trở nên đông đúc hơn.***

Vấn đề nổi lên: chính sách sử dụng đất

- Giá đất tăng cao ở TPHCM là hệ quả của:
 - Nhu cầu thuê văn phòng ở khu trung tâm tăng mạnh,
 - Hệ thống cấp phép sử dụng đất công kênh,
 - Chính quyền trưng dụng nhiều địa điểm đắc địa ở trung tâm.
- Giá đất khu trung tâm do đó tăng cao đến mức ngang bằng với thành phố New York và các thủ đô ở châu Âu.
- Điều này cản trở tăng trưởng và đẩy những gì đang xảy ra sang khu vực lân cận của thành phố.

Bảo tồn di tích

- Áp lực phát triển cũng thách thức mong muốn bảo tồn di sản của quá khứ.
- Thành phố sẽ cho phép khu trung tâm mở rộng như thế nào trong khi vẫn bảo vệ được những công trình kiến trúc và khu vực quanh đó?

Rủi ro ngập úng

- 50% đất ở TPHCM là đất thấp. Những vùng đầm lầy này có vai trò quan trọng giúp thoát nước mưa và ngăn chặn ngập úng.
- Sự phát triển nhà ở trên các vùng đất thấp ở phía Đông Nam và Đông thành phố đã làm tăng rủi ro ngập úng.
- Khuyến khích để phát triển hơn: phần lớn vùng đất này là đất trống, của nhà nước, nếu được phát triển hạ tầng sẽ tạo doanh thu từ việc cho thuê đất.
- Cải thiện cơ sở hạ tầng, bao gồm một cây cầu mới, là nhằm cải thiện kết nối giữa các vùng, từ đó tạo thêm áp lực phát triển.

Hướng về tương lai

Qui hoạch tổng thể thứ hai

- Qui hoạch tổng thể sử dụng đất mới cho đến 2025 được UBNDTP thông qua tháng 3/2008.
- Hai qui hoạch giao thông cũng được đưa vào – một là qui hoạch đường sắt và đường cao tốc, một là qui hoạch MRT và hệ thống tải nhẹ đường sắt.
- Mục tiêu qui hoạch tổng thể:
 - Thích ứng tăng trưởng dân số và mức sống thu nhập cao
 - Phát triển mới nên tránh vùng đất thấp, đầm lầy.
 - Phải bảo tồn khu trung tâm lịch sử của thành phố

Vận tải nhanh đại trà (MRT)

- Bản qui hoạch và các nghiên cứu bổ sung đưa vào 161 km đường sắt – chủ yếu là 6 tuyến MRT.
- Ước tính chi phí: 9.7 tỉ đô-la
- Dự báo nếu hệ thống đường sắt được xây: 44% lượt đi lại ở thành phố sẽ sử dụng vận tải công cộng.

Vận tải nhanh đại trà (MRT)

- Nhưng chỉ có 21% những chuyến đi này là bằng đường sắt, còn lại sử dụng xe buýt.
- Điều này mặc định rằng:
 - Dịch vụ xe buýt được cải thiện tốt
 - Lòng ghép hiệu quả giữa đường sắt và dịch vụ xe buýt
 - Không khuyến khích sử dụng ô tô cá nhân.
- Liệu có thực tiễn?

Vận tải nhanh đại trà (MRT)

- Ước tính mức độ sử dụng bất lạc quan (thực tế hơn) cho thấy tỉ trọng đi lại bằng giao thông công cộng là 22% (cả xe buýt lẫn đường sắt).
- Tuy nhiên do rất có khả năng các tuyến đường sắt sẽ yêu cầu trợ giá cao cho chi phí vốn, nên việc ưu tiên xây dựng sẽ phụ thuộc vào việc có vốn hay không, không phải theo các tuyến có nhu cầu tiềm tàng mạnh nhất.

Đường cao tốc trên không

- Qui hoạch giao thông mới đề xuất một loạt cải thiện đường cao tốc, nhưng chủ yếu nằm ngoài đường vành đai số 2 và không trực tiếp ảnh hưởng khu đô thị trung tâm.
- Báo cáo đề xuất 4 đường cao tốc trên không (giống Bangkok) để phục vụ khu vực trung tâm, vừa bổ sung cho những con đường hiện hữu vừa để tránh các con đường không thể mở rộng này.
- Hy vọng các dự án này sẽ thu hút vốn đầu tư nước ngoài và hoàn trả bằng phí cầu đường; nếu không, nhà nước phải gánh chi phí này.

Tình trạng tiến thoái lưỡng nan dẫn đến...

- *Nếu qui hoạch đến 2025 chỉ là định hướng nhưng không hoàn toàn thực tế, giống như qui hoạch 2020, làm thế nào TPHCM có thể hình thành các chính sách hiệu quả để giải tỏa áp lực tăng trưởng và phát triển ngày càng tăng?*

***Các lựa chọn chính sách:
Giao thông vận tải***

Những Lựa chọn khó khăn

- Làm sao phân bổ làn đường trên các tuyến phố hiện nay giữa lưu lượng ô tô, xe máy, và xe buýt?
- Đường cao tốc và metro MRT nào sẽ có hiệu quả nhất trong việc giảm tắc nghẽn giao thông và cần được ưu tiên phát triển?

Phân bố làn đường và tắc nghẽn giao thông: Xe máy, xe buýt, ô tô

- Xe buýt vận chuyển hành khách hiệu quả hơn (về mức độ tận dụng công suất mặt đường) so với cả xe máy và ô tô.
- Nhưng so với ô tô, xe máy vẫn hiệu quả hơn.
- Có nghĩa là, ***mặc dù việc chuyển người lái xe máy sang đi xe buýt là có lợi, điều quan trọng hơn là phải hạn chế số người lái xe máy chuyển sang đi ô tô riêng.***

Tăng cường sử dụng xe máy thay cho ô tô

- Kinh nghiệm các nước cho thấy việc áp đặt thuế nhập khẩu và lệ phí đăng ký xe ô tô riêng thật cao không phải là cách giảm lượng sở hữu và sử dụng ô tô, lâu dài và hiệu quả:
 - Khi nền kinh tế phát triển, chắc chắn nhiều hộ gia đình sẽ có khả năng mua ô tô riêng.
 - Những trở ngại của việc sở hữu xe ô tô riêng không làm những người có xe hạn chế việc sử dụng xe của mình trên các tuyến đường vốn đã tắc nghẽn vào giờ cao điểm.

Tăng cường sử dụng xe máy thay cho ô tô

- Một giải pháp đơn giản để hạn chế việc sử dụng ô tô là tiếp tục duy trì việc cấm xe ô tô đi vào làn đường sát lề, nhường đường cho xe máy và xe buýt.
- Ngược lại, thay đổi chính sách này sẽ làm chậm các tuyến giao thông khác, và dễ dàng thúc đẩy người dân chuyển sang dùng ô tô hơn – gây hậu quả tắc đường nghiêm trọng hơn.

Tăng cường sử dụng xe máy thay cho ô tô

- Một lựa chọn khác là ***thu phí tắc nghẽn giao thông***: là một khoản phí cho người lái xe ô tô đi vào khu đường trung tâm trong giờ cao điểm.
- Năm 1975, Singapore thi hành một chính sách giao thông rất đơn giản về kỹ thuật, và ngày nay họ đã có một hệ thống giao thông rất phức tạp.
- Nhưng hệ thống giao thông như vậy thường tạo ra rất nhiều bần cãi, đặc biệt hơn nữa hệ thống của họ được áp dụng sau khi rất nhiều người dân đã chuyển sang lái xe ô tô riêng.

Xe Buýt cao tốc

- ***Xe buýt cao tốc*** (BRT) cũng là một giải pháp chưa có trong kế hoạch.
- BRT là dịch vụ xe buýt hoạt động với tần số cao trên một tuyến đường dành riêng, cho phép hành khách lên xuống xe nhanh và tiện hơn.
- Đây cũng là một giải pháp giao thông kinh tế hơn so với hệ thống metro MRT.
- Ngoài ra chúng ta cũng nên tìm hiểu một số giải pháp quản lý xe buýt công cộng khác.

Chiến lược đầu tư cơ sở hạ tầng hợp lý

- Việc tăng cường phát triển đường cao tốc và hệ thống giao thông công cộng là cần thiết, nhưng cũng cần phải được thiết kế và quản lý thận trọng:
 - Đường cao tốc và hệ thống metro MRT có thể tồn kém hơn nhiều so với dự đoán.
 - Đường metro MRT có thể thu hút được ít hành khách hơn nhiều so với dự đoán.
 - Còn nhiều vấn đề thiết kế khác chưa có giải pháp, chẳng hạn như việc thiết kế lối ra khỏi đường cao tốc.
- Vì thế thành phố HCM nên hết sức thận trọng trong việc quyết định sẽ xây dựng đường MRT và đường cao tốc nào trước khi bắt tay thi hành.

***Các lựa chọn chính sách:
Sử dụng đất***

Những lựa chọn khó khăn

- Thành phố HCM có thể làm gì để giải tỏa áp lực mở rộng khu trung tâm thành phố mà vẫn có thể bảo tồn được nét lịch sử của khu phố này, và hạn chế được vấn đề ngập nước?
- Thành phố HCM có thể làm gì để tăng cường đáng kể tính hiệu quả trong việc quản lý chính sách?

Những lựa chọn về sử dụng đất

- Khu trung tâm thành phố cần phải được mở rộng và phát triển để duy trì vai trò trung tâm thương mại của thành phố HCM.
- Cùng lúc đó, “quy mô tổng gộp” là rất quan trọng cho các hoạt động tài chính.
- Vậy thì phải phát triển thành phố thế nào?

Những lựa chọn về sử dụng đất

- Khu trung tâm được phân cấp trong qui hoạch đến 2025 - xây dựng 3 khu trung tâm mới tách riêng khỏi khu trung tâm thành phố hiện nay – không có tiền lệ và rất ít tính khả thi.
- Chuyển vùng phát triển thành phố sang phía bắc và nam bờ tây Sông Sài Gòn sẽ tạo điều kiện bảo tồn và duy trì khu di tích lịch sử, nhưng diện tích mở rộng sẽ không nhiều.
- Mở rộng đất sang khu đầm lầy có thể là cần thiết, nhưng sẽ phải xem xét thiết kế rất cẩn thận để tránh tình trạng ngập nước.

Đẩy mạnh tính thực thi: cùng quyết định và hợp tác

- Cần một **kế hoạch “sống”** – không phải một kế hoạch dài hạn mười năm mới chỉnh sửa một lần.
- Cần phải tăng cường **tính hiệu quả trong quá trình quyết định**, để mọi mâu thuẫn và sự không rõ ràng có thể được xem xét và giải quyết liên tục, thường xuyên trong suốt thời gian thi hành chính sách.
- Cần phải có **chiến lược thực thi chính sách có hiệu quả** – bao gồm chính sách điều chỉnh quản lý đất đai, cần được phát triển để tạo động lực cho những hành vi quản lý tốt và loại trừ hành vi quản lý yếu kém.
- Cần một **kế hoạch có hạn chế về tài chính**, được điều chỉnh thường xuyên, tạo thói quen cho các chính sách và kế hoạch khác trong tương lai.

Đẩy mạnh tính thực thi: Chính sách và quản lý hành chính

- **Năng lực quản lý hành chính** cần phải được nâng cao để đáp ứng nhu cầu kỹ thuật, tốc độ và quy mô của các dự án phát triển.
- **Tăng cường phương pháp phối hợp** là điều thiết yếu. Đó là sự liên kết phối hợp giữa:
 - Các ban ngành, đoàn thể
 - Chính quyền các quận với chính quyền thành phố
 - TPHCM với các tỉnh lân cận thuộc vùng kinh tế trọng điểm

Xin cảm ơn!