Góp ý Chương trình hành động của Thành phố Hồ Chí Minh về giảm ùn tắc giao thông giai đoạn 2016-2020*

Huỳnh Thế Du
Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright

Tôi xin tập trung vào 7 vấn đề được tóm tắt trong phần I với các phân tích và dẫn giải cụ thể được trình bày trong phần II. Trong đó, đề xuất then chốt của tôi là Thành phố Hồ Chí Minh nên tập trung vào đột phá xây dựng hệ thống vận tải hành khách công cộng dựa trên những chính sách và cam kết của Trung ương cùng với kinh nghiệm thực tiễn ở một số nơi trên thế giới đã thành công.

PHẦN I - CÁC VẤN ĐỀ/ĐỀ XUẤT CHÍNH

1. Thay đổi cách tiếp cận để tập trung nguồn lực phát triển hệ thống vận tải công cộng thay vì tập trung xây thêm đường là chủ yếu như hiện nay.

2. Nhất quán trong các chính sách nhằm đảm bảo phát triển đô thị nén với việc tập trung vào những nơi đã hình thành đô thị, hạn chế phát triển đô thị mới phân tán với mật độ thấp và phải giữ bằng được vành đai xanh của Thành phố.

3. Gắn chương trình đột phá về giải quyết ùn tắc giao thông với chương trình chỉnh trang và phát triển đô thị để tạo ra cách tiếp cận phát triển đô thị dựa vào định hướng vận tải công cộng (TOD) với khởi đầu từ tuyến Metro số 1.

4. Cải cách và nâng cao vai trò thực sự của hệ thống xe buýt bằng cách: i) tăng số lượng xe gấp 2-3 lần trong 5-10 năm tới; ii) thiết kế các làn đường dành riêng cho xe buýt trên một số tuyến, nhất là ở những tuyến có đông người đi (Cần thiết kế để đảm bảo sao cho người dân thấy đi xe buýt thì thông thoáng, đi các phương tiện cá nhân thì khó khăn mệt nhọc do tắc nghẽn gây ra vì đây là điều kiện quan trọng để giảm bớt sự bất lợi của xe buýt hiện nay); và iii) triển khai cách thức vận hành hệ thống vận tải hành khách công cộng theo hướng tích hợp ít đầu mối.

5. Hạn chế việc sử dụng các phương tiện cá nhân, nhất là xe ô tô bằng các chính sách làm gia tăng chi phí sử dụng (các loại thuế và phí trong quá trình lưu thông chứ không chỉ là chi phí sở hữu xe ban đầu) và giảm tiện nghi (không cho đậu xe trên đường hay hạn chế sử dụng một số tuyến đường).

6. Đối với những trục đang triển khai những tuyến vận tải hành khách công cộng thì cần hạn chế việc mở rộng và sửa đường cho các phương tiện cá nhân. Một mức tắc nghẽn nào đó để người dân nghĩ đến vận tải công cộng như là một thay thế khả dĩ là cần thiết. Nếu tuyến vận tải hành khách công cộng được hình thành khi mà tình trạng tắc nghẽn đến mức không thể chịu đựng (đỉnh điểm) do việc sử dụng phương tiện cá nhân của người dân sẽ tạo ra hiệu ứng và tâm lý rất tốt của công chúng. Đây là một điều kiện đảm bảo sự thành công cho việc phát triển vận tải hành khách công cộng và giải bài toán giao thông của Thành phố.

* Bài viết cho Hội thảo ngày 29/03/2016 của Sở GTVT TPHCM cùng với Trường đại học Quốc tế thuộc Đại học Quốc gia TPHCM thực hiện.

7. **Đề xuất then chốt:** Xây dựng chương trình đột phá phát triển hệ thống vận tải hành khách công cộng làm xương sống cho hệ thống giao thông của TPHCM với các nội dung chính sau:

- Xây dựng chương trình cụ thể với các cấu phần then chốt như: i) quy mô công trình là các tuyến vận tải công cộng công suất lớn gắn với phát triển đô thị dọc tuyến và dự án cải cách hệ thống xe buýt; ii) cơ chế điều hành trong quá trình triển khai và sau khi hệ thống hoàn tất và đánh giá cán bộ theo nguyên tắc hiệu quả thúc đẩy tinh thần doanh nhân công cộng, dám nghĩ, dám làm; iii) cơ chế huy động nguồn lực tài chính (ngân sách, vay trong nước, vay ngoài nước, hợp tác công tư); iv) cách thức tham gia của các bên liên quan, nhất là các doanh nghiệp có tiềm năng và đội ngũ chuyên gia, trí thức; và v) công tác truyền thông để vận động sự ủng hộ của công chúng (Seoul đã dành hai năm cho việc nghiên cứu, chuẩn bị các kế hoạch và chương trình hành động).

- Trình cơ chế và sự hỗ trợ từ Trung ương dựa vào Nghị quyết số 16-NQ/TW, ngày 10/8/2012 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển TPHCM đến năm 2020 với hai điểm cơ bản. Thứ nhất, tiếp tục cho phép Thành phố được thực hiện thí điểm đối với những vấn đề mới phát sinh mà thực tiễn Thành phố đặt ra trong quá trình phát triển, nhưng chưa có quy định, hay những quy định hiện hành của Nhà nước không còn phù hợp. Thứ hai, ưu tiên các nguồn tài chính để thực hiện các dự án phát triển giao thông vận tải Thành phố đã được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

- Hình thành đội đặc nhiệm do lãnh đạo cao cấp của Thành phố đứng đầu. Đội đặc nhiệm này cần có các cuộc họp định kỳ hàng tháng để đánh giá những vấn đề đã làm được và những công việc cần triển khai (cụ thể có thể tham khảo cách làm ở Hàn Quốc dưới thời Tổng thống Park Chung Hee khi ông triển khai các chương trình phát triển quốc gia và Seoul dưới thời Thị trưởng Lee Myung-bak khi ông cải cách hệ thống xe buýt ở đó.

PHẦN II – PHÂN TÍCH CỤ THỂ

1. Cần một cách tiếp cận và triển khai hoàn toàn mới là tập trung nguồn lực cho việc phát triển hệ thống vận tải hành khách công cộng thay vì xây thêm đường như hiện nay

Theo Báo cáo số 206/BC-UBND của Ủy ban Nhân dân Thành phố về kết quả thực hiện chương trình giảm ùn tắc giao thông giai đoạn 2011-2015 theo Nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng bộ TPHCM thì 6/7 chỉ tiêu đã đạt hoặc vượt (trừ chỉ tiêu vận tải hành khách công cộng). Tuy nhiên, trên thực tế, nguy cơ tắc nghẽn giao thông trên diện rộng do lây lan từ tắc nghẽn cục bộ và thiếu vắng một hệ thống vận tải công cộng hiệu quả đang ngày một trầm trọng hơn. Do vậy, giảm ùn tắc giao thông vẫn là một chương trình đột phá của Thành phố. Theo tôi, cách làm hiện tại đang không hiệu quả, nhưng Dự thảo Chương trình hành động theo Nghị quyết Đại hội lần thứ X lần này, về cơ bản, không khác so với Chương trình hành động của nhiệm kỳ trước. Nếu vẫn tiếp tục cách nghĩ và cách làm như cũ thì sẽ rất khó tạo ra các đột phá nhằm giải quyết một cách triệt để bài toán giao thông của Thành phố.

Việc tập trung xây thêm đường và làm cầu vượt để giải quyết tình trạng tắc nghẽn giao thông như hiện nay thì khả năng rất cao là Chương trình này vẫn sẽ phải tiếp tục trong nhiều nhiệm kỳ nữa, vì như đã được chứng minh bằng thực thế ở các nước trên thế giới là càng xây nhiều đường thì trong tương lai tắc đường càng trở nên nghiêm trọng hơn. Nguyên nhân là khi xây thêm đường, nhiều người sẽ có xu hướng mua sắm thêm phương tiện cá nhân và sử dụng thường xuyên hơn. Kết quả là tình trạng giao thông chỉ được giảm nhẹ trong giai đoạn ban đầu khi đường mới xây xong, sau đó lại tiếp tục tắc nghẽn. Lúc này, xác suất tắc nghẽn cục bộ và va chạm giữa các phương tiện gia tăng dẫn đến tình trạng lây lan và tắc nghẽn trên diện rộng như

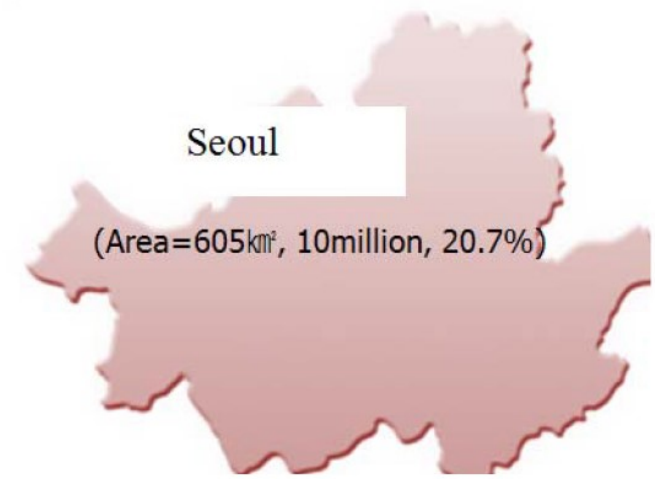
phân tích ở trên. Điều gì sẽ xảy ra nếu một phần đáng kể người dân Thành phố chuyển từ xe máy sang xe hơi? Hơn thế, với việc liên tục sử dụng các giải pháp "cầu vượt" giúp cho tình trạng giao thông không đến nỗi quá tệ như hiện nay thực ra là lợi bất cập hại vì nó gây bất lợi rất lớn cho việc phát triển hệ thống vận tải công cộng.

Do vậy, cần có cách tiếp cận khác với cách thông thường hiện nay. Trong đột phá về giảm ùn tắc giao thông hiện nay thì trọng tâm phải là phát triển hệ thống vận tải hành khách công cộng chứ không phải là xây thêm đường. Nói một cách khác Thành phố cần tập trung phần lớn nguồn lực để phát triển bằng được hệ thống vận tải hành khách công cộng trong 5-10 năm tới. Nếu điều này không được xem là một ưu tiên và giải quyết một cách căn cơ thì khả năng cao trong 5-10 năm tới, Thành phố sẽ trở thành một "bãi đậu xe khổng lồ" như một số thành phố đã phải trãi qua như Bangkok hay Jakarta chẳng hạn là rất cao.

Cùng một lúc không thể triển khai tất cả các dự án, hay các tuyến theo kế hoạch. Do vậy, cần phải theo cách tiếp cận chỗ nào cần thì làm trước chứ không phải chỗ nào dễ thì làm trước. Đối với những trục đang triển khai những tuyến vận tải hành khách công cộng thì cần hạn chế việc mở rộng và sửa đường cho các phương tiện cá nhân. Một mức tắc nghẽn nào đó sẽ làm cho người dân nghĩ đến vận tải công cộng như là một thay thế khả dĩ là cần thiết. Nếu tuyến vận tải hành khách công cộng được hình thành khi mà tình trạng tắc nghẽn đến mức không thể chịu đựng do việc sử dụng phương tiện cá nhân của người dân, sẽ tạo ra hiệu ứng và tâm lý rất tốt của công chúng. Đây là điều kiện đảm bảo sự thành công cho việc phát triển vận tải hành khách công cộng và giải bài toán giao thông của Thành phố.

2. Nhất quán trong các chính sách nhằm đảm bảo phát triển đô thị nén tập trung vào những nơi đã phát tiển, hạn chế phát triển đô thị phân tán với mật độ thấp và phải giữ bằng được vành đai xanh của Thành phố

Báo cáo 2035 của Ngân hàng Thế giới đã nhận xét: *"Kinh nghiệm từ các nước cho thấy, đô thị nén và sự thành công của hệ thống vận tải công suất lớn có liên quan mật thiết với nhau, đặc biệt là khi phát triển đô thị dựa vào vận tải hành khách công cộng. Hồng Kông, New York, Seoul, Singapore và Tokyo là những ví dụ điển hình nhất. Với mật độ dân số và việc làm rất cao ở trong một phạm vi rất hẹp (dưới 250 km^2 ở Singapore và dưới 180 km^2 ở Hồng Kông) và được bám dọc theo các tuyến giao thông công cộng đã làm cho các hệ thống vận tải công cộng hết sức hiệu quả. Để có thể giải quyết tình trạng tắc nghẽn giao thông ở khu trung tâm, nhất là trong tương lai ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, mối quan hệ hữu cơ giữa đô thị nén và hệ thống vận tải công cộng cần được quan tâm. Tuy nhiên, các kế hoạch phát triển ở khu trung tâm Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh cho thấy điều này có khả năng không thành hiện thực do các chính sách trái ngược đang được triển khai. Một mặt, các kế hoạch hàng chục tỷ đô-la Mỹ để xây dựng hệ thống vận tải công cộng công suất lớn dựa vào tàu điện ngầm, xe điện và xe buýt nhanh đang được triển khai tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Chiều dài dự kiến của hệ thống này ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh lần lượt là 325 km và 316 km. Nếu được xây dựng, chúng chỉ ngắn hơn hệ thống vận tải công cộng công suất lớn của Thượng Hải 538 km và Bắc Kinh 465 km vào năm 2013. Mặt khác, quan điểm đi kèm với chính sách hạn chế mật độ và chiều cao ở các khu trung tâm Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh dường như đang thắng thế so với quan điểm quan hệ hữu cơ nêu trên. Chính sách này đi cùng với sự phát triển manh mún với mật độ thấp như đã phân tích ở trên rất có khả năng sẽ tạo ra rất nhiều điểm tắc nghẽn nhỏ sau đó lây lan ra diện rộng trong các đô thị lớn này.*"



Diện tích 605 km^2
Dân số 10,4 triệu
Số xe ô tô 2,98 triệu
Tỷ lệ diện tích đường 13,6%
Tàu điện ngầm 315,4 km (9 tuyến)
Số xe buýt 7.548 chiếc (367 tuyến)
Số taxi 71.341 chiếc
Lượt đi/ngày 31,5 triệu
Phân bố đi lại: 27,8% xe buýt, 35,2% metro, 6,2% taxi, 25,9% ô tô

Hình 1: Một số thông tin về giao thông ở Seoul

Kinh nghiệm của các thành phố có sức cạnh tranh và có hệ thống giao thông công cộng hiệu quả cho thấy, chỉ nên tập trung phát triển với mật độ cao ở lõi thành phố trong phạm vi khoảng 600 km^2 như: Tokyo 623 km^2, Seoul 605 km^2, và chỉ chưa đến một nửa diện tích của Singapore (710 km^2) và 1/5 diện tích Hong Kong (1.104 km^2) được phát triển với mật độ rất cao, đặc biệt là dọc theo các tuyến giao thông công cộng (Hình 1 cho thấy những thông tin cơ bản về giao thông ở Seoul). Do vậy, Thành phố nên ưu tiên tập trung mật độ vào khu vực hiện hữu (494 km^2) và hạn chế việc mở rộng và phát triển nhảy cóc ở những vùng ven bằng giải pháp vành đai xanh sáng tạo. Kinh nghiệm hình thành và phát triển vành đai xanh cùng với việc phát triển các trung tâm sáng tạo, thành phố thông minh của Seoul là rất đáng tham khảo.

Do vậy, Thành phố cần có những chính sách hợp lý nhằm khuyến khích phát triển đô thị nén, hạn chế tình trạng phát triển đô thị phân tán, mật độ thấp và cần phải giữ bằng được vành đai xanh. Thành phố nên tập trung phát triển theo định hướng vận tải công cộng theo phân tích trong các nội dung tiếp theo.

3. Gắn chương trình đột phá về giải quyết ùn tắc giao thông với chương trình chỉnh trang và phát triển đô thị để phát triển đô thị dựa vào định hướng vận tải công cộng

Trong bảy chương trình đột phá thì giải quyết nhu cầu hạ tầng giao thông dựa trên hệ thống vận tải công cộng và phát triển gắn với chỉnh trang đô thị là chương trình then chốt. Thành phố nên gắn chỉnh trang và phát triển đô thị theo định hướng vận tải công cộng với khởi đầu là tuyến Metro số 1. Khi tuyến đường sắt số 1 đang trong giai đoạn cao điểm và dự kiến sẽ hoàn tất vào cuối nhiệm kỳ này thì tốc độ phát triển của các dự án cao tầng dọc theo dự án cũng đang ở một tốc độ cao hơn bao giờ hết. Có một số ý kiến chỉ trích vấn đề này. Tuy nhiên, nhìn dưới góc độ phát triển đô thị ổn định và hiệu quả thì đây là một xu hướng hết sức tích cực. Phát triển đô thị theo định hướng vận tải công cộng (TOD) được xem là xu hướng đáng mong đợi nhất trên thế giới hiện nay. Việc phát triển mật độ cao dọc theo các tuyến vận tải công cộng làm cho việc sử dụng cơ sở hạ tầng hiệu quả và bền vững hơn.

Nhà ống, xe máy và kinh tế vỉa hè đã tạo ra một cấu trúc đô thị khá hài hòa ở TPHCM. Đa phần cư dân Thành phố đang sống trong hình thái đô thị dạng này. Tuy nhiên, khi thu nhập của phần lớn cư dân thành phố gia tăng thì nhu cầu về chất lượng sống cũng như phương thức mua sắm, giao dịch sẽ thay đổi. Những người có thu nhập cao sẽ chọn nhà biệt thự hay nhà ở liên kế ở

những nơi được quy hoạch và xây dựng bài bản với cảnh quan và môi trường sống tốt. Tầng lớp trung lưu với mức thu nhập vừa phải sẽ chọn những căn hộ chung cư có chất lượng phù hợp và thuận tiện cho việc đi lại. Nếu không có sự can thiệp của chính quyền thì những người có thu nhập thấp sẽ bị đẩy ra những nơi bất lợi nhất. Để tránh sự phân cực giàu nghèo thái quá, chính quyền Thành phố cần có các chính sách để phát triển nhà ở cho những hộ gia đình có thu nhập thấp ở trong những tòa nhà xen lẫn với tầng lớp trung lưu.

Một đô thị được tổ chức tốt sẽ gồm ba hình thái hay cấu trúc chính gồm: i) khu trung tâm cho các tòa nhà văn phòng và trung tâm thương mại (đa phần là cao cấp); ii) những hành lang phát triển dọc theo các tuyến vận tải công cộng như: tàu điện ngầm, xe buýt nhanh và xe điện trên cao với các chung cư và trung tâm mua sắm cao tầng gần các nhà ga; iii) những khu nhà phố liên kế hay nhà kiểu biệt thự với mật độ thấp. Đây chính là kiểu hình thái đô thị mà TPHCM cần hướng đến. Để có thể tạo ra hình thái đô thị này, Thành phố cần gắn gắn kết chương trình chỉnh trang đô thị với xây dựng hệ thống giao thông công cộng nhằm định hướng phát triển dựa vào hành lang vận tải công cộng (TOD).

Thứ nhất, chỉnh trang và nâng cấp đô thị vẫn là một chương trình quan trọng bậc nhất của Thành phố trong vài ba thập kỷ đến. Như kết quả nghiên cứu của chúng tôi, về khía cạnh xã hội, lý tưởng nhất là mở rộng các con hẻm để giữ được cấu trúc xã hội hài hòa với sự xen lẫn của các hộ gia đình có các mức thu nhập khác nhau. Tuy nhiên, việc này sẽ gặp phải ít nhất hai trở ngại chính. Thứ nhất, với một sự cải tạo vừa phải thì việc gia tăng của giá nhà sẽ khó có thể bù đắp được các chi phí mà người dân phải bỏ ra, do đó đa phần các hộ gia đình sẽ không có động cơ tự cải tạo hẻm. Nếu nhà nước muốn trợ cấp hay hỗ trợ thì sẽ gặp thách thức về nguồn ngân sách. Thứ hai, cơ chế hay cách thức để các hộ gia đình trong các con hẻm thống nhất việc đóng góp, cách thức mở rộng đang gặp trục trặc. Điều này chỉ có thể làm được khi phát huy được vai trò thực chất của mô hình tổ dân phố hiện nay. Trước những trở ngại này, sẽ rất khó làm đại trà cho phần lớn các con hẻm ở Thành phố. Cách khả thi hơn cả có lẽ là Chính quyền Thành phố nên xem xét các cơ chế và cách thức để người dân tự thương lượng và tổ chức mở rộng hay chỉnh trang các con hẻm của mình. Đối với những trường hợp xuống cấp nghiêm trọng ảnh hưởng đến môi trường, cảnh quan, an ninh và chất lượng sống của một vùng rộng lớn thì Chính quyền nên có chính sách hỗ trợ hay thậm chí là có thể trực tiếp triển khai. Việc tiếp tục tập trung giải quyết các khu nhà lụp xụp ven kênh như chương trình đã thành công trong thời gian qua là hết sức cần thiết. Tuy nhiên, một vấn đề cần lưu ý là, ngoài hệ thống kênh rạch và nhà trên kênh rạch có thể làm đồng bộ, còn các chương trình chỉnh trang đô thị khác chỉ có thể làm cục bộ theo hướng xã hội hóa hay nhà nước và nhân dân cùng làm. Nếu không rất khó huy động đủ nguồn lực và nếu để Thành phố trở thành một công trường khổng lồ thì khả năng sẽ nảy sinh rất nhiều trục trặc với bằng chứng thực tiễn là "hiệu ứng lô cốt" trong quá trình cải tạo kênh Nhiêu Lộc – Thị Nghè.

Việc giải tỏa trắng một khu vực rộng lớn trong quá trình tái phát triển là một xu hướng gần như không thể tránh khỏi. Trước bối cảnh như vậy, Thành phố có thể chủ động tạo cơ chế, chính sách để các nhà phát triển bất động sản có năng lực tham gia vào việc phát triển và tái phát triển các dự án có quy mô lớn kết hợp với việc sắp xếp lại sự phân bố dân cư.

Thứ hai, đối với bất kỳ siêu đô thị nào, một hệ thống vận tải công cộng hữu hiệu là hết sức quan trọng vì nó mới có thể giải quyết tình trạng tắc nghẽn giao thông. Vì lý do này, Thành phố nên tập trung xây dựng một hệ thống giao thông hiện hữu trên cơ sở các quy hoạch hiện tại. Đây là việc phải làm nên Thành phố cần đặt quyết tâm để thực hiện cho bằng được chương trình này. Để xây dựng hệ thống này Thành phố nên kết hợp với việc khai thác đất và các công trình xung quanh. Nếu không thể hình thành một doanh nghiệp vận hành hệ thống đồng bộ như Hồng Kông, thì có thể mời gọi các nhà đầu tư phát triển những công trình ở các đầu mối là các ga và sau đó

sẽ áp dụng phí phát triển hay thuế cải thiện để tạo nguồn thu cho việc vận hành hệ thống vận tải công cộng.

Với cách tiếp cận gắn kết chỉnh trang đô thị với phát triển hệ thống vận tải công cộng, song song với việc triển khai các tuyến tàu điện ngầm, Thành phố nên xem xét cho phát triển các dự án nhà ở, trung tâm thương mại dọc theo các tuyến này với công suất vận tải rất lớn nên về cơ bản không cần giới hạn độ cao hay mật độ xây dựng ở các trục này vì mật độ cao là một trong những điều kiện quan trọng cho sự thành công của vận tải công cộng. Thành phố nên hạn chế việc chỉnh trang khu trung tâm hiện hữu và các khu vực đã phát triển ổn định theo cách thức mở rộng đường để tránh tạo áp lực lên khu vực này, gây tốn kém ngân sách.

4. Tăng cường vai trò của xe buýt bằng giải pháp tăng số lượng xe gấp 2-3 lần trong 5-10 năm tới, cải cách lại cách thức vận hành hệ thống xe buýt và chuẩn bị vận hành tích hợp hệ thống vận tải hành khách công cộng

Ngay cả khi các tuyến tàu điện ngầm hoàn tất thì chỉ đáp ứng một phần nhu cầu đi lại ở một số trục chính, phần còn lại vẫn là vai trò của xe buýt. Muốn đạt được vai trò tiềm năng này, cần tập trung vào một số vấn đề sau:

Thứ nhất, xây dựng kế hoạch đầu tư mới xe buýt để tăng số lượng xe lên 2-3 lần so với hiện nay (tỷ lệ 500-1000 xe buýt/triệu dân). Đây sẽ là một thách thức rất lớn, đặc biệt là cho gánh nặng ngân sách. Tuy nhiên, nếu không có đủ mật độ xe một cách hợp lý thì sẽ không tạo ra được sự tiện lợi mà kết quả là đa phần người dân sẽ không sử dụng loại hình vận tải này.

Thứ hai, thiết kế các làn đường dành riêng cho xe buýt trên một số tuyến, nhất là ở những tuyến có đông người đi. Cần thiết kế để đảm bảo sao cho người dân thấy đi xe buýt thì thông thoáng, đi các phương tiện cá nhân thì khó khăn mệt nhọc do tắc nghẽn gây ra. Đây là điều kiện quan trọng để giảm bớt sự bất lợi của xe buýt hiện nay.

Thứ ba, sáp nhập các đơn vị vận hành xe buýt để hình thành một vài đơn vị vận hành nhằm giảm thiểu sự chồng chéo và cạnh tranh quá mức không cần thiết. Khi còn một số ít các đơn vị vận hành cần tạo ra cơ chế sao cho đơn vị này lúc nào cũng có thể thay thế đơn vị còn lại nhằm gây áp lực để tất cả các đơn vị phải cải thiện và nâng cao chất lượng phục vụ của mình.

Thứ tư, xem xét kết hợp giữa trợ giá theo hành khách và trợ giá theo số km vận hành để tạo động cơ vận hành ở những tuyến vắng khách nhưng cần thiết cho việc kết nối. Seoul đã áp dụng chính sách này hết sức thành công.

5. Hạn chế việc sử dụng các phương tiện cá nhân, nhất là xe ô tô bằng các chính sách làm gia tăng chi phí sử dụng (các loại thuế và phí) và giảm tiện nghi (không cho đậu xe trên đường hay không cho sử dụng một số tuyến đường)

Sự phổ biến của xe máy dễ tạo ra cảm giác xem chúng là thủ phạm của mọi vấn đề của giao thông đô thị ở Việt Nam. Tuy nhiên, thực tế không hẳn là như vậy và việc hạn chế sử dụng phương tiện cá nhân, trước hết nên tập trung vào xe ô tô vì ít nhất ba lý do dưới đây.

Thứ nhất, tập trung vào thủ phạm chính làm cho tình trạng giao thông xấu đi. Với cấu hình đô thị hiện tại ở các đô thị Việt Nam, xe máy dường như là phương tiện đi lại phù hợp nhất. Bất kỳ loại hình vận tải nào khác thay thế xe máy ở TPHCM, khi chỉ có khoảng 8% diện tích dành cho giao thông với hàng nghìn km hẻm chỉ phù hợp cho duy nhất xe máy, thì khả năng Thành phố trở thành một bãi đậu xe khổng lồ là rất cao. Một chiếc xe ô tô bốn chỗ chiếm diện tích đường bằng

3-5 chiếc xe máy nên việc chuyển từ xe máy sang xe ô tô mới là thủ phạm chính làm cho tình trạng giao thông đô thị ngày một tệ đi chứ không phải bản thân xe máy. Cứ nhìn tình trạng giao thông của Hà Nội đã tệ đi rất nhanh so với TPHCM trong khoảng 10 năm qua thì thấy rất rõ điều này. Vấn nạn này cũng đang rất khủng khiếp ở Jakarta. Điều gì sẽ xảy ra nếu 10% người sử dụng xe máy hiện nay ở TPHCM chuyển sang xe hơi? Do vậy, việc cần làm ngay đối với TPHCM hay Hà Nội là ngăn chặn tình trạng gia tăng xe ô tô một cách nhanh chóng trong thời gian tới khi thu nhập của người dân gia tăng.

Thứ hai, hạn chế sự phản đối của công chúng. Một chính sách muốn phát huy tác dụng tốt thì phải tác động đến đa số đối tượng được nhắm tới. Tuy nhiên, muốn đảm bảo tính khả thi thì sự phản đối của số đông cần được giảm thiểu. Nhìn vào hiện tại thì xe máy thường được xem là đối tượng cần phải điều chỉnh nhất. Tuy nhiên, nếu chính sách hạn chế sử dụng xe máy được áp dụng đồng loạt thì gần như tất cả các hộ gia đình sẽ chịu ảnh hưởng và làn sóng phản đối mạnh mẽ như trong quá khứ là khó tránh khỏi. Xe máy là phương tiện cho kế sinh nhai của một bộ phận lớn người dân. Việc thêm chi phí sử dụng ở một mức đáng kể đồng nghĩa với việc đánh vào nồi cơm của nhiều người nên có khả năng gây bất mãn rất lớn trong xã hội. Nhìn vào xu hướng tương lai sẽ thấy ô tô sẽ là loại phương tiện cá nhân rất phổ biến ở các đô thị Việt Nam. Do vậy, nhìn dài hạn với mục tiêu tác động đến nhiều người và giảm thiểu sự phản đối của số đông thì xe ô tô nên là đối tượng. Cách đây hai thập kỷ điều này đã không được chú ý với xe máy nên giờ đây cần rút ra bài học đối với xe hơi.

Thứ ba, nguồn thu tập trung và chi phí thực hiện nhỏ. Nguồn thu cho việc xây dựng và bảo dưỡng cơ sở hạ tầng là một mục tiêu quan trọng của chính sách hạn chế việc sử dụng xe cá nhân. Để đạt được mục tiêu này thì nên đánh vào những người có khả năng chi trả. Những người sở hữu xe ô tô có khả năng chi trả cao hơn rất nhiều những người sở hữu xe máy, trong khi chi phí hành thu đối với xe máy sẽ lớn hơn nhiều. Với mức phí 100 nghìn đồng đã ban hành hiện nay cho đa phần xe máy có dung tích từ 100-175 cc thì con số thu được là 640 tỷ đồng (nếu tất cả các xe máy đều đóng phí). Nếu tỷ lệ số người đóng phí không đáng kể như một số nơi đã áp dụng thì việc thu phí này sẽ chẳng đáng là bao. Giả sử đề ra mức phí sử dụng xe máy hàng năm bằng 10 lần mức phí bảo hiểm và xe ô tô bằng một lần (5 triệu cho xe ô tô và 500 nghìn cho xe máy), với khoảng 6,4 triệu xe máy và 600 nghìn xe ô tô hiện có ở TPHCM sẽ thu được 3000 tỷ từ xe ô tô và 3200 tỷ từ xe máy (với điều kiện tất cả các chủ sử dụng phương tiện đều đóng phí). Nếu yêu cầu xe máy đăng kiểm hàng năm để đảm bảo chủ xe phải đóng các loại phí liên quan thì mỗi ngày TPHCM phải thực hiện với chừng 20.000 xe máy. Điều này là không thực tế và rất lãng phí vì chi phí xây dựng và vận hành các trung tâm đăng kiểm rất tốn kém. Hơn thế, việc này có thể làm cho tình trạng tiêu cực của cảnh sát giao thông trầm trọng hơn khi mà hiện tại đã rất tệ. Hơn thế, nếu áp dụng mức phí xe máy lên đến 500 nghìn một năm thì sẽ cảm nhận được ngay sự bất mãn và chống đối của công chúng khi mà đời sống của nhiều người còn rất khó khăn. Ngược lại, chỉ cần áp dụng mức phí hàng năm đối với xe ô tô bằng hai lần mức phí bảo hiểm hiện tại thì số tiền thu được sẽ là 6000 tỷ đồng/năm. Với quy định đăng kiểm định kỳ hiện nay thì tất cả các chủ sở hữu ô tô sẽ phải nộp phí.

Hạn chế xe máy nên theo lộ trình: Mục tiêu chính của giao thông đô thị là làm thế nào để có thể hình thành một hệ thống vận tải công cộng đảm đương phần lớn nhu cầu đi lại của công chúng. Tuy nhiên, sở dĩ xe máy đang rất phổ biến là do hình thái đô thị gắn liền với cách sinh hoạt và làm việc của phần lớn dân chúng. Điều kiện tiên quyết để thay đổi thói quen sinh hoạt và cách thức đi lại của đa phần công chúng là cần phải có một hệ thống vận tải công cộng tiện lợi gắn với sự thay đổi về hình thái đô thị trong tương lai. Khi có được điều này thì có thể áp dụng các chính sách làm cho chi phí sử dụng xe máy cao hơn hẳn ở những nơi có hệ thống vận tải công cộng

thay thế với chất lượng và độ tiện dụng đảm bảo. Lúc này, sự phản đối của công chúng sẽ không cao vì đã có phương tiện thay thế.

6. Xây dựng chương trình đột phá phát triển hệ thống vận tải hành khách công cộng làm xương sống cho hệ thống giao thông của TPHCM

Như đã phân tích trong một số góp ý và nghiên cứu trước đây của tôi, với cơ chế ngân sách hiện nay, rất khó để TPHCM có thể phát triển đủ cơ sở hạ tầng, nhất là hạ tầng giao thông để có thể khai thác đúng tiềm năng. Thêm vào đó, *Báo cáo Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ* của Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch - Đầu tư chỉ ra rằng, vùng TPHCM và Hà Nội đóng vai trò then chốt trong việc quyết định khả năng cạnh tranh của Việt Nam. Do vậy, Thành phố cần có sự hỗ trợ và cho phép của Trung ương để tạo ra đột phá nhằm giải quyết bài toán giao thông dựa vào hệ thống vận tải công cộng.

Nghị quyết số 16-NQ/TW, ngày 10/8/2012 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020 do Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng ký là cơ sở quan trọng bậc nhất để Thành phố có thể đề xuất Trung ương tạo cơ chế đặc biệt cho vấn đề này. Có hai điểm then chốt được ghi trong Nghị quyết. *Thứ nhất, tiếp tục cho phép Thành phố được thực hiện thí điểm đối với những vấn đề mới phát sinh mà thực tiễn Thành phố đặt ra trong quá trình phát triển, nhưng chưa có quy định hay những quy định hiện hành của Nhà nước không còn phù hợp. Khi thực hiện thí điểm, Thành phố phải có đề án xin Chính phủ cho thí điểm về từng vấn đề cụ thể và chịu sự theo dõi, giám sát của Chính phủ, đặc biệt với những vấn đề lớn, nhạy cảm. Thứ hai, ưu tiên các nguồn tài chính để thực hiện các dự án phát triển giao thông vận tải Thành phố đã được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, tạo điều kiện để Thành phố phát triển nhanh, toàn diện, vững chắc, thực hiện tốt vai trò trung tâm đối với vùng và cả nước*. Căn cứ vào những cam kết này của Trung ương cộng với ba mũi đột phá đã được xác định trong Đại hội XI của Đảng, Thành phố nên xây dựng chương trình đột phá về phát triển hạ tầng giao thông nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Cụ thể, nên triển khai theo ba vấn đề cụ thể sau

Thứ nhất, xây dựng chương trình cụ thể với các cấu phần then chốt như: i) quy mô công trình là các tuyến vận tải công cộng công suất lớn gắn với phát triển đô thị dọc tuyến và dự án cải cách hệ thống xe buýt; ii) cơ chế điều hành trong quá trình triển khai và sau khi hệ thống hoàn tất và đánh giá cán bộ theo nguyên tắc hiệu quả thúc đẩy tinh thần doanh nhân công cộng, dám nghĩ, dám làm; iii) cơ chế huy động nguồn lực tài chính (ngân sách, vay trong nước, vay ngoài nước, hợp tác công tư); iv) cách thức tham gia của các bên liên quan, nhất là các doanh nghiệp có tiềm năng và đội ngũ chuyên gia, trí thức; và v) chiến dịch truyền thông để vận động sự ủng hộ của công chúng.

Thứ hai, trình cơ chế và sự hỗ trợ từ Trung ương dựa vào Nghị quyết số 16-NQ/TW, ngày 10/8/2012 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển TPHCM đến năm 2020 với hai điểm cơ bản như phân tích ở trên.

Thứ ba, hình thành đội đặc nhiệm do lãnh đạo cao cấp của Thành phố đứng đầu. Đội đặc nhiệm này cần có các cuộc họp định kỳ hàng tháng để đánh giá những vấn đề đã làm được và những công việc cần triển khai (cụ thể có thể tham khảo cách làm ở Hàn Quốc dưới thời Tổng thống Park Chung Hee khi ông triển khai các chương trình phát triển quốc gia và Seoul dưới thời Thị trưởng Lee Myung-bak khi ông cải cách hệ thống xe buýt ở đó.

Đây là một đột phá mang tính quyết định đến giao thông nói riêng, sức cạnh tranh và tính đáng sống của TPHCM trong tương lai. Do vậy, Thành phố cần có quyết định táo bạo với sự chuẩn bị

chu đáo (Seoul đã dành 2 năm để chuẩn bị cho việc cải cách hệ thống xe buýt trong giai đoạn 2002-2007 dưới thời của Thị trưởng Lee Myung-bak ở Seoul).