7 CƠ CHẾ VÀ BIỆN PHÁP THỰC HIỆN DỰ ÁN ĐỀ XUẤT

7.1 Hệ thống pháp lý hiện hành, quy hoạch và tổ chức phát triển đô thị

7.1.1 Bối cảnh chung

7.1 Để đề xuất cơ chế thực hiện sẽ được áp dụng vào phát triển UMRT gắn kết với phát triển đô thị, các vấn đề về hệ thống quy hoạch và phát triển đô thị hiện tại cần được rà soát lại ở những khía cạnh chính sau:

i) Hệ thống pháp lý cho phát triển và quy hoạch đô thị

ii) Quy hoạch và tổ chức liên quan về quy hoạch và phát triển đô thị

iii) Quy hoạch đã được duyệt và tổ chức

iv) Thu hồi đất và tái định cư

v) Phát triển công trình ngầm

vi) Đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC)

vii) Phổ biến thông tin và tham vấn cộng đồng

7.1.2 Hệ thống pháp lý về quy hoạch và phát triển đô thị

1) Hệ thống quy hoạch đô thị theo Luật Xây dựng và Luật Quy hoạch Đô thị

7.2 Hệ thống quy hoạch chính thống đối với phát triển không gian của Việt Nam là (i) “Quy hoạch Phát triển Kinh tế-xã hội và (ii) “Quy hoạch Phát triển Đô thị và Vùng” bao gồm Quy hoạch Tổng thể Xây dựng. Quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội do Bộ Kế hoạch-Đầu tư quản lý, trong khi Quy hoạch Phát triển Đô thị và Vùng do Bộ Xây dựng quản lý. Cùng với các quy hoạch không gian này, còn có các quy hoạch chuyên ngành như “Quy hoạch Sử dụng Đất” của Bộ Tài nguyên và Môi trường, “Quy hoạch Tổng thể Phát triển Giao thông Vận tải” của Bộ Giao thông Vận tải, “Quy hoạch Phát triển Công nghiệp” của Bộ Công nghiệp.

7.3 Khung pháp lý dành cho quy hoạch đô thị được quy định trong Chương 2 của “Luật Xây dựng.” Theo Luật Xây dựng, quy hoạch đô thị được chia làm hai cấp là “Quy hoạch Chung” và “Quy hoạch Chi tiết.” Từ ngày 1 tháng 1 năm 2010, “Luật Quy hoạch Đô thị” được thông qua và khung quy hoạch đô thị chung được quy định trong Chương 2 của “Luật Quy hoạch Đô thị.” Theo luật này, các quy hoạch đô thị được phân làm ba cấp là “Quy hoạch Chung,” “Quy hoạch Phân khu,” và “Quy hoạch Chi tiết” (xem Bảng 7.1).

Bảng 7.1 Các quy hoạch đô thị bắt buộc theo Luật Xây dựng và Luật Quy hoạch Đô thị

Quy hoạch, tỉ lệ và đề cương theo Luật Xây dựng		Quy hoạch, tỉ lệ và đề cương theo Luật Quy hoạch Đô thị	
(a) Quy hoạch Xây dựng Đô thị Chung (1/2.000-1/25.000)	Đưa ra khuôn khổ chung về không gian đô thị, hạ tầng và công trình đô thị	(A) Quy hoạch chung (1/5.000, 1/10.000, 1/25.000, 1/50.000)	Đưa ra khuôn khổ phân bố các yếu tố không gian, hạ tầng đô thị, công trình và nhà ở đô thị
(b) Quy hoạch Xây dựng Đô thị Chi tiết (tỉ lệ 1/2.000)	Quy hoạch chi tiết của Quy hoạch Chung là cơ sở pháp lý để đầu tư, xây dựng và thực hiện các giao dịch đất đai	(B) Quy hoạch Phân khu (1/2.000, 1/5.000)	Để thực hiện Quy hoạch Chung, phân khu và xác định các chỉ tiêu liên quan đến đất, hạ tầng, chức năng của công trình đô thị và sử dụng đất.
(c) Quy hoạch Xây dựng Đô thị Chi tiết (tỉ lệ 1/500)		(C) Quy hoạch chi tiết (1/500)	Nhằm thực hiện Quy hoạch Chung và Quy hoạch Phân khu, i) xác định điều kiện và chỉ tiêu liên quan đến sử dụng đất, quản lý xây dựng và thiết kế đô thị, và ii) phân bố hạ tầng
(d) Quy hoạch hạ tầng kỹ thuật	Một phần của (a), (b) và (c)	(D) Quy hoạch hạ tầng kỹ thuật	Một phần của (a), (b) và (c)

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

2) Phê duyệt quy hoạch và tổ chức thực hiện

7.4 Trước khi áp dụng Luật Quy hoạch Đô thị, Quy hoạch Chi tiết tỉ lệ 1/2.000 được cấp quận/huyện lập ra trong đó đưa ra quá nhiều thông tin chi tiết về sử dụng đất và công trình xây dựng không có tính khả thi cao. Quy hoạch Phân khu mới được quy định theo Luật Quy hoạch Đô thị nhằm đưa ra phương hướng phát triển dài hạn trong 20 hoặc 25 năm tới. Có thể nói rằng Quy hoạch Phân khu nhằm chỉ ra khung sử dụng đất và phát triển để kiểm soát các hoạt động phát triển đô thị một cách hợp lý.

7.5 Trong Quy hoạch Chi tiết tỉ lệ 1/2.000 cũng như Quy hoạch Phân khu, các chỉ tiêu quy hoạch sau đây được quy định (Điều 29 Luật Quy hoạch Đô thị):

i) Mục đích sử dụng các lô đất cụ thể
ii) Nguyên tắc về không gian, kiến trúc và cấu trúc cảnh quan của khu vực quy hoạch.
iii) Dân số
iv) Sử dụng đất
v) Các chỉ tiêu hạ tầng kỹ thuật của mỗi ô phố
vi) Bố trí công trình hạ tầng xã hội phù hợp với nhu cầu phát triển
vii) Vị trí và hướng tuyến của hạ tầng kỹ thuật và đường phố theo giai đoạn phát triển
viii) Đánh giá Môi trường Chiến lược (SEA)

3) Thiết kế đô thị

7.6 Về Thiết kế Đô thị của Quy hoạch Phân khu, cần xác định các chỉ tiêu kiểm soát như về khoảng lùi, cảnh quan đô thị, không gian mở, điểm nhấn và ô phố, v.v. (Điều 32&33, Luật Quy hoạch Đô thị).

7.7 Ngoài ra, cần đề xuất các biện pháp thực hiện quy hoạch và thiết kế đô thị, và UBND thành phố hoặc địa phương đóng vai trò làm cơ quan phụ trách về phê duyệt quy hoạch cần ban hành quy định về quản lý phù hợp với quy hoạch và thiết kế đô thị (Điều 34 & 35, Luật Quy hoạch Đô thị). Nội dung quy định bao gồm những mục sau:

i) Ranh giới, phạm vi và đặc điểm của khu vực quy hoạch.

ii) Vị trí, ranh giới, đặc điểm và phạm vi của vùng cụ thể trong khu vực quy hoạch

iii) Mật độ xây dựng, hệ số sử dụng đất, chiều cao và mặt đứng của các ô phố cụ thể

iv) Lộ giới, phân giới, chiều cao và các thông số kỹ thuật của tuyến đường cụ thể.

v) Khu vực bảo vệ và hành lang hạ tầng kỹ thuật

vi) Các trục không gian chính và điểm nhấn độ thị

vii) Vị trí, quy mô và hành lang bảo vệ công trình ngầm.

viii) Các khu bảo tồn, di tích lịch sử văn hoá, thắng cảnh tại khu vực đô thị và bảo vệ môi trường.

7.1.3 Phê duyệt quy hoạch và tổ chức thực hiện

7.8 Theo Luật Xây dựng và Luật Quy hoạch Đô thị, Quy hoạch Phát triển Đô thị cấp thành phố và quận huyện đã được thông qua. Quy hoạch Tổng thể Đô thị Thành phố Hà Nội đến năm 2020 được Thủ tướng phê duyệt vào năm 1998. Kể từ năm 2008, dân số Hà Nội đã trên mức 3,5 triệu người. Tháng 8/2008, ranh giới hành chính của Hà Nội được mở rộng bao gồm tỉnh Hà Tây cũ và một số xã của tỉnh Hoà Bình, và dân số tăng lên hơn 6 triệu người. Hiện tại, “Quy hoạch Tổng thể Xây dựng Thủ đô Hà Nội” cho khu vực thành phố mở rộng và các khu vực đô thị lân cận đã được lập dưới sự quản lý của Bộ Xây dựng. Dự thảo Quy hoạch Tổng thể sẽ được trình Quốc hội vào tháng 6 năm 2010. Trong Quy hoạch Tổng thể này, mạng lưới giao thông vận tải bao gồm các tuyến UMRT và quy hoạch phát triển đô thị cho khu vực xung quanh ga.

7.9 Quy hoạch Chi tiết và Quy hoạch Phân khu tỉ lệ 1/2.000 và 1/500 do cấp quận/huyện đề xuất và Sở Quy hoạch Kiến trúc Hà nội (HAUPA) là cơ quan phê duyệt và quản lý. HAUPA cũng sẽ đưa ra các quy định về tiêu chuẩn xây dựng do Bộ Xây dựng phê duyệt, và thực hiện rà soát và phê duyệt các hoạt động xây dựng và phát triển đô thị.

7.10 Quy hoạch Chi tiết là cơ sở pháp lý để kiểm soát quy hoạch đô thị, bao gồm quy hoạch đường. Quy hoạch này sẽ được rà soát và sửa đổi 5 đến 10 năm một lần. Hầu hết các Quy hoạch Chi tiết được phê duyệt vào năm 2000, sau khi phê duyệt Quy hoạch Tổng thể Thành phố Hà Nội năm 1998. Do vậy, các quy hoạch đó không đề cập tới mạng lưới UMRT, vị trí ga và phát triển đô thị xung quanh ga. Để thực hiện phát triển đô thị gắn kết với UMRT cần phối hợp các quy hoạch đã được phê duyệt này và điều chỉnh các quy hoạch đó, đặc biệt là về mạng lưới và hướng tuyến đường, sử dụng đất xung quanh ga. Các điểm chính trong việc điều chỉnh quy hoạch quận huyện và dự án liên quan được tổng hợp trong Bảng 7.2.

Bảng 7.2 Điều chỉnh Quy hoạch Quận/huyện (Quy hoạch Chung)

Ga		Quận	Quy hoạch Quận huyện			Dự án liên quan	
			Quy hoạch được duyệt	Điểm sửa đổi chính			
				Đường	Sử dụng đất	Đường	Phát triển đô thị
Tuyến UMRT 1	1. Yên Viên	Gia Lâm	I	I	I	-	-
	2. Cầu Đuống	Long Biên	I	I	I	I	I
	3. Đức Giang	Long Biên	I	I	I	-	I
	4. Gia Lâm	Long Biên	I	I	I	-	I
	5. Bắc Cầu Long Biên	Long Biên	I	I	I	-	-
	6. Nam Cầu Long Biên	Hoàn Kiếm/ Ba Đình	I	I	I	-	-
	7. Phùng Hưng	Hoàn Kiếm/ Ba Đình	I	I	I	-	-
	8. Ga Hà Nội	Đống Đa/ Hoàn Kiếm	I	I	I	-	-
	9. C.V. Thống Nhất	Đống Đa/ Hai Bà Trưng	I	I	I	-	-
	10. B.V. Bạch Mai	Đống Đa/ Hai Bà Trưng	I	I	I	-	-
	11. Phương Liệt	Thanh Xuân	I	-	-	-	-
	12. Giáp Bát	Hoàng Mai	I	I	I	-	-
	13. Hoàng Liệt	Hoàng Mai	I	-	-	-	-
	14. Văn Điển	Thanh Trì	I	I	I	-	-
	15. Vĩnh Quỳnh	Thanh Trì	I	I	I	-	-
	16. Ngọc Hồi	Thanh Trì	I	I	I	-	-
Tuyến UMRT 2	1. Nam Thăng Long	Từ Liêm/ Tây Hồ	I	I	I	I	I
	2. Ngoại Giao Đoàn	Từ Liêm	I	-	-	-	I
	3. Tây Hồ Tây	Tây Hồ	I	I	I	-	I
	4. Bưởi	Cầu Giấy	I	-	-	-	-
	5. Quần Ngựa	Ba Đình/ Tây Hồ	I	-	I	-	-
	6. Bách Thảo	Ba Đình/ Tây Hồ	I	-	I	-	-
	7. Hồ Tây	Ba Đình/ Tây Hồ	I	-	I	-	I
	8. Hàng Đậu	Ba Đình/ Hoàn Kiếm	I	I	I	-	-
	9. Hồ Hoàn Kiếm	Hoàn Kiếm	I	I	I	-	-
	10. Trần Hưng Đạo	Hoàn Kiếm	I	I	I	-	I
	11. Cầu Dền	Hai Bà Trưng	I	I	I	-	-
	12. Bách Khoa	Hai Bà Trưng	I	-	-	-	-
	13. Kim Liên	Đống Đa	I	-	-	-	I
	14. Chùa Bộc	Đống Đa	I	-	I	-	I
	15. Ngã Tư Sở	Đống Đa/ Thanh Xuân	I	-	I	-	I
	16. Thượng Đình	Thanh Xuân	I	-	I	-	I

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

I : Đã có/Cần thiết, - :không có/không cần thiết

7.1.4 Luật Xây dựng

7.11 Luật Xây dựng Việt Nam năm 1997 được thay thế bằng Bộ luật Xây dựng về Quy hoạch Vùng và Đô thị, Quy hoạch Khu dân cư Nông Thôn (Quyết định 04/2008/QĐ-BXD ban hành ngày 3/4/3008). Luật Xây dựng quy định mật độ xây dựng tối đa theo chiều cao xây dựng và diện tích đất (xem Bảng 7.3 và Bảng 7.4). Khác với hệ thống quy hoạch đô thị tại Nhật Bản trong đó kiểm soát Mật độ Xây dựng (BCR) và Hệ số Sử dụng đất (FAR) theo khu vực, BCR được kiểm soát theo chiều cao và diện tích đất và không phụ thuộc vào khu vực hoặc mục đích sử dụng đất. Số tầng có thể quy đổi từ chiều cao công trình, FAR theo đó được tự động quyết định bởi BCR và số tầng. Có nghĩa là trong trường hợp chiều cao công trình cao, thì diện tích xây dựng hẹp nhưng trong trường hợp nếu chiều cao công trình thấp thì diện tích xây dựng lớn.

Bảng 7.3 Mật độ xây dựng tối đa của nhà chung cư

Chiều cao xây dựng (m)	Mật độ xây dựng tối đa (%) theo diện tích đất (m^2)			
	≤ 3,000^2	10,000^2	18,000^2	≥ 35,000^2
≤ 16	75	65	63	60
19	75	60	58	55
22	75	57	55	52
25	75	53	51	48
28	75	50	48	45
31	75	48	46	43
34	75	46	44	41
37	75	44	42	39
40	75	43	41	38
43	75	42	40	37
46	75	41	39	36
> 46	75	40	38	35

Nguồn: Luật xây dựng áp dụng cho Quy hoạch Vùng và Đô thị, Quy hoạch Khu dân cư Nông thôn, Quyết định 04/2008/QĐ-BXD ban hanh ngày 3/4/2008

Bảng 7.4 Mật độ xây dựng tối đa của nhà chung cư

Chiều cao xây dựng (m)	Mật độ xây dựng tối đa (%) theo diện tích đất (m^2)			
	3.000^2	10.000^2	18.000^2	≥ 35.000^2
≤ 16	80	70	68	65
19	80	65	63	60
22	80	62	60	57
25	80	58	56	53
28	80	55	53	50
31	80	53	51	48
34	80	51	49	46
37	80	49	47	44
40	80	48	46	43
43	80	47	45	42
46	80	46	44	41
> 46	80	45	43	40

Nguồn: Luật xây dựng áp dụng cho Quy hoạch Vùng và Đô thị, Quy hoạch Khu dân cư Nông thôn, Quyết định 04/2008/QĐ-BXD ban hanh ngày 3/4/2008

7.12 Trong Luật Xây dựng có quy định thiết kế đô thị trong Quy hoạch Chi tiết xây dựng đô thị tỉ lệ 1/2,000 cần đáp ứng các yêu cầu sau:

- Xác định điểm trong không gian làm việc được quy hoạch theo định hướng và tầm nhìn;
- Ngưỡng giới hạn tối đa, tối thiểu (hoặc không xác định) và nguyên tắc tương quan với chiều cao công trình gần với mỗi khu chức năng và đối với toàn bộ khu vực;
- Xác định quy định nào xung quanh phần sau công trình trên tuyến phố chính và giao cắt với tuyến phố chính;
- Các hướng dẫn về hình dáng, màu sắc, ánh sáng, mô hình kiến trúc của các kết cấu chủ đạo, hệ thống cây xanh, mặt nước và quảng trường;
- Xác định các nguyên tắc về thiết kế kết nối không gian với không gian xung quanh bên ngoài thiết kế khu vực;

- Quản lý xây dựng đã được ban hành về kiến trúc đô thị là nội dung của các đồ án quy hoạch và quy hoạch xây dựng chi tiết tỉ lệ 1/2000 để đánh giá công tác quản lý kiến trúc cảnh quan chung có trong nội dung quy hoạch vùng;
- Các định mức đã được ban hành nhằm kiểm soát việc sử dụng đất như mật độ xây dựng, chiều cao công trình (phụ thuộc vào các yêu cầu không gian và kiểm soát chiều cao công trình theo quy hoạch, chiều cao trên trung bình, hoặc các quy định về chiều cao tối thiểu và phù hợp với chiều cao tối thiểu liên quan giữa chiều cao công trình trong khu vực hoặc quy định về quy hoạch kiểm soát chiều cao công trình).

7.1.5 Phát triển ngầm

7.13 Phát triển ngầm là một trong các vấn đề quy hoạch đô thị nóng trong những năm gần đây. Tại Thành phố Hồ Chí Minh, không gian đỗ xe ngầm dưới không gian mở và công viên đã được các nhà đầu tư tư nhân phát triển. Nghị định số 41/2007/NĐ-CP về xây dựng công trình ngầm đã được thông qua. Giấy phép quy hoạch công trình ngầm do Uỷ ban Nhân dân tỉnh hoặc thành phố thực hiện, trong đó cho phép xây dựng các công trình và hạ tầng bên trên công trình ngầm. Tại Thành phố Hà Nội, Sở Quy hoạch Kiến trúc Hà Nội là cơ quan phê duyệt các công trình ngầm.

7.14 Gần đây, Bộ XD đã ban hành Nghị định 39/2010/NĐ-CP ngày 7 tháng 4 năm 2010 hướng dẫn quản lý không gian ngầm đô thị, trong đó xác định nội dung và các chỉ số cần được giải quyết trong quy hoạch phát triển đô thị. Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng chuẩn bị quy định liên quan đến phát triển ngầm trên cơ sở tiềm năng các nguồn lực tự nhiên dưới đất.

7.15 Theo Nghị định trên, Uỷ ban Nhân dân cấp tỉnh sẽ quyết định cho phép các tổ chức trong nước, nước ngoài và cá nhân sử dụng đất để xây dựng công trình ngầm đô thị theo luật định. Bộ Tài nguyên và Môi trường sẽ chủ trì và phối hợp với các bộ ngành liên quan để đưa ra cơ chế sử dụng và quản lý đất xây dựng công trình ngầm và trình Thủ tướng quyết định.

7.16 Như vậy, việc xây dựng các công trình ngầm đô thị như hầm bộ hành kết nối hai ga UMRT có thể do chủ đầu tư, không những là nhà nước mà còn tư nhân thực hiện.

7.17 Luật Quy hoạch Đô thị quy định việc xây dựng công trình ngầm phải tuân theo quy hoạch không gian ngầm có trong quy hoạch phát triển đô thị đã được duyệt, các quy định về xây dựng công trình ngầm do Bộ XD ban hành, giấy phép quy hoạch và giấy phép xây dựng.

7.2 Khung pháp lý và thể chế về bảo vệ và đánh giá môi trường

7.2.1 Luật bảo vệ môi trường

7.18 Luật mới về Bảo vệ môi trường được Quốc hội thông qua vào ngày 29/11/2005 là cơ sở pháp lý chủ đạo quy định về lĩnh vực bảo vệ môi trường tại Việt Nam. Bên cạnh đó, có một số tài liệu pháp lý khác liên quan đến lĩnh vực bảo vệ môi trường cần được xem xét trong quá trình thực hiện dự án phát triển. Ba phần sau của Chương III trong Luật Bảo vệ môi trường 2005 quy định các vấn đề về đánh giá môi trường.

Phần 1: Đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC)

Phần 2: Đánh giá tác động môi trường (ĐTM)

Phần 3: Cam kết bảo vệ môi trường

7.19 Phần 2 của Luật Bảo vệ môi trường 2005 có 6 Điều (từ Điều 18 đến Điều 23) quy định rõ các dự án cần thực hiện báo cáo ĐTM, soạn thảo và nội dung báo cáo ĐTM, thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM, thực hiện cam kết trong báo cáo ĐTM.

7.20 Các dự án được quy định trong Điều 18 của Luật này có thể được phê duyệt và được cấp giấy phép đầu tư, giấy phép xây dựng hoặc giấy phép hoạt động chỉ sau khi báo cáo ĐTM được phê duyệt (Điều 22). Công trình có thể đưa vào sử dụng chỉ sau khi cơ quan có thẩm quyền đã thẩm định và xác nhận tất cả các yêu cầu về bảo vệ môi trường (Điều 23).

7.21 Bên cạnh đó, Chính phủ đã ban hành một số văn bản pháp lý liên quan đến ĐTM bao gồm (i) Nghị định 21/2008/NĐ-CP (ngày 28/2/2008), (ii) Nghị định 80/2006/NĐ-CP (ngày 09/08/2006), (iii) Thông tư 08/2006/TT-BTTMT (ngày 08/09/2006).

7.22 Nghị định 21/2008/NĐ-CP bao gồm một số điều chỉnh và sửa đổi của Nghị định 80/2006/NĐ-CP, bao gồm danh sách các dự án cần chuẩn bị báo cáo ĐTM.

7.23 Theo Nghị định 21/2008/NĐ-CP, các dự án cần chuẩn bị báo cáo ĐTM bao gồm các dự án sau (xem Bảng 7.5).

Bảng 7.5 Các dự án cần lập báo cáo ĐTM

Dự án	Quy mô
Dự án xây dựng hạ tầng trong trung tâm thành phố hoặc khu dân cư	50ha hoặc hơn
Dự án xây dựng siêu thị	Với 200 nơi kinh doanh hoặc hơn
Dự án xây dựng trung tâm thể thao	10ha hoặc hơn
Dự án xây dựng bệnh viện	Với 50 giường bệnh hoặc hơn
Dự án xây dựng công trình ngầm	Tất cả
Dự án xây dựng nhà có tầng hầm	Tầng hầm có độ sâu 10m hoặc hơn
Dự án xây dựng công trình giao thông ngầm (tàu điện ngầm và đường hầm)	Dài 500m hoặc hơn
Dự án xây dựng đường cấp 4	Dài 100km hoặc hơn
Dự án xây dựng công trình giao thông	Cần tái định cư 1000 người hoặc hơn
Dự án xây dựng bến xe khách	0,5ha hoặc hơn

Nguồn: Nghị định 21/2008/NĐ-CP

7.24 Yêu cầu giám sát môi trường được trình bày tương đối chi tiết trong Thông tư 05/2008/TT-BTNMT (Xem Phụ lục B). Theo Thông tư này, báo cáo EIA cho dự án phát triển cần bao gồm một chương mô tả chương trình giám sát và quản lý môi trường. Chương này cần đề xuất một chương trình giám sát môi trường như sau:

(i) Giám sát chất thải: Yêu cầu giám sát lưu lượng/khối lượng chất thải và các thông số xử lý rác thải cụ thể khác theo tiêu chí, định mức và quy định hiện hành của Việt Nam, với tần xuất tối thiểu là 03 (ba) tháng 1 lần. Các điểm hoặc trạm giám sát phải được đánh dấu với chú giải rõ ràng trên bản đồ.

(ii) Giám sát môi trường xung quanh: Chỉ giám sát các thông số cụ thể về việc xử lý rác thải theo các tiêu chí, định mức và quy định hiện hành của Việt Nam nếu không có điểm hoặc trạm giám sát của nhà nước trong khu vực dự án, với tần suất tối thiểu 06 tháng một lần. Các điểm hoặc trạm giám sát phải được đánh dấu với chú giải rõ ràng trên bản đồ.

(iii) Các vấn đề giám sát khác: Chỉ giám sát các vấn đề như xói mòn, sạt lở, sụt và lún đất; xói mòn bờ sông, suối, hồ và biển; mức đáy sông, suối, hồ và biển tăng cao; nước mặn xâm nhập, và các tác động khác đến môi trường tự nhiên và kinh tế xã hội (nếu có), với tần suất phù hợp nhằm đảm bảo giám sát những thay đổi về không gian và thời gian của các yếu tố này. Các điểm hoặc trạm giám sát phải được đánh dấu với chú giải rõ ràng trên bản đồ.

7.2.2 Thu hồi đất và tái định cư

1) Luật đất đai

7.25 Luật Đất đai (ban hành năm 1993 và sửa đổi năm 2003) là luật khung quy định các vấn đề về quản lý đất đai nói chung và thu hồi đất nói riêng. Ngoài ra, có một số luật và quy định liên quan về các vấn đề thu hồi đất cho các dự án phát triển. Bên cạnh đó, Uỷ ban Nhân dân mỗi tỉnh/thành phố phải có quy định riêng để quản lý các vấn đề về thu hồi đất trên địa bàn của mình. Các điểm chính của Luật Đất đai năm 2003 và một vài quy định chính về các vấn đề đất đai (vd: Nghị định 197/2004/NĐ-CP, Nghị định 17/2006/NĐ-CP, và Nghị định 84/2007/NĐ-CP) được tóm tắt trong Bảng 7.6.

7.26 Theo các luật và quy định về quản lý và thu hồi đất, uỷ ban nhân dân tỉnh hoặc thành phố trực thuộc trung ương là cơ quan phụ trách việc quản lý đất đai trên địa bàn của mình, quy hoạch và thực hiện thu hồi đất cho các dự án đầu tư được thực hiện trên địa bàn. Đối với dự án quy mô lớn, sau khi báo cáo đầu tư được phê duyệt, Uỷ ban Nhân dân sẽ ban hành chính sách thu hồi đất đai và hướng dẫn các cơ quan liên quan thực hiện công tác thu hồi đất, đền bù và tái định cư.

7.27 Cần lập kế hoạch toàn diện về đền bù, hỗ trợ và tái định cư (kế hoạch tái định cư toàn diện) để hướng dẫn công tác quy hoạch và thực hiện tái định cư cho dự án đòi hỏi thu hồi đất. Kế hoạch tái định cư toàn diện cần có mục tiêu chung nhằm đảm bảo cho người dân bị ảnh hưởng bởi dự án có thể duy trì và cải thiện các điều kiện sống và mức thu nhập trước dự án thông qua việc đền bù cho các tổn thất về tài sản vật chất và phi vật chất và các biện pháp hỗ trợ và phục hồi khác.

Bảng 7.6 Luật và Quyết định liên quan tới thu hồi đất và tái định cư

Luật Đất đai 1/7/2004	Ÿ Luật đưa ra quy định về phân bố đất, quản lý cho thuê, thu hồi đất cho các mục đích phát triển, thay đổi về giá trị đất theo cơ chế thị trường, và tạo điều kiện cho người dân tiếp cận đất thông qua các quyền sử dụng đất được thể hiện trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (LURC) Ÿ Dựa trên mục đích sử dụng, đất được chia thành 3 nhóm (đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp, và đất chưa sử dụng) Ÿ Nhà nước có quyền thu hồi đất trong một số trường hợp cụ thể. Trong các trường hợp này, người sử dụng đất sẽ được đền bù về đất và tài sản. Ÿ Khi thu hồi đất để sử dụng cho các mục đích an ninh quốc phòng, lợi ích quốc gia và lợi ích công cộng (Điều 39), Nhà nước sẽ đền bù và thực hiện giải phóng mặt bằng sau khi khu vực và quy hoạch sử dụng đất được đưa ra hoặc khi dự án đầu tư có các yêu cầu sử dụng đất phù hợp với khu vực và quy hoạch sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.
Chính sách đền bù và tái định cư Nghị định 197/2006/CP, sửa đổi Nghị Định 17/2006/CP	(1) Chính phủ hạn chế phạm vi đền bù, hỗ trợ và tái định cư và khuyến khích các chủ dự tự thoả thuận với người dân bị ảnh hưởng về mức đền bù và tái định cư; (2) Giao các Uỷ ban Nhân dân Tỉnh chuẩn bị và thực hiện kế hoạch tái định cư để bố trí nhà ở hoặc đất thổ cư cho người dân bị ảnh hưởng trước khi thu hồi đất. (3) Giá đất áp dụng trong đền bù là giá dựa trên giá đất hiện có được Uỷ ban Nhân dân Tỉnh hoặc Thành phố quy định và công bố. Không được đền bù theo giá áp dụng cho mục đích sử dụng đất mới được chuyển đổi. Vào thời điểm ban hành quyết định về thu hồi đất, nếu giá đất không phản ánh giá đất thực tế trên thị trường, thì Uỷ ban Nhân dân tỉnh/thành phố sẽ quyết định giá đất phù hợp. (4) Người dân bị ảnh hưởng có đất bị thu hồi sẽ được đền bù bằng đất với cùng mục đích sử dụng đất. Nếu không có đất để đền bù "đất đổi đất", thì người dân sẽ được đền bù bằng tiền với số lượng tương đương với giá trị đất tại thời điểm ban hành quyết định thu hồi đất; (5) Mức đền bù cho đất thổ cư được dựa trên mục đích sử dụng đất thực tế. Đất nông nghiệp xen lẫn đất dân cư đô thị, đất vườn, đất ao, v.v sẽ được đền bù với số tiền cho đất nông nghiệp, và với phần đền bù bổ sung tương đương từ 20-50% giá trị thực tế của đất thổ cư trên cùng một lô đất; (6) Nhà và công trình bị ảnh hưởng nằm trên đất bị thu hồi được đền bù với mức chi phí thay thế không tính trượt giá; (7) Hoa màu và cây cối bị ảnh hưởng được đền bù bằng chi phí thay thế tương ứng; (8) Người dân bị tái định cư có thể chọn một trong ba phương án sau: a) đền bù bằng nhà, b) đền bù bằng một lô đất thổ cư mới, c) đền bù bằng tiền để tự tái định cư. (9) Tổ chức thực hiện tái định cư do UBND tỉnh giao trách nhiệm phải thông báo cho người dân bị ảnh hưởng về các phương án tái định cư đề xuất và công bố các phương án tại trụ sở và tại các trụ sở UBND xã/phường nơi có đất bị thu hồi cho dự án và tại các địa điểm tái định cư, ít nhất 20 ngày trước khi cơ quan có thẩm quyền phê duyệt các phương án tái định cư; (10) Người dân thuộc diện tái định cư bị mất hơn 30% đất nông nghiệp đang trực tiếp canh tác trên đó mà không được đền bù bằng đất thay thế hợp lý sẽ trở thành đối tượng của chương trình phục hồi sinh kế. Các chương trình này là sự kết hợp của các biện pháp đào tạo việc làm và tạo việc làm thông qua hình thức cấp đất phi nông nghiệp tại một vị trí thuận lợi để làm các hoạt động hoặc dịch vụ phi nông nghiệp; (11) Người nghèo (dựa trên tiêu chuẩn của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội) bị ảnh hưởng bởi dự án sẽ được hỗ trợ vượt nghèo;
Nghị định 84/2007/NĐ-CP 25/5/2007	Ÿ Nghị định này sẽ trao giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, chứng nhận sở hữu nhà và quyền sử dụng đất thổ cư; thực hiện các quyền sử dụng đất; thu hồi đất và đền bù và hỗ trợ liên quan tới đất đai; các thủ tục thu hồi đất, đền bù, hỗ trợ và tái định cư do bị Nhà nước thu hồi đất để sử dụng cho các mục đích an ninh quốc phòng, phát triển kinh tế, v.v; và giải quyết khiếu nại về đất. Ÿ Nghị định này áp dụng cho các cơ quan, tổ chức và cá nhân liên quan tới quản lý đất và sử dụng đất, và cho các cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai. Cụ thể nghị định quy định một trình tự khá chi tiết để áp dụng vào việc thu hồi đất, đền bù và tái định cư cho các dự án phát triển.

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

2) Luật quy hoạch đô thị

7.28 Theo Luật quy hoạch đô thị, công tác chuẩn bị dự phòng đất cho phát triển đô thị theo quy hoạch được quy định tại Điều 62 như sau:

i) Uỷ ban Nhân dân thuộc cấp có thẩm quyền sẽ chịu trách nhiệm tổ chức giải phóng mặt bằng cho các khu vực nằm trong quy hoạch đô thị để xây dựng hạ tầng xã hội và kỹ thuật phục vụ lợi ích công cộng và thực hiện quy hoạch chi tiết đã được phê duyệt.

ii) Việc thu hồi đất và đền bù được thực hiện theo các quy định về đất đai. Kể từ khi thu hồi đất, người sử dụng đất được đền bù cho phần tài sản hợp pháp trước khi công bố quy hoạch chi tiết đã được phê duyệt.

iii) Uỷ ban nhân dân các cấp tạo điều kiện thuận lợi cho nhà thầu làm theo quy hoạch và các chương trình đầu tư.

iv) Khi thực hiện các dự án xây dựng đường bộ theo quy hoạch được phê duyệt, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ đồng thời tổ chức thu hồi đất ven đường theo quy hoạch, tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư hoặc nhà thầu theo luật định.

v) Phạm vi các dự án đầu tư phải được xác định trên cơ sở liên quan tới các điều kiện sử dụng đất hiện có, thoả mãn các mục tiêu của dự án và chỉnh trang đô thị, tránh các khu vực không đáp ứng được các yêu cầu về xây dựng, hoặc tác động đến cảnh quan và kiến trúc đô thị.

vi) Nếu các dự án đầu tư chỉ sử dụng một phần lô đất nhưng phần đất còn lại quá nhỏ để đáp ứng các yêu cầu sử dụng đất hoặc ảnh hưởng tới cảnh quan và kiến trúc đô thị, thì nhà nước sẽ thu hồi và đền bù cho người sử dụng đất.

vii) Sau khi quy hoạch chi tiết được phê duyệt và công bố, nếu nhà nước chưa thực hiện thu hồi đất, thì các tổ chức và cá nhân trong khu vực quy hoạch được phép tiếp tục sử dụng, sửa chữa, xây dựng tạm thời theo các quy định về xây dựng.

3) Vấn đề tái định cư hiện nay

7.29 Hiện nay, công tác thu hồi đất và tái định cư đang gặp khó khăn khi thực hiện các dự án phát triển đô thị và giao thông vận tải. Chi phí đền bù tại Thành phố Hà Nội chiếm khoảng 80% tổng chi phí dự án. Có một vài nguyên nhân khiến cho công tác thu hồi đất và tái định cư trở nên khó khăn. Đó là các nguyên nhân sau:

i) Nhà ở tái định cư được xây dựng tại các khu vực ngoại ô không thuận tiện so với nơi ở cũ.

ii) Điều kiện đền bù chưa thoả đáng cho các hộ gia đình và các chủ kinh doanh.

iii) Hình thức tái định cư tại chỗ còn chưa phổ biến, trong đó cung cấp nhà ở cho người dân tại vị trí gần vị trí cũ.

7.2.3 Đánh giá môi trường chiến lược

7.30 Đánh giá Môi trường Chiến lược (ĐMC) là một hợp phần trong Quy hoạch Chung, Quy hoạch Phân khu, Quy hoạch Chi tiết và Quy hoạch Hạ tầng Kỹ thuật theo Luật Quy hoạch Đô thị. Nội dung của ĐMC như sau:

i) Đánh giá điều kiện môi trường đô thị hiện tại về mặt khí tượng thuỷ văn, chất lượng nước, không khí, hệ sinh thái, địa chất, xói mòn đất, chất thải rắn, nước thải, tiếng ồn, khai thác và sử dụng tài nguyên thiên nhiên, biến đổi khí hậu, và các vấn đề liên quan đến xã hội, cảnh quan, văn hoá và di sản để tạo cơ sở cho các phương án quy hoạch đô thị.

ii) Dự báo thay đổi môi trường trong quá trình thực hiện quy hoạch đô thị.

iii) Đề xuất các biện pháp phòng chống, giảm thiểu và khắc phục tác động môi trường và kế hoạch theo dõi môi trường.

iv) Chính phủ sẽ ban hành nội dung chi tiết về đánh giá môi trường chiến lược trong quy hoạch đô thị.

7.2.4 Phổ biến thông tin và tham vấn công chúng

7.31 Theo Nghị định 84/2007/NĐ-CP, các uỷ ban nhân dân cấp quận/huyện và xã chịu trách nhiệm phổ biến chủ trương thu hồi đất, quyết định thu hồi đất và phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, v.v.

7.32 Tuy nhiên, theo kinh nghiệm thực tế từ nhiều dự án cho thấy quy trình và phương pháp công bố thông tin do uỷ ban nhân dân quận/huyện và xã thực hiện nhìn chung là chưa đủ và phù hợp. Vì vậy trong nhiều trường hợp, người dân bị ảnh hưởng từ dự án không dễ tiếp cận những thông tin đó và đưa ra ý kiến của mình. Hơn nữa yêu cầu tổ chức họp tham vấn với các người dân bị ảnh hưởng chưa được quy định rõ ràng trong luật và quy định về thu hồi đất và tái định cư.

7.33 Đối với các cơ quan hợp tác quốc tế, phổ biến thông tin kịp thời và tham vấn với người dân chịu ảnh hưởng bao gồm cả các tổ chức phi chính phủ (NGO) được xem như yếu tố cần thiết đối với quá trình thực hiện hiệu quả và tính bền vững của dự án. Ví dụ như JICA có chính sách phổ biến thông tin về những xem xét về môi trường và xã hội cùng với chính quyền sở tại nhằm đảm bảo trách nhiệm giải trình và khuyến khích sự tham gia của các bên liên quan khác nhau. Ngoài ra, trong trường hợp các dự án thuộc Nhóm A (ví dụ: các dự án có tác động tiêu cực), JICA có chính sách tổ chức ít nhất một số các cuộc họp thảo luận ở mỗi giai đoạn xác định phạm vi, chuẩn bị đề cương biện pháp xem xét môi trường và xã hội, và hoàn thiện dự thảo báo cáo cuối cùng.

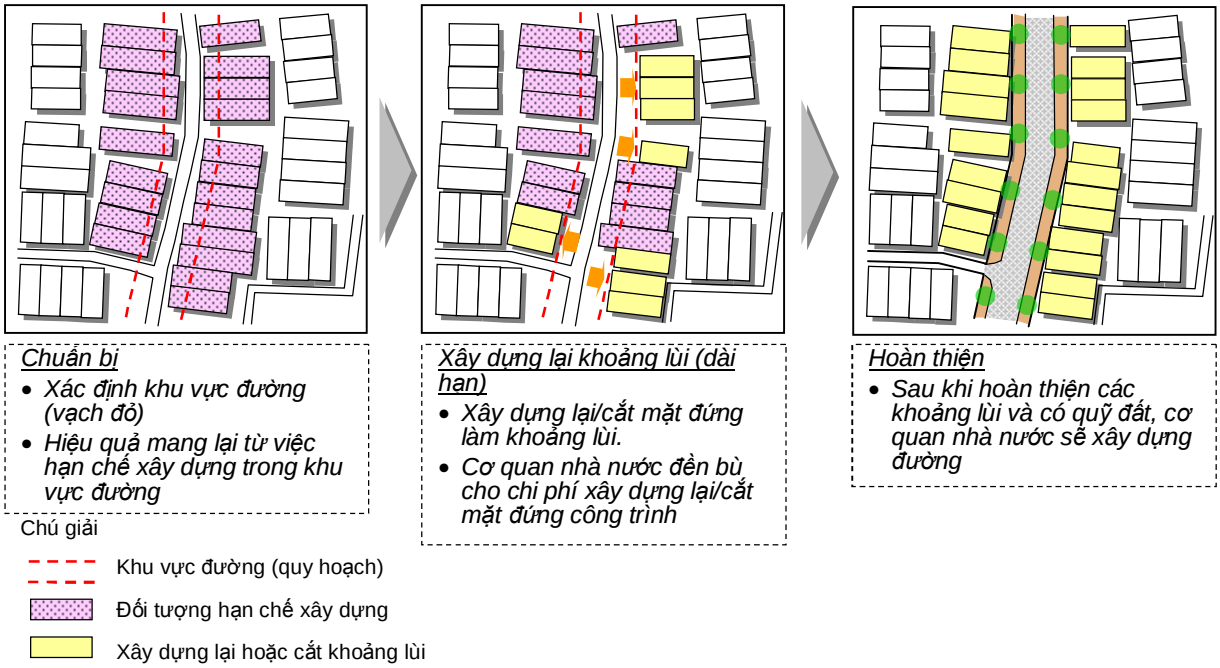
7.34 Trong một số dự án, cơ quan cấp vốn cũng sẽ yêu cầu nước sở tại chuẩn bị và ban hành rộng rãi cẩm nang (hoặc tờ rơi) về công tác tái định cư trong đó bao gồm những nội dung sau: (i) Mục tiêu của dự án, (ii) Khu vực dự án và vị trí dự án; (iii) Ước tính chi phí và nguồn vốn; (iv) Kế hoạch thực hiện dự án (ví dụ: NCKT, ĐTM, và chuẩn bị kế hoạch tái định cư cơ bản); (v) Tác động của dự án; (vi) Xác định tính phù hợp; (vii) Nguyên tắc tái định cư và đền bù; (viii) Chính sách đền bù; (ix) Trợ cấp; (x) Giải quyết khiếu nại (quy trình giải quyết khiếu nại).

7.3 Kế hoạch phát triển đô thị đề xuất

7.3.1 Thu hồi đất theo hệ thống pháp lý hiện hành

7.35 Hiện tại, thu hồi đất bằng đền bù hoặc bằng nhà ở tái định cư là biện pháp duy nhất trong việc phát triển đường và phát triển đô thị (xem Hình 7.1). Biện pháp thu hồi đất bằng đền bù sẽ được áp dụng cho dự án phát triển UMRT gắn kết với phát triển đô thị. Tuy nhiên, sẽ khó điều chỉnh điều chỉnh thu hồi đất để tái phát triển đô thị / chỉnh trang đô thị trong khu vực đã xây dựng. Ví dụ, thiếu đất tái định cư ở khu vực lân cận, khả năng thu lợi thấp do gia tăng chi phí thu hồi đất vì giá đất và giá đền bù cao sẽ khiến khó đảm bảo được tính khả thi của dự án.

Hình 7.1 Thu hồi đất để phát triển đường



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

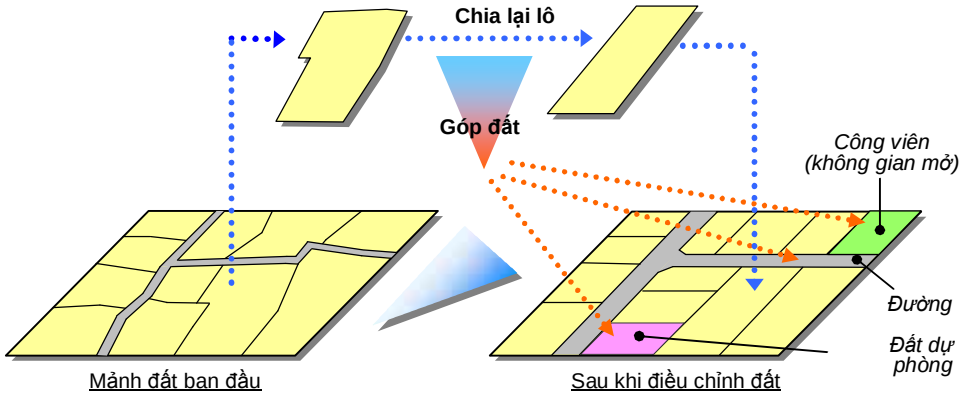
7.3.2 Biện pháp tái phát triển đất đề xuất

7.36 Đề xuất biện pháp Tái điều chỉnh Đất và biện pháp "Tái Phát triển Đô thị" với việc chuyển đổi quyền sử dụng đất. Các biện pháp phát triển đô thị mới này sẽ trở nên thành công cụ hữu ích và hiệu quả để chuẩn bị đất bên cạnh biện pháp thu hồi đất như hiện nay.

7.37 Tái điều chỉnh đất (TĐCĐ) là biện pháp phát triển đô thị gắn kết bao gồm chia lại lô đất và xây dựng hạ tầng (xem Hình 7.2). Đây cũng là một biện pháp phát triển đô thị phổ biến tại Nhật Bản và một cơ chế tương tự cũng được áp dụng tại hơn 10 quốc gia như Thái Lan, Indonesia, Đức, Thổ Nhĩ Kỳ và Nepal. Đây là hệ thống chia lại lô đất để kế hợp các lô đất. Về cơ bản, người có quyền sử dụng đất trong khu vực TĐCĐ có thể giữ quyền của mình trong suốt dự án. Nói cách khác, TĐCĐ là một trong những biện pháp chỉnh trang đô thị bằng sự tham gia của người dân dựa trên cơ sở xây dựng sự đồng thuận.

7.38 Còn có "Hệ thống Góp đất" để dành đất cho phát triển hạ tầng, không gian mở công cộng và/hoặc đất dự phòng cho phát triển đô thị. Cơ quan thực hiện dự án có thể bán đất dự phòng để lấy chi phí cho dự án nhằm thực hiện hệ thống tự chủ về tài chính.

Hình 7.2 Mô hình tái điều chỉnh đất (TĐCĐ)

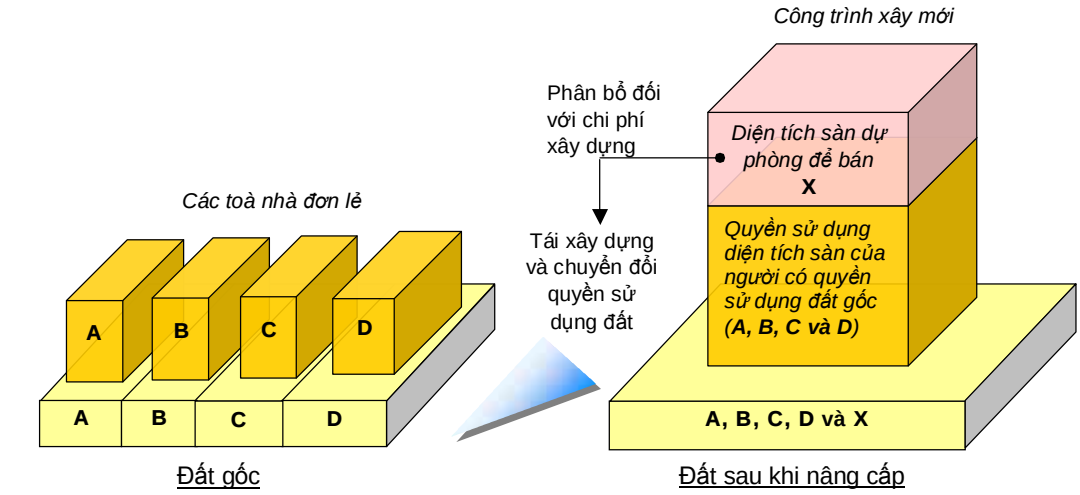


Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

7.3.3 Biện pháp tái phát triển đô thị đề xuất

7.39 Tái phát triển đô thị (TPTĐT) là một trong những biện pháp tái xây dựng sử dụng cơ chế thay đổi quyền sử dụng đất. Biện pháp này được sử dụng để hợp nhất nhiều khu đất riêng biệt thành một mảnh đất liền được dùng để xây chung cư và công trình quy mô lớn mà tại đó người chủ sở hữu hiện tại có thể được tái định cư (xem Hình 7.3). Những người giữ quyền sử dụng đất gốc vẫn giữ quyền của mình trong suốt dự án, sau khi tái xây dựng, quyền sử dụng đất của họ sẽ được tính vào sở hữu một phần của công trình mới xây. Còn có cơ chế tự chủ về tài chính nhằm bán các tầng nhà dự phòng để lấy kinh phí bù chi phí xây dựng.

Hình 7.3 Mô hình tái phát triển đô thị (TPTĐT)



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

7.3.4 Hệ thống dự phòng đất đề xuất

7.40 Để thực hiện hiệu quả TĐCĐ và TPTĐT, thì "Dự phòng đất" (DPĐ) là một biện pháp thu hồi đất ưu tiên làm cơ sở đầu tư cơ bản để phát triển đô thị trong tương lai. Trong trường hợp đất tư nhân được bán, thì nhà nước sẽ thu lại đất làm đầu tư ưu tiên. Khi phát triển trong tương lai, nhà nước sẽ sử dụng đất này với tư cách là đất dự phòng để đô thị hoá và phát triển công trình công cộng. Biện pháp này được áp dụng rộng rãi trên thế giới và đã chứng tỏ là một biện pháp hiệu quả để tập hợp các lô đất cần thiết đồng thời giảm được chi phí thu hồi đất cho nhà nước để thực hiện phát triển đô thị trong tương lai.

7.3.5 Biện pháp phát triển đô thị đề xuất nhờ TĐCĐ và TPTĐT

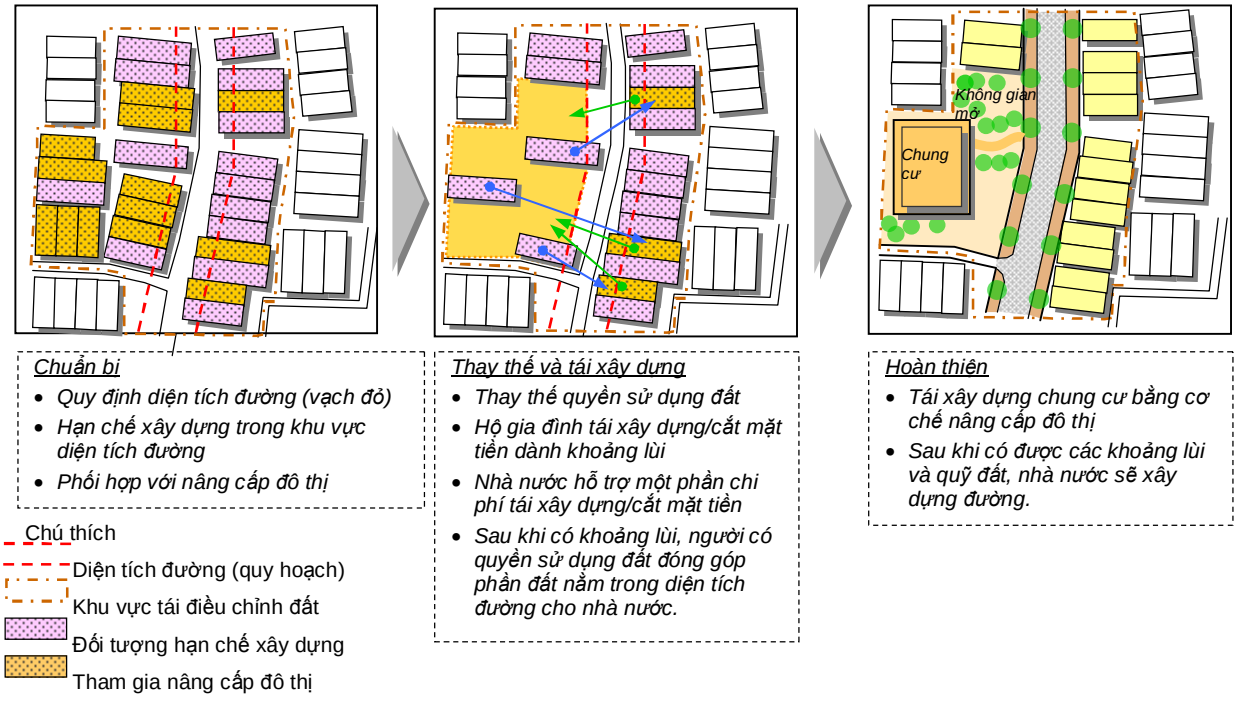
7.41 Các biện pháp TĐCĐ và TPTĐT có thể áp dụng vào dự án phát triển đô thị trong đó có phát triển hạ tầng như xây dựng đường, ITF và đường sắt. Biện pháp phát triển đô thị đề xuất có chuyển đổi quyền sử dụng đất kết hợp giữa TĐCĐ và TPTĐT nhằm mục đích sau:

- Mở rộng diện tích đất thu hồi cho hạ tầng
- Tạo phương án tái định cư tại chỗ
- Khuyến khích sử dụng đất hiệu quả

7.42 Quy trình thực hiện biện pháp kết hợp giữa TĐCĐ và TPTĐT như sau (xem Hình 7.4):

i) Xác định ranh giới dự án phát triển đường, rộng hơn lộ giới
ii) UBND Thành phố Hà Nội công bố và yêu cầu các chủ đất bên trong ranh giới dự án tham gia vào dự án.
iii) Các đối tượng tham gia đồng ý với dự án sẽ chuyển quyền sử dụng đất thành quyền sử dụng tầng nhà chung cư mới bằng biện pháp tái phát triển đô thị.
iv) Các đối tượng không tham gia sẽ trao đổi đất với đối tượng tham gia bằng biện pháp tái điều chỉnh đất.
v) Đối tượng tham gia sẽ xây dựng một chung cư mới và chuyển về các khu nhà ở chia lô.
vi) Đường được xây dựng nhờ vốn của nhà nước.
vii) Nhờ có lợi nhuận của dự án tái phát triển đô thị từ khu nhà chung cư mới, nên không gian mở sẽ được phát triển.

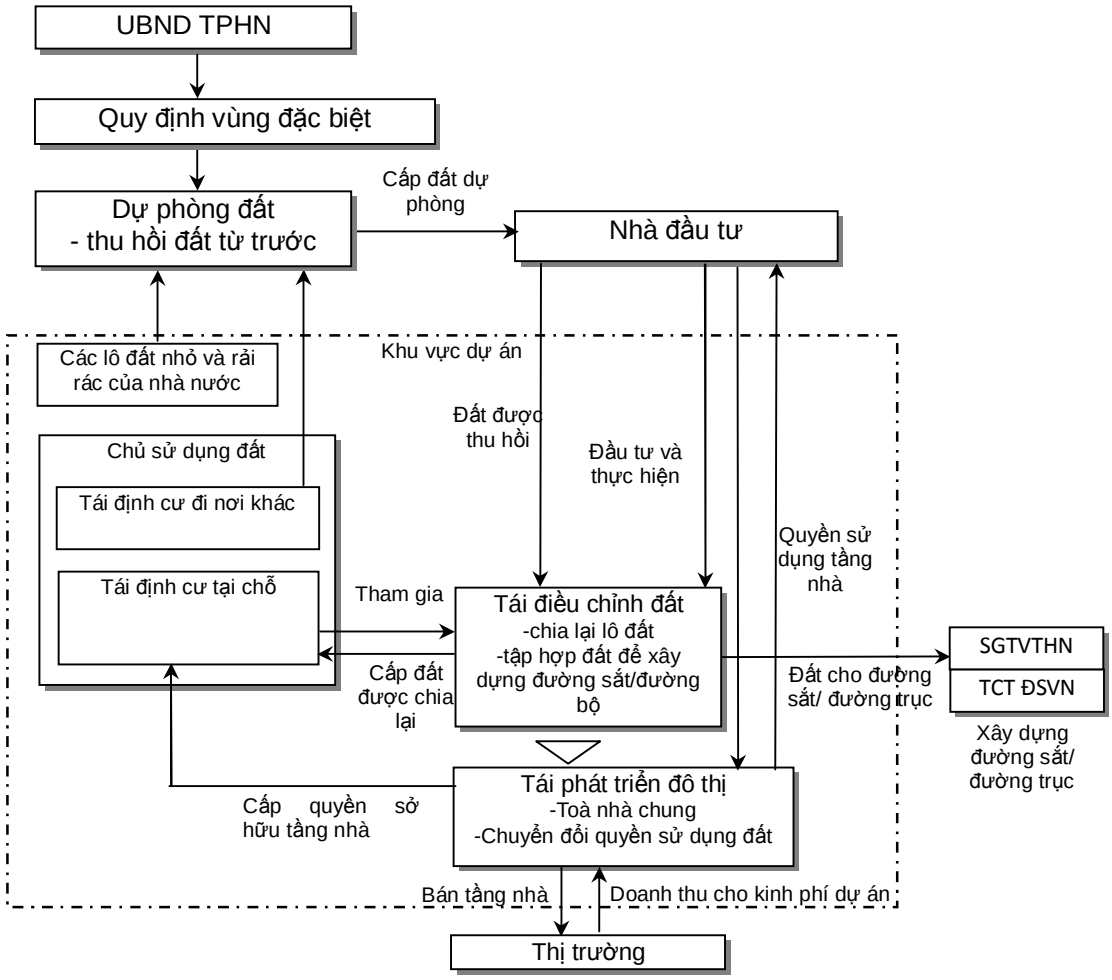
Hình 7.4 Quy trình thực hiện phát triển đường nhờ TĐCĐ và TPTĐT



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

7.43 Biện pháp phát triển đô thị đề xuất nhờ TĐCĐ và TPTĐT như sau (xem Hình 7.5):

Hình 7.5 Biện pháp phát triển đô thị đề xuất nhờ TĐCĐ và TPTĐT



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

7.44 Các biện pháp đề xuất cho công tác chuẩn bị đất và phát triển đô thị sẽ được áp dụng cho nhiều dạng dự án phát triển UMRT gắn kết với phát triển đô thị (xem Bảng 7.7)

Bảng 7.7 Biện pháp thực hiện phát triển đô thị gắn kết trong khu vực ga UMRT

Loại dự án		Cơ quan thực hiện			Biện pháp chuẩn bị đất			Nguồn tài chính		
		Khu vực nhà nước	Khu vực tư nhân	PPP	Thu hồi đất	Điều chỉnh đất	Tái phát triển đô thị	Vốn vay ODA	Trợ cấp	Tư nhân
Tối thiểu	Ga và công trình liên quan tới ga	I	-	¡	I	¡	-	I	-	¡
	Công trình TCLPT	I	-	-	I	¡	-	I	-	-
	Cải thiện đường/ vỉa hè	I	-	-	-	-	-	-	I	-
	Phát triển đường/ vỉa hè	I	-	-	I	¡	-	-	I	-
Ngắn/ trung - dài hạn	Phát triển đường/ vỉa hè	I	-	-	I	¡	-	-	I	-
	Công trình TCLPT	I	-	-	I	¡	-	-	I	-
	Dịch vụ xe buýt gom khách	I	-	-	I	-	-	-	I	-
	Dịch chuyển bến xe khách hiện có	I	-	-	-	-	-	-	I	-
	Tái phát triển đô thị	-	I	-	-	¡	¡	-	-	I
	Phát triển khu đô thị mới	-	I	-	I	-	-	-	-	I
	Chỉnh trang đô thị	I	¡	-	I	¡	¡	-	I	¡
	Cải thiện điều kiện sống	I	-	-	I	-	-	-	I	-

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

Chú thích I : Biện pháp cơ bản, ¡ : Biện pháp không bắt buộc, -: không có

7.3.6 Tính khả thi của biện pháp thực hiện đề xuất nhờ TĐCĐ và TPTĐT

1) Thu hồi đất từ trước

7.45 Về vấn đề thu hồi đất, biện pháp thực hiện đề xuất là áp dụng hệ thống dự phòng đất trong đó sẽ thu hồi đất từ trước. Đây là biện pháp hữu hiệu nhằm đảm bảo có đất dự phòng để xây dựng hạ tầng và phát triển đô thị và hỗ trợ công tác quản lý và kiểm soát phát triển của khu vực tư nhân. Tuy nhiên, trong khuôn khổ luật pháp hiện hành, còn một số vấn đề pháp lý như sau:

- Khó thu hồi đất trước khi phê duyệt dự án: về nguyên tắc, cần có quyết định phê duyệt dự án để thực hiện thu hồi đất. Hiện chưa có cơ sở pháp lý để dự phòng đất và thu hồi đát từ trước.
- Khó thu hồi đất vì các mục đích kết hợp giữa phát triển hạ tầng và đô thị: Về nguyên tắc, dự án hạ tầng và dự án phát triển đô thị là tác biệt với nhau trong hệ thống luật pháp hiện hành. Vì vậy, công tác thu hồi đất cần được thực hiện riêng rẽ theo mỗi mục đích dự án. Chính vì thế rất khó để một tổ chức thực hiện thu hồi đất cho cả hai mục đích là phát triển hạ tầng và phát triển đô thị.
- UBND TPHN khó thu hồi đất cho phát triển đô thị: UBND TPHN chỉ được phép thực hiện các hoạt động quản lý nhà nước và không được thực hiện các hoạt động sinh lời như phát triển thương mại. Vì vậy, UBND TPHN không thể thu hồi đất cho dự án phát triển đô thị trong đó có tạo ra lợi nhuận. Cần phải sử dụng một tổ chức hoặc một công ty đại diện làm công tác này.

7.46 Đối với vấn đề dự phòng đất và thu hồi đất từ trước, cần đề xuất hệ thống xác định khu vực đặc biệt. Hệ thống này bao gồm các chức năng sau:

- Xác định ranh giới dự án phát triển đô thị phục vụ mục đích công cộng.
- Hạn chế các hoạt động xây dựng và giao dịch quyền sử dụng đất trong ranh giới đó.
- Cho phép UBND TPHN thực hiện thu hồi quyền sử dụng đất trước khi phê duyệt dự án.

2) Trao đổi quyền sử dụng đất (chia lại lô đất và chuyển đổi quyền sử dụng đất)

7.47 Đặc điểm tiêu biểu của biện pháp TĐCĐ và TPTĐT là hệ thống trao đổi quyền sử dụng đất nhờ biện pháp chia lại lô đất và chuyển đổi quyền sử dụng đất. Dù chưa có khung pháp lý cho việc chia lại lô đất và chuyển đổi quyền sử dụng đất trong hệ thống pháp lý hiện hành của Việt Nam, nhưng có khả năng thực hiện biện pháp đề xuất đó cho vấn đề tái định cư tại chỗ.

7.48 Nói chung, có ba loại biện pháp đền bù và tái định cư như i) trả tiền đền bù, ii) cấp đất thổ cư, và iii) cấp nhà. Theo điều kiện pháp lý hiện hành, việc chia lại lô đất và chuyển đổi quyền sử dụng đất sẽ được thực hiện dưới hình thức tái định cư trong đó cấp đất thổ cư và căn hộ cho người được tái định cư. Trong biện pháp này, chủ đầu tư sẽ cấp đất hoặc tầng nhà sau khi phát triển đô thị như một khoản đền bù cho quyền sử dụng đất gốc. Nói cách khác, biện pháp này có thể giống với hệ thống góp đất hơn là biện pháp TĐCĐ và TPTĐT. Cần lưu ý rằng theo quy định hiện hành, có thể quyết định đền bù và tái định cư trên cơ sở hợp đồng thoả thuận mà không cần phù hợp với các quy trình thông thường.

7.49 Tuy nhiên, biện pháp tái định cư hiện có chỉ dành cho đất thổ cư mà chưa dành cho đất thương mại và kinh doanh. Vì vậy, hiện vẫn chưa rõ có thể áp dụng biện pháp này đối với đất thương mại và kinh doanh hay không. Quyền sở hữu căn hộ nói chung bao gồm quyền sở hữu theo từng phần. Mỗi người dân có quyền sở hữu tầng nhà theo từng phần và quyền sở hữu đất chung. Tuy nhiên, biện pháp sở hữu theo từng phần chỉ áp dụng cho căn hộ, nên chưa có cơ sở pháp lý cho việc sở hữu theo từng phần đối với toà nhà có mục đích thương mại và kinh doanh. Vì vậy, sẽ khó để thực hiện dự án chuyển đổi quyền sử dụng đất cho toà nhà thương mại và kinh doanh.

7.50 Tuy nhiên, vì chưa có ví dụ nào trước đây về việc chuyển đổi quyền này, nên hệ thống và phương pháp luận mới cần được đề xuất và đặt dấu mốc cho một cách thức mới về việc chuyển đổi quyền trong phát triển đô thị.

3) Thẩm quyền pháp lý của quy hoạch chia lại lô đất và chuyển đổi quyền sử dụng đất

7.51 Để thực hiện TĐCĐ và TPTĐT, hầu hết vấn đề quan trọng về pháp lý là làm sao để đảm bảo quyền sử dụng đất và trao đổi quyền sử dụng đất trong thời gian thực hiện dự án. Ở Nhật Bản, việc đảm bảo quyền sử dụng đất của cá nhân sở hữu quyền sử dụng đất trong giai đoạn thực hiện dự án được quy định trong “Luật Tái điều chỉnh Đất”, “Luật Tái Phát triển Đô thị,” cũng như “Luật Đất đai.” Ở Việt Nam, TĐCĐ và TPTĐT chỉ có thể được thực hiện như một biện pháp tái định cư theo hệ thống pháp luật hiện hành. Trong trường hợp này, quy hoạch tái định cư cần trở thành một phần của dự án phát triển đô thị được phê duyệt và có thẩm quyền pháp lý trong quyết định chính thức.

4) Cơ quan thực hiện TĐCĐ và TPTĐT

7.52 Nhà đầu tư tư nhân có thể thực hiện dự án phát triển đô thị bằng biện pháp TĐCĐ và TPTĐT. TCT ĐSVN và Công ty đảm nhiệm mục đích đặc biệt (SPC) (xem mục 7.7 để biết thêm chi tiết) là cơ quan có quyền thực hiện dự án phát triển đô thị cũng có thể thực hiện dự án TĐCĐ và TPTĐT. Tuy nhiên, UBND TPHN không được phép thực hiện các hoạt động sinh lời bao gồm cả dự án phát triển đô thị, nhưng một công ty đại diện lại được phép. Vì vậy, nhà đầu tư tư nhân, TCT ĐSVN và SPC với một công ty đại diện của UBND TPHN có thể thực hiện TĐCĐ và TPTĐT.

Bảng 7.8 Tính khả thi của biện pháp thực hiện đề xuất với TĐCĐ và TPTĐT

Biện pháp đề xuất	Tính khả thi trong hệ thống pháp lý hiện hành	Đề xuất cải thiện pháp lý
Thu hồi đất từ trước	• Khó thu hồi đất trước khi dự án được phê duyệt. • Khó thu hồi đất trong trường hợp kết hợp các mục đích phát triển hạ tầng công cộng và phát triển đô thị. • UBND TPHN khó thu hồi đất phục vụ mục đích thương mại	• Thiết lập hệ thống xác định ranh giới dự án cho phương pháp dự phòng đất và thu hồi đất từ trước trước khi phê duyệt dự án • Cho phép UBND TPHN thu hồi đất trong khu vực đặc biệt
Chia lại lô đất	• Có thể thực hiện như một biện pháp tái định cư • Chỉ dành cho đất thổ cư • Chưa rõ hình thức tái định cư cho đất thương mại	B • Phương pháp tái định cư bổ sung cho đất thương mại và kinh doanh • Hoặc thiết lập biện pháp pháp lý mới cho công tác chia lại lô đất
Chuyển đổi quyền sử dụng đất	• Có thể thực hiện như một biện pháp tái định cư • Chỉ dành cho dự án căn hộ • Không có cơ sở pháp lý về sở hữu từng phần đối với toà nhà thương mại.	B • Phương pháp tái định cư bổ sung cho đất thương mại và kinh doanh • Thiết lập biện pháp sở hữu từng phần cho toà nhà thương mại và kinh doanh • Thiết lập biện pháp pháp lý mới cho việc chuyển đổi quyền sử dụng đất
Thẩm quyền pháp lý về quy hoạch chia lại lô đất và chuyển đổi quyền sử dụng đất	• Có thể cấp thẩm quyền pháp lý bằng quyết định chính thức về quy hoạch phát triển đô thị bao gồm quy hoạch tái định cư	A
Cơ quan thực hiện	• Có thể áp dụng biện pháp TĐCĐ và TPTĐT cho khu vực tư nhân, TCT ĐSVN và SPC với công ty đại diện của UBND TPHN • UBND TPHN khó thực hiện dự án TĐCĐ và TPTĐT với mục đích thương mại	B • Cho phép UBND TPHN thu hồi đất trong khu vực xác định đặc biệt.

A: Có thể, B: Có thể với điều kiện, C: không thể
Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

7.4 Cơ chế thực hiện dự án đề xuất

7.4.1 Phát triển theo giai đoạn

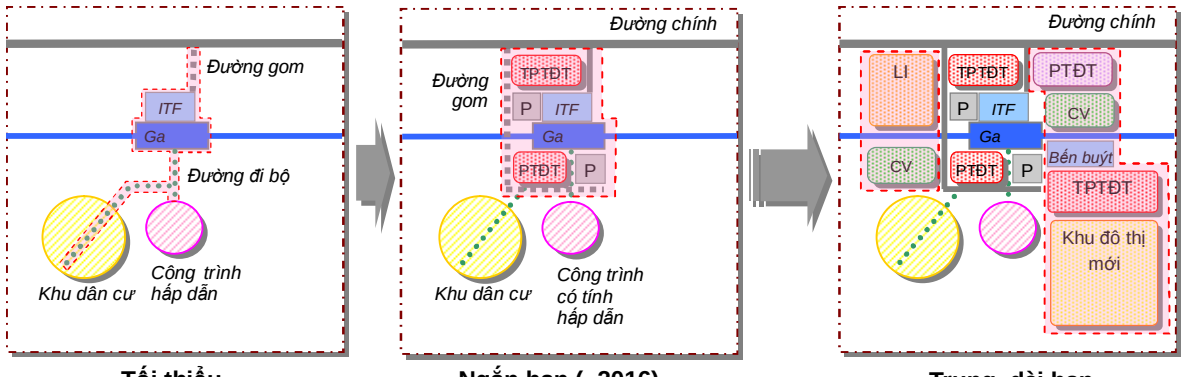
7.53 Cần một giai đoạn chuẩn bị dài để thực hiện bất kỳ hình thức phát triển đô thị chính thức nào. Ngoài ra, cần xem xét cẩn thận công tác quy hoạch và phát triển nếu được phát triển gắn kết với một hệ thống UMRT. Đặc biệt chú trọng đến các vấn đề sau:

- Hợp nhất với quy hoạch xây dựng đô thị hiện có;
- Điều chỉnh với quy hoạch phát triển đường sắt hiện có;
- Phối hợp với phát triển UMRT;
- Thu hồi đất và tái định cư phức tạp;
- Phân định rõ ràng cơ chế chia sẻ vai trò của các thành phần nhà nước, nhà đầu tư đường sắt và thành phần tư nhân;
- Kết hợp các nguồn tài chính khác nhau.

7.54 Để đối phó với những khó khăn trên, biện pháp thực hiện từng bước cần được áp dụng để thực hiện các dự án đề xuất. Phương pháp phân chia giai đoạn như sau được đề xuất và được minh hoạ trong Hình 7.6:

- **Phát triển tối thiểu:** bao gồm ga và công trình liên quan tới ga, công trình trung chuyển liên phương thức (ITF) và phát triển đường / đường đi bộ để tăng khả năng tiếp cận từ/đến ga UMRT. Đây là các công trình để khai thác UMRT và sử dụng ga UMRT. Các công trình đó cần được xây dựng khi UMRT đi vào hoạt động vào năm 2016.
- **Phát triển ngắn hạn:** bao gồm dự án quy mô nhỏ và/hoặc có tính khả thi cao về mặt thu hồi đất và các dự án phát triển đô thị đem lại hiệu quả đồng bộ cao nhờ phát triển kịp thời và đưa tuyến UMRT đi vào hoạt động.
- **Phát triển trung/dài hạn:** bao gồm các dự án quy mô lớn và hoặc kéo dài về mặt thu hồi đất, đảm bảo nguồn tài chính và xu hướng đầu tư tư nhân, điều kiện hạ tầng xung quanh, sắp xếp thể chế cần thiết bao gồm đưa ra quy định mới.

Hình 7.6 Phát triển từng bước và phân chia giai đoạn đề xuất



Tối thiểu **Ngắn hạn (- 2016)** **Trung, dài hạn**

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

7.4.2 Nhóm gói các dự án

7.55 Tập hợp các dự án thành phần khác nhau thành một gói dự án là công cụ cần thiết trong quá trình thực hiện dự án. Cần xem xét kỹ các khía cạnh sau đây khi nhóm gói các dự án:

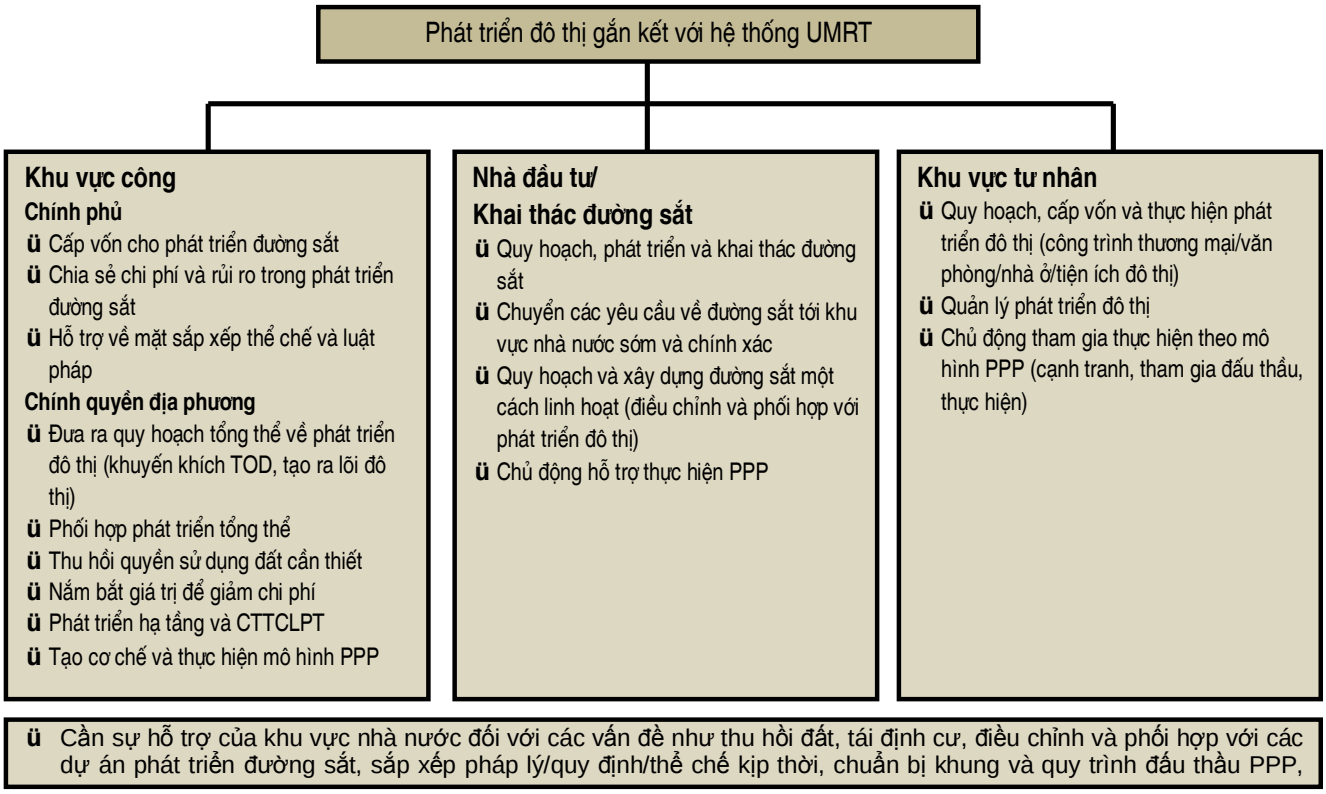
- **Thời gian:** Như đã minh hoạ bên trên, thời gian thực hiện mỗi thành phần dự án là khía cạnh quan trọng nhất trong việc xây dựng gói các dự án;
- **Chức năng và mục tiêu giống nhau:** Có thể nhóm gói các dự án có cùng chức năng và mục tiêu với nhau như trong dự án sau đây:
  (i) Phát triển ga và công trình liên quan đến ga
  (ii) Phát triển đường
  (iii) Dự án phát triển đô thị
  (iv) Phát triển không gian xanh và không gian mở
- **Ưu tiên thực hiện chức năng đường sắt:** Các dự án cần được thực hiện để thực hiện chức năng đường sắt. Ví dụ, phát triển công trình thương mại ngầm không gây xáo trộn việc xây dựng công trình đường sắt hoặc cản trở việc điều chỉnh các công trình đường sắt cơ bản như ga xép cho hoạt động đường sắt. Trong qúa trình quy hoạch, cần đặt ưu tiên cao nhất cho việc thực hiện chức năng đường sắt để quá trình phát triển đô thị gắn kết không tác động tiêu cực tới hoạt động đường sắt.
- **Xem xét sự tham gia của khu vực tư nhân:** Khi nhóm gói các dự án, xem xét sự tham gia của khu vực tư nhân có ý nghĩa đặc biệt quan trọng ở các khía cạnh sau:
  (i) Phát triển công trình thương mại/văn phòng/nhà ở gắn kết với ga
  (ii) Phát triển kinh doanh ki-ốt và các loại hình kinh doanh trong ga khác
  (iii) Tích hợp hệ thống vé bằng thẻ thông minh và thẻ tín dụng/kinh doanh tiền điện tử
  (iv) Chia sẻ chi phí phát triển hạ tầng và các công trình liên quan
  (v) Cung cấp tài chính cho quá trình thực hiện gói dự án
  (vi) Khả năng Hợp tác Công-Tư (PPP) trong việc thực hiện gói dự án

7.4.3 Cơ chế chia sẻ trách nhiệm và rủi ro giữa các bên liên quan chính

7.56 Để hoàn thành phát triển đô thị gắn kết quy mô lớn với hệ thống UMRT, sẽ có ba bên liên quan chính tham gia, gồm khu vực nhà nước, nhà đầu tư/khai thác đường sắt và khu vực tư nhân. Trách nhiệm và rủi ro giữa các bên liên quan này được chia sẻ như trong Hình 7.7. Chi tiết được mô tả trong phần dưới đây.

- **Khu vực nhà nước:** (i) Cung cấp tài chính phát triển đường sắt, (ii) Đưa ra thiết kế về phát triển và điều phối thực hiện, (iii) Thu hồi quyền sử dụng đất cần thiết, và (iv) kêu gọi và thực hiện PPP;
- **Nhà đầu tư và khai thác đường sắt:** (i) Quy hoạch, xây dựng và khai thác đường sắt, (ii) Chuyển các yêu cầu về đường sắt cho phía phát triển đô thị, và (iii) hỗ trợ thực hiện hiện PPP;
- **Khu vực tư nhân:** (i) Quy hoạch, cấp vốn, xây dựng và quản lý phát triển đô thị, và (ii) đáp lại việc thực hiện PPP.

Hình 7.7 Cơ chế chia sẻ trách nhiệm và rủi ro giữa các bên liên quan



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

7.4.4 Trách nhiệm của khu vực nhà nước

1) Trách nhiệm của chính phủ

(1) Cấp vốn phát triển đường sắt

7.57 Do việc xây dựng hệ thống UMRT đòi hỏi phải có nguồn vốn đầu tư ban đầu rất lớn và thường rất khó để bù lại khoản đầu tư này chỉ bằng nguồn thu từ vé, nên chính phủ cần có trách nhiệm cấp vốn phát triển UMRT. Chính phủ có thể áp dụng vốn vay ưu đãi với kỳ hạn thanh toán dài hạn và lãi suất thấp để sử dụng cho đầu tư ban đầu. Chính quyền địa phương có thể chia sẻ chi phí đầu tư ban đầu, trong trường hợp này Uỷ ban Nhân dân Thành phố Hà Nội sẽ được bù đắp một phần chi phí từ nguồn thu được tạo ra nhờ hoạt động UMRT.

(2) Hỗ trợ cơ chế chính sách và hàng lang pháp lý

7.58 Chính phủ cũng sẽ chịu trách nhiệm hỗ trợ sắp xếp thể chế và pháp lý. Để thực hiện phát triển đô thị quy mô lớn được đề xuất trong các chương trước, chính phủ cần thực hiện sắp xếp thể chế và pháp lý liên quan tới các vấn đề sau:

(i) Phát triển công trình ngầm

(ii) Khung pháp lý và các quy định cần thiết về tái điều chỉnh đất

(iii) Khung pháp lý và các quy định cần thiết về tái phát triển đô thị

(iv) Khung pháp lý và các quy định cần thiết về phát triển đô thị tư nhân

(v) Khung pháp lý và các quy định cần thiết về tái phát triển đô thị theo hình thức PPP.

2) Trách nhiệm của chính quyền địa phương

(1) Đưa ra quy hoạch phát triển tổng thể

7.59 Trách nhiệm cơ bản nhất của chính quyền địa phương là đưa ra một quy hoạch tổng thể phát triển đô thị gắn kết với các hệ thống UMRT trong thẩm quyền của mình như quy hoạch mà Nghiên cứu JICA này đang hỗ trợ UBND Thành phố Hà Nội thực hiện. Định hướng cơ bản cho quy hoạch tổng thể này khuyến khích và hỗ trợ ý tưởng Phát triển theo định hướng giao thông công cộng (TOD) và thiết lập các lõi đô thị.

(2) Điều phối phát triển tổng thể

7.60 Dựa trên quy hoạch tổng thể trên, chính quyền địa phương sẽ chịu trách nhiệm điều phối phát triển tổng thể giữa khu vực nhà nước, nhà đầu tư đường sắt và khu vực tư nhân về mặt thời gian, chức năng, nguồn vốn, khuyến khích khu vực tư nhân tham gia, thiết kế và thực hiện PPP... Cơ chế điều phối chi tiết sẽ được đề xuất trong phần sau của chương này.

(3) Thu hồi quyền sử dụng đất cần thiết

7.61 Do việc quản lý các vấn đề liên quan tới đất đai thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương nên ngay khi lộ giới (ROW) của tuyến UMRT được xác định, chính quyền địa phương cần thực hiện thu hồi quyền sử dụng đất cần thiết (LUR) và công tác tái định cư cho đơn vị đầu tư đường sắt. Ngoài ra, đầu cơ đất (thực hiện thu hồi đất trước) vào những dải đất dự phòng cần thiết xung quanh khu vực phát triển đô thị quanh ga lớn cần được chính quyền địa phương thực hiện trước để hỗ trợ tạo ra lô đất phát triển lớn quanh khu vực ga nhờ sử dụng và trao đổi các dải đất hạt giống đó. Theo cách này, quá trình thu hồi quyền sử dụng đất được thực hiện sớm sẽ giúp tiết kiệm chi phí phát triển tổng thể. Phương pháp này đã được thực hiện tại Nhật Bản và Singapore và đã được chứng minh có hiệu quả.

(4) Nắm bắt giá trị để giảm chi phí

7.62 Tổng giá trị hệ thống đường sắt mang lại dọc theo hành lang tuyến là rất lớn và gia tăng khi mạng lưới đường sắt được tạo lập. Doanh thu vé từ hành khách chỉ là một phần nhỏ của tổng giá trị thu được. Phần giá trị còn lại do việc phát triển đường sắt tạo ra nằm trong giá trị gia tăng của các công trình dọc theo hành lang tuyến. Giá trị gia tăng đặc biệt lớn xung quanh vị trí các nhà ga. Chính quyền địa phương cần nắm bắt và sử dụng giá trị gia tăng này để giảm bớt gánh nặng tài chính cho việc phát triển đường sắt và các công trình liên quan như đường vào, quảng trường ga và công trình trung chuyển liên phương thức (ITF). Sau đây là ví dụ về phương pháp nắm bắt giá trị.

(i) Phí phát triển

(ii) Góp vốn cho chủ đầu tư

(iii) Khu đánh giá đặc biệt

(iv) Cấp vốn từ nguồn thuế gia tăng (TIF)

(v) Tái điều chỉnh đất

(vi) Tái phát triển đô thị

(vii) Đấu giá đất/ bán quyền sử dụng đất/cho thuê đất

(viii) Hợp tác nhà nước-tư nhân (PPP)

7.63 Một số phương pháp trên sẽ được trình bày chi tiết trong phần sau của chương này. Phần giá trị sau cùng cho chính quyền địa phương là phần tăng thu thuế từ việc sở hữu hoặc giao dịch tài sản giá trị gia tăng dọc theo hành lang tuyến.

(5) Phát triển hạ tầng và các công trình trung chuyển liên phương thức

7.64 Đường tiếp cận và các công trình trung chuyển liên phương thức là hạ tầng cơ sở thiết yếu cho nhà ga đường sắt để thực hiện hiệu quả chức năng của một ga đường sắt. Về cơ bản trách nhiệm thuộc về chính quyền địa phương và các cơ quan địa phương liên quan. Các phương pháp nắm bắt giá trị nêu trên có thể được áp dụng để chia sẻ và giảm bớt chi phí phát triển. Do đây là thành phần chung trong quá trình phát triển các ga, nên việc xây dựng các ITF có thể được hợp thành một gói dự án nhằm tìm kiếm nguồn vốn ưu đãi như vốn song phương và đa phương để có một phần ngân sách thực hiện xây dựng tất cả các ga của một tuyến UMRT.

(6) Khởi xướng và thực hiện PPP

7.65 Hợp tác nhà nước-tư nhân (PPP) là một cách hiệu quả để thiết kế và thực hiện dự án phát triển đô thị gắn kết với hệ thống UMRT. Chính quyền địa phương phải đứng ra khởi xướng PPP do đây là cơ quan có thẩm quyền quản lý quyền sử dụng đất, quy hoạch đô thị, kiểm soát xây dựng và cung cấp hạ tầng.

7.66 Chính quyền địa phương cần chuẩn bị khung PPP để thực hiện phát triển đô thị gắn kết. Một đơn vị chuyên phụ trách việc khuyến khích và thực hiện dự án PPP cần được thực hiện dưới sự quản lý của chính quyền địa phương nhằm thiết kế và quản lý quá trình PPP trong việc thực hiện phát triển đô thị gắn kết theo hình thức PPP. Chi tiết về việc thực hiện PPP sẽ được trình bày trong phần sau của chương này.

7.4.5 Trách nhiệm của chủ đầu tư/đơn vị khai thác đường sắt

1) Quy hoạch, phát triển và khai thác đường sắt

7.67 Trách nhiệm của chủ đầu tư/đơn vị khai thác đường sắt là quy hoạch, phát triển và khai thác hệ thống đường sắt một cách hợp lý và cung cấp dịch vụ vận tải và kết nối hiệu quả giữa các lõi đô thị để tăng khả năng lưu thông cho người dân và tăng chất lượng và giá trị môi trường đô thị dọc hành lang tuyến.

7.68 Một vấn đề quan trọng là thiết lập tổ chức kiểm soát và quản lý tổng thể mạng lưới các tuyến UMRT tại Vùng Thủ đô Hà Nội. Liên quan đến việc phát triển đô thị, một vấn đề quan trọng cần xác định là khả năng thực hiện phát triển công trình của chủ đầu tư và đơn vị khai thác đường sắt.

2) Chuyển sớm và chính xác các yêu cầu về đường sắt cho khu vực nhà nước

7.69 Chuyển sớm và chính xác các yêu cầu quan trọng tới phía phát triển đường sắt mà chủ yếu là chính quyền địa phương là yếu tố thành công quan trọng đối với đơn vị đầu tư đường sắt để các yêu cầu đó được đưa vào quy trình phát triển đô thị. Dưới đây là các ví dụ về các yêu cầu đó:

(1) Quy hoạch xây dựng

(i) Lộ giới (ROW) cho phát triển đường sắt cần được phân định rõ ràng để xác định ranh giới đường sắt và phát triển đô thị khi quy hoạch và thực hiện: Do bước này sẽ tạo cơ sở và trở thành điều kiện tiên quyết để đưa ra một quy hoạch phát triển đô thị gắn kết cho mỗi khu vực ga, nên TCT ĐSVN và UBND TPHN cần thoả thuận sớm để xác định lộ giới cuối cùng ngay tại thời điểm này.

(ii) Thông tin kỹ thuật về xây dựng (vị trí, khối lượng, thời gian, khối lượng công việc xây dựng, phương pháp xây dựng, v.v.)

(iii) Thiết kế đô thị (thiết kế ga, chiều cao công trình, v.v.)

(iv) Chính sách thu hồi đất và tái định cư.

(2) Kế hoạch khai thác

(i) Kế hoạch khai thác đường sắt

(ii) Phát triển các công trình liên quan đến ga (quảng trường ga, khu đỗ ô tô, xe máy, khu đỗ xe đạp, cầu vượt bộ hành, v.v.) và khả năng các công trình đó có được xây dựng bên đường sắt hay không.

(iii) Kinh doanh cửa hàng và bên trong ga, kinh doanh trong quảng trường ga, v.v.

(3) Dự báo nhu cầu

(i) Các đường di chuyển chính (cổng vào/ra ga, đường vào chính từ khu vực xung quanh: cho người đi bộ, xe hơi, xe buýt, taxi), tuyến di chuyển dịch vụ.

(ii) Dự báo số lượng hành khách lên xuống tại mỗi ga vào mỗi giai đoạn trong tương lai, phân chia phương thức.

(iii) Trung chuyển sang các phương thức vận tải khác (UMRT, VNR, xe buýt, v.v.) và khả năng có nên xây dựng các công ITF cạnh ga hay không.

(4) Vấn đề khác

(i) Đánh giá xã hội và môi trường

(ii) Quy hoạch sử dụng đất cho các khu đất cạnh đường sắt và sử dụng cho các mục đích phi đường sắt.

3) Quy hoạch và xây dựng đường sắt một cách linh hoạt

7.70 Xây dựng đường sắt nhìn chung được quy hoạch khá cứng nhắc về mặt thời gian và đặc điểm kỹ thuật trong khi quá trình phát triển đô thị lại phụ thuộc nhiều vào các yếu tố dễ thay đổi như chu kỳ thị trường bất động sản, tính sẵn có của nguồn vốn, quyết định kinh doanh của chủ đất và v.v. Vì vậy sự phối hợp hoàn hảo giữa phát triển đường sắt và phát triển đô thị là rất khó.

7.71 Giải pháp là tạo tính linh hoạt nào đó cho công tác quy hoạch và xây dựng đường sắt. Ví dụ, có thể thiết kế và xây dựng ga để có thể điều chỉnh và mở cửa vào ga mới trong tương lai khi cần thiết. Khả năng trung chuyển với các tuyến UMRT trong tương lai cần được đảm bảo khi các ga trung tâm được thiết kế và xây dựng nhằm cung cấp những liên kết tương lai đó.

4) Hỗ trợ tích cực hình thức PPP

7.72 Yếu tố thành công cho việc thực hiện PPP là biện pháp chia sẻ rủi ro rõ ràng giữa nhà nước và tư nhân. Tuy nhiên, PPP trong trường hợp phát triển đô thị gắn kết này được ba bên thực hiện: nhà nước, đơn vị đầu tư đường sắt và tư nhân. Vì vậy chúng ta cần thiết kế cơ chế chia sẻ rủi ro phù hợp giữa ba bên như hình minh hoạ trong phần trước. Do tại một số ga chính đơn vị đầu tư đường sắt là chủ sở hữu một dải đất lớn có thể dùng làm đất hạt giống cho phát triển đô thị quy mô lớn, nên đơn vị đầu tư đường sắt có thể khởi xướng một dự án PPP. Có thể lập một liên doanh với đối tác tư nhân đã chọn để thực hiện dự án phát triển đô thị quy mô lớn gắn kết với phát triển ga UMRT chính.

7.4.6 Sự tham gia của khu vực tư nhân

(1) PPP là gì?

7.73 Thuật ngữ “Hợp tác Nhà nước-Tư nhân (PPP)” đã được sử dụng phổ biến từ những năm 1990. Tuy nhiên, chưa có một định nghĩa, mô hình hay thống nhất rộng rãi

nào về PPP. Thuật ngữ PPP mang nghĩa rộng về các cơ cấu khác nhau trong đó khu vực tư nhân thực hiện một dự án hoặc một dịch vụ công cộng. Các dự án ưu đãi về giao thông vận tải và tiện ích đô thị đã xuất hiện tại các quốc gia thành viên EU trong nhiều năm, đặc biệt ở Pháp, Ý và Tây Ban Nha, với doanh thu được trích ra từ các khoản thanh toán của người sử dụng cuối cùng. Giải pháp Tài chính Tư nhân (PFI) của Anh mở rộng khái niệm này ra hạ tầng công cộng và kết hợp khái niệm đó với việc áp dụng các dịch vụ được nhà nước thay vì người sử dụng cuối thanh toán.

7.74 Việc sử dụng thuật ngữ PPP bây giờ đã lan rộng ra hầu hết các quốc gia EU và một số quốc gia Châu Á như Nhật Bản và Hàn Quốc, và tuỳ thuộc vào quốc gia và nền chính trị tại một thời kỳ, thuật ngữ này có thể bao gồm một loạt mô hình.

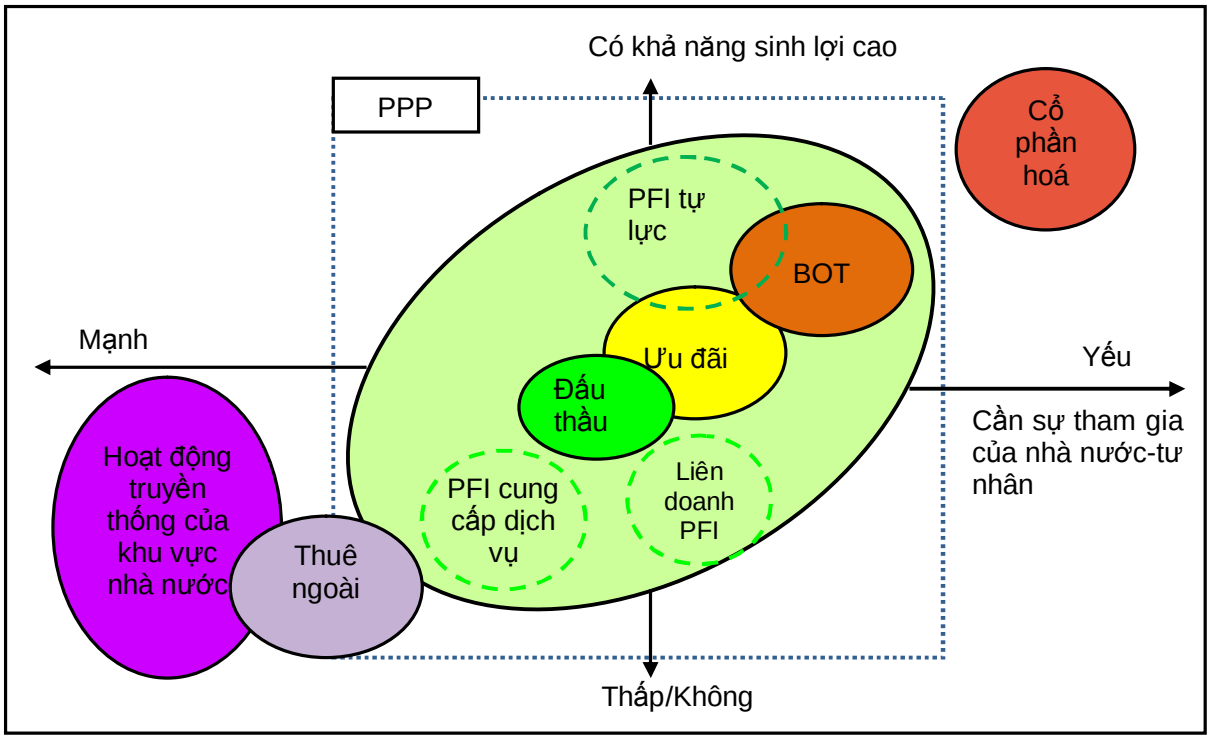
7.75 Các mô hình này có thể là các hợp đồng quản lý tương đối ngắn hạn (ít hoặc không có chi phí vốn), thông qua các hợp đồng ưu đãi (trong đó có thể bao gồm thiết kế và xây dựng một loạt các dịch vụ cần thiết và cơ chế cấp vốn cho toàn bộ công việc xây dựng và khai thác), cho tới hình thức liên doanh và cổ phần hoá một phần trong đó có cơ chế chia sẻ quyền sở hữu giữa nhà nước và tư nhân (Hình 7.8).

7.76 Theo phương pháp tiếp cận khu vực nhà nước truyền thống, khu vực nhà nước sẽ thiết kế, xây dựng, khai thác và bảo trì hạ tầng, và đặt ra mức chất lượng và tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ, trong khi theo phương pháp tiếp cận cổ phần hoá, khu vực tư nhân sẽ thực hiện tất cả các công việc này thay cho khu vực nhà nước. Theo phương pháp tiếp cận PPP, mặc dù khu vực tư nhân thực hiện thiết kế, xây dựng, khai thác và bảo trì hạ tầng, nhưng khu vực nhà nước sẽ có trách nhiệm giải trình cuối cùng đối với việc cung cấp dịch vụ. PPP đảm bảo cung cấp dịch vụ tới người dân, nhưng với chi phí thấp hơn và chất lượng cao hơn nhờ kỹ năng quản lý và năng lực tài chính của khu vực tư nhân.

7.77 Các lợi ích mong đợi với PPP như sau:

- Giảm chi phí chu kỳ sống của dịch vụ công do hình thức PPP thực hiện so với phương pháp truyền thống của khu vực nhà nước.
- Dịch vụ tốt hơn và ít chi phí hơn nhờ phát huy những kỹ năng của khu vực tư nhân và các rủi ro đối với khu vực đó có thể được quản lý và giải quyết tốt nhất đối với mỗi rủi ro cụ thể.
- Góp phần vào sự phát triển của khu vực tư nhân nhờ phát triển một thị trường mới cho khu vực tư nhân.
- Giảm thiểu những hạn chế về ngân sách và tạo điều kiện cho khu vực nhà nước có khả năng thực hiện dự án trong dài hạn.

Hình 7.8 Xác định các phương án PPP



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

7.78 Sau đây là các yêu cầu chính để thực hiện PPP:

- Cam kết chính trị mạnh mẽ và hỗ trợ liên tục của chính phủ để thiết lập khung thể chế và pháp lý đầy đủ về PPP và đạt được sự tin tưởng từ khu vực tư nhân.
- Khu vực nhà nước có đủ năng lực để thực hiện và quản lý công tác thực hiện các dự án PPP.
- Chia sẻ rủi ro phù hợp trong thiết kế và thực hiện các dự án PPP.
- Quy trình lựa chọn đối tượng trong khu vực tư nhân minh bạch và công bằng
- Thị trường vốn và các tổ chức tài chính trong nước lớn mạnh và có kinh nghiệm cấp vốn dự án dài hạn.
- Tính chắc chắn của các yếu tố cần thiết để dự đoán dòng tiền dự án như tính khả thi của việc gia tăng giá vé, bổ sung các dự án cạnh tranh, thay đổi hệ thống trợ cấp, v.v.
- Bố trí một đối tác phù hợp từ khu vực nhà nước vào PPP để tạo sự phối hợp và đối thoại tốt hơn giữa khu vực nhà nước và tư nhân.

7.79 Ở Việt Nam, đã có một vài ví dụ về dự án PPP được thực hiện trong lĩnh vực năng lượng và viễn thông. Tuy nhiên, cũng có một số ví dụ khác trong lĩnh vực xây dựng nhà máy xử lý nước (cấp nước khối lượng lớn) và xây dựng đường cao tốc bằng vốn ưu đãi phát triển đô thị dọc theo lộ giới đường. UBND TP Hà Nội đã thực hiện một trong các dự án PPP về đường cao tốc này, đó là dự án đường cao tốc Láng – Hoà Lạc bằng nguồn vốn ưu đãi phát triển đô thị nêu trên. Tuy nhiên, Bộ GTVT đã đưa ra giải pháp thực hiện dự án đó, vì vậy kinh nghiệm của Hà Nội về chi tiết dự án PPP đó có thể có giới hạn. Hiện nay, Sở KHĐT với sự hỗ trợ từ Ngân hàng Thế giới đang chuẩn bị khung pháp lý về PPP gọi là “Khung tài chính PPP” bao gồm cơ chế cấp vốn hỗ trợ. Khung pháp lý này đã được soạn thảo và dự kiến Thủ tướng Chính phủ sẽ phê duyệt vào mùa thu năm 2010 và sẽ có thể áp dụng cho các dự án PPP thuộc lĩnh vực phát triển đô thị.

(2) Thực hiện các dự án PPP trong phát triển đô thị

7.80 Các biện pháp tái điều chỉnh đất (TĐCĐ) và Tái phát triển Đô thị (TPTĐT) được áp dụng rộng rãi tại Nhật Bản là một mô hình PPP trong phát triển đô thị. Sau đây là đặc điểm riêng về các biện pháp này:

(i) Các quyền liên quan tới đất và tầng nhà của người dân tại khu vực đặc biệt được chung và chia lại dựa trên quyền lợi trước đây về giá trị đất đai theo sự sắp xếp trong hợp đồng.

(ii) Giá trị đất gia tăng do hạ tầng phù hợp, đường xá và phát triển thương mại mang lại được nắm bắt về mặt đất dư thừa và diện tích sàn để bán ra thị trường nhằm bù đắp một phần chi phí đầu tư.

(iii) Quyền hạn của cơ quan thực hiện và khung pháp lý được củng cố bằng các quy định đặc biệt để đảm bảo việc trao đổi các quyền và công tác thực hiện và cấp vốn.

7.81 Bên trên là các đặc điểm thông thường trong các dự án PPP trong phát triển đô thị. Do vậy, yếu tố thành công quan trọng là nắm bắt được phần giá trị gia tăng của đất và sử dụng để bù đắp và giảm gánh nặng tài chính của đầu tư công và tạo được sự quản lý bền vững cho toàn bộ quá trình phát triển. Phần gia tăng giá trị và giá trị gia tăng sẽ được nâng cao thêm nữa khi phát triển đô thị được gắn kết với phát triển ga và hành lang UMRT.

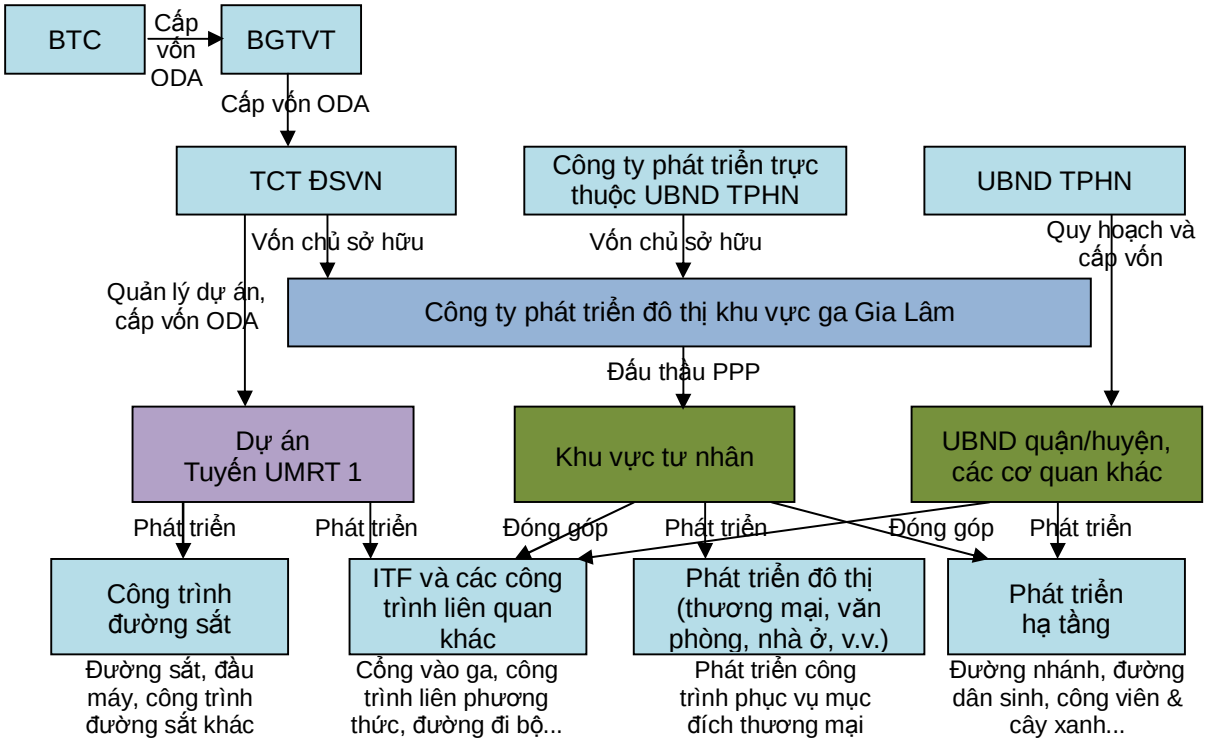
(3) Lập kế hoạch, cấp vốn và xây dựng phát triển đô thị

7.82 Ngay cả khi khu vực nhà nước đứng ra chuẩn bị các khung cơ bản, nhưng đối tượng thực hiện PPP chính lại là khu vực tư nhân. Khu vực tư nhân hoàn thành, lập kế hoạch, cấp vốn, xây dựng và quản lý công tác phát triển đô thị dựa trên kinh nghiệm, bí quyết, mạng lưới, kỹ thuật, tài chính và nguồn nhân lực của mình để lập quy hoạch và phát huy lợi ích hợp tác của tuyến đường sắt và phát triển đô thị và hoàn lại giá gia tăng cho địa phương vì lợi ích của người dân.

7.83 Đây có thể là mô hình kinh doanh duy nhất trong đó tạo điều kiện cho ngành đường sắt sinh lời và tự chủ về tài chính như đã được chứng minh trong lịch sử ngành đường sắt tư nhân của Nhật Bản trong đó ngành đường sắt và phát triển đô thị được gắn kết và hưởng lợi ích dưới cùng một tổ chức quản lý.

7.84 Nhìn chung một dự án PPP được thực hiện trên cơ sở cơ cấu kết hợp giữa các bên liên quan như trong Hình 7.9 dưới đây.

Hình 7.9 Ví dụ về cơ cấu triển khai thực hiện theo mô hình PPP kết hợp



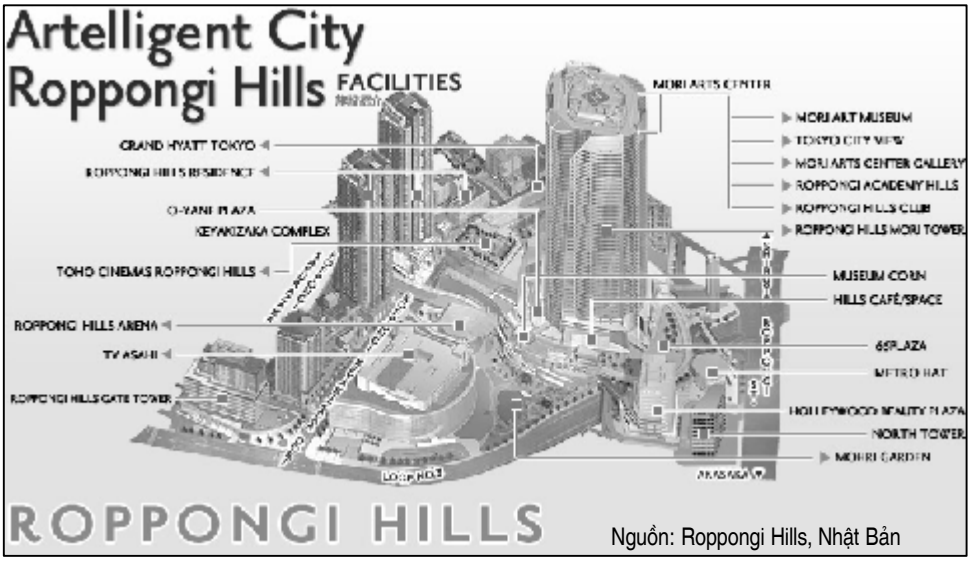
Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

(4) Quản lý phát triển đô thị

7.85 Quản lý các công trình dân cư và thương mại phát triển là nguồn lợi bền vững cho khu vực tư nhân. Trong dự án phát triển đô thị quy mô lớn, có nhiều công trình và đất đai được quản lý như minh hoạ trong Hình 7.10.

7.86 Các phần hạ tầng và dịch vụ tiện ích như đường, không gian mở, hệ thống điều hoà khu vực, xử lý nước thải có thể do một tổ chức quản lý khu vực phát triển và quản lý. Tổ chức này được thành lập chủ yếu nhờ vào sáng kiến của nhà đầu tư tư nhân nhằm thực hiện quản lý khu vực toàn diện và bền vững. Như vậy, loại sáng kiến của khu vực tư nhân này có thể giảm được tổng chi phí quản lý vốn vẫn do khu vực nhà nước gánh vác.

Hình 7.10 Quản lý công trình Roppongi Hills (Nhật Bản)



Nguồn: Roppongi Hills, Nhật Bản

(5) Tích cực thực hiện mô hình PPP

7.87 Phát triển đô thị tại ga chính có thể có quy mô rất lớn và có khả năng thu lời cao. Vì vậy, theo mô hình PPP và khung thể chế do khu vực nhà nước chuẩn bị, các đối tượng thuộc khu vực tư nhân sẽ tham gia đấu thầu PPP và cạnh tranh về ý tưởng, kinh nghiệm, mạng lưới, kỹ thuật, tài chính và nguồn nhân lực để đưa ra các đề xuất về phát triển đô thị với tiêu chuẩn quốc tế.

7.4.7 Cấp vốn

(1) Định hướng chung cho việc phát triển đô thị gắn kết với cấp vốn

7.88 Cơ chế tài chính trong phát triển đô thị gắn kết phải được lên kế hoạch và được thực hiện một cách toàn diện bằng cách xem xét cẩn trọng các yếu tố tài chính quan trọng như cơ quan thực hiện, phương pháp mua lại các dải đất cần thiết và nguồn vốn sẵn có. Nhà nước cần đóng vai trò chủ đạo khi cấp vốn cho các hạng mục tối thiểu như phát triển ga và các công trình liên quan, công trình ITF và đường/đường đi bộ, như vậy thì tiềm năng phát triển đô thị gắn kết mới có thể được nâng cao và khuyến khích phát triển của tư nhân ở khu vực xung quanh ga UMRT. Theo đó, hỗ trợ kỹ thuật có thể được sử dụng trong quy hoạch và nhóm gói các dự án và nguồn vốn ưu đãi như các khoản vay song phương và đa phương có thể được sử dụng trong các dự án phát triển tối thiểu.

7.89 Trong phát triển trung-dài hạn, có thể sử dụng hàng loạt các phương pháp "nắm bắt giá trị" khác nhau, kích thích tiềm năng tăng trưởng thị trường ở khu vực xung quanh các ga UMRT và hành lang UMRT, như tái điều chỉnh đất, nâng cấp đô thị, đóng góp của đơn vị đầu tư, ngân hàng đất và tận dụng "quyền sử dụng đất công", Hợp tác Nhà nước – Tư nhân v.v, có thể được dùng để cấp vốn cho việc phát triển đô thị gắn kết. Đây là một khái niệm quan trọng cho phát triển trung-dài hạn để nắm bắt phần giá trị được tạo ra nhờ thiết lập hành lang UMRT và khả năng tiếp cận công trình vận tải công cộng (giá trị tiềm năng phát triển đô thị được tăng lên) để bù lại chi phí phát triển các công trình công cộng cần thiết như công trình liên quan đến ga, công trình ITF và phát triển đường/đường đi bộ để có thể giảm đáng kể gánh nặng tài chính của nhà nước trong việc phát triển hạ tầng và các công trình công cộng cần thiết.

(2) Tận dụng nguồn vốn ODA để hỗ trợ PPP

7.90 Nhiều nguồn tài chính khác nhau phải được kết hợp để cấp vốn cho dự án phát triển khu vực ga gắn kết. Để tạo ra được sự kết hợp gói tài chính này, cần xem xét khả năng sử dụng các khoản vay song phương và đa phương để cấp vốn cho dự án phát triển các công trình liên phương thức tại mỗi ga để hợp thành một dự án và được cấp vốn. Đây là yếu tố cần thiết cho hoạt động của ga đường sắt và cần nâng cao sự tham gia tích cực của các nhà đầu tư và đơn vị phát triển tư nhân trong các đề xuất phát triển tự nguyện và trong kêu gọi đấu thầu PPP để phát triển khu vực ga.

7.4.8 Quy trình đề xuất cho việc chuẩn bị và thực hiện phát triển UMRT gắn kết với khu vực nhà ga

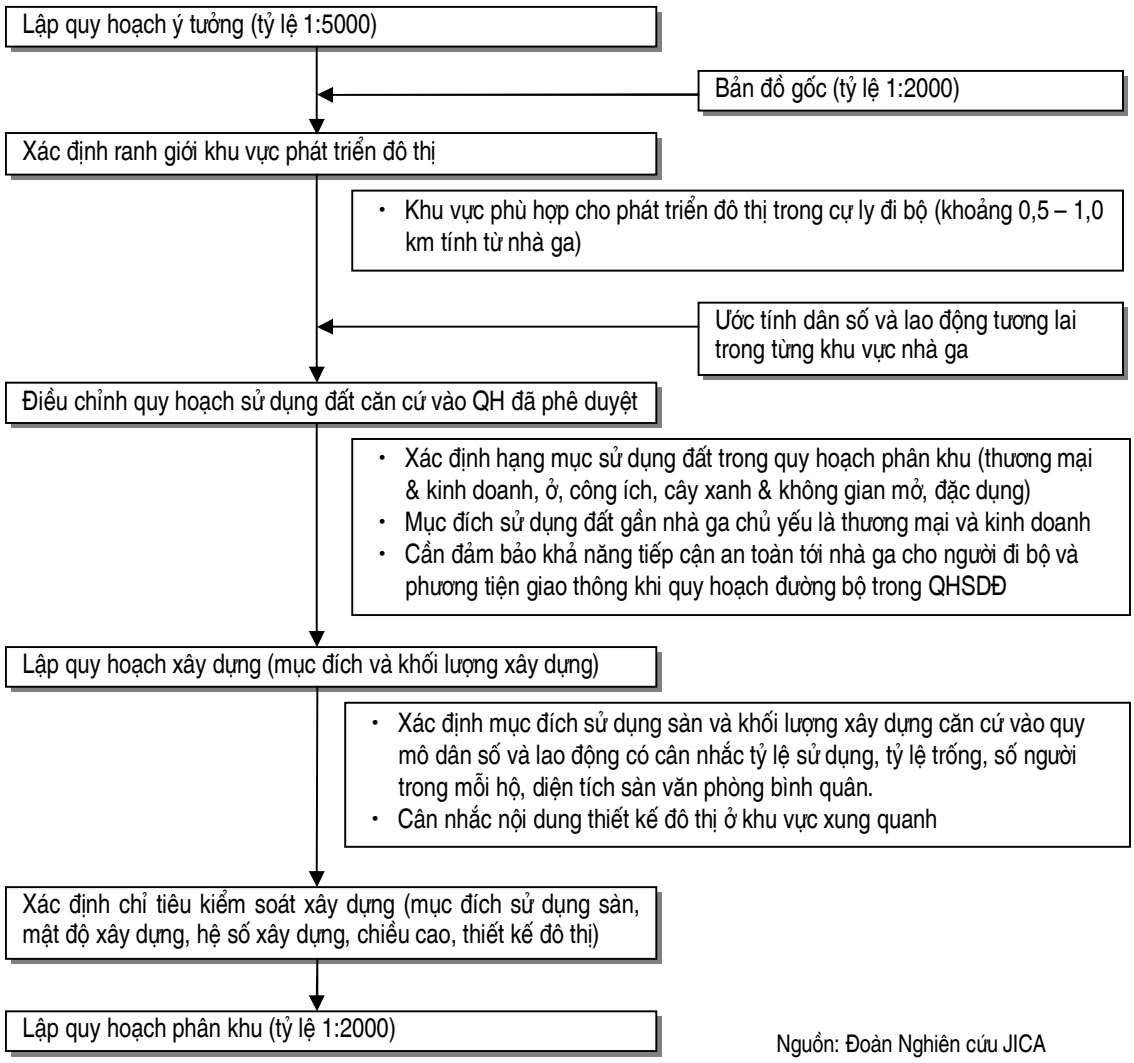
7.91 Để thực hiện dự án phát triển đô thị gắn kết với UMRT và khu vực xung quanh, cần thiết lập và cải thiện hệ thống pháp lý liên quan đến lĩnh vực quy hoạch và quản lý phát triển đô thị. Các hoạt động sau của UBND TPHN và các công tác sắp xếp thể chế được đề xuất cho việc chuẩn bị và thực hiện phát triển đô thị gắn kết với hệ thống UMRT tại Hà Nội;

1) Lập quy hoạch phân khu

7.92 Dự án này đã lập quy hoạch chi tiết cho 5 khu vực ga, có thể lồng ghép vào quy hoạch phân khu theo quy định của Luật quy hoạch đô thị. Để triển khai phát triển đô thị gắn kết tại tất cả các khu vực nhà ga này thì chính quyền cấp quận sẽ lập quy hoạch phân khu bao quát toàn bộ diện tích phát triển đô thị gắn kết quanh nhà ga, sau đó cần được Sở Quy hoạch Kiến trúc phê duyệt.

7.93 Luật Quy hoạch Đô thị quy định quy hoạch phân khu phải có tỷ lệ 1:2.000 và phải thể hiện được nội dung sử đụng dất, mạng lưới đường bộ, các chỉ tiêu phát triển tại từng ô. Các chỉ tiêu này bao gồm (i) mật độ xây dựng, (ii) hệ số xây dựng, (ii) chiều cao công trình để kiểm soát xây dựng và quản lý thiết kế đô thị. Quy trình quy hoạch chi tiết sau quy hoạch phân khu được thể hiện trong Hình 7.11.

Hình 7.11 Quy trình quy hoạch chi tiết trên cơ sở quy hoạch ý tưởng



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

2) Thiết lập hệ thống phân khu đặc biệt

7.94 Vùng đặc biệt cho phát triển gắn kết khu vực ga UMRT sẽ được đề xuất nhằm tạo thuận lợi cho phát triển đô thị. Vùng đặc biệt được lựa chọn cho khu vực phát triển đô thị với mục đích công cộng tại mỗi khu vực ga UMRT. Đề xuất HAUPA hoặc cơ quan có thẩm quyền cao hơn quyết định vùng đặc biệt này. Vùng đặc biệt có những chức năng chính sau:

- Hạn chế công trình xây dựng của tư nhân
- Hạn chế mua bán đất tư nhân
- Cho phép thu hồi đất từ trước cho mục đích công cộng.

7.95 Cần thiết lập biện pháp pháp lý cho vùng đặc biệt trước khi bắt đầu dự án ngắn hạn. Thu hồi đất từ trước là một biện pháp hiệu quả nhằm đảm bảo có đất cho phát triển hạ tầng và kiểm soát phát triển không theo trật tự của tư nhân. Đặc biệt, cần đảm bảo đất dự phòng cho phát triển UMRT gắn kết với tái phát triển đô thị như ở phường Nguyễn Trung Trực tại khu vực ga Nam cầu Long Biên.

3) Thành lập Phòng Quản lý Dự án phát triển khu vực ga UMRT gắn kết trực thuộc UBND TPHN

7.96 Đề xuất thành lập phòng quản lý dự án trực thuộc UBND TPHN để khuyến khích và quản lý toàn bộ hoạt động phát triển đô thị xung quanh ga UMRT. Phòng có chức năng điều phối giữa các tổ chức liên quan và hỗ trợ ban quản lý dự án trong mỗi khu vực ga và thực hiện phát triển hạ tầng cũng như thu hồi đất.

7.97 Phòng này cũng sẽ thiết kế và chuẩn bị các gói thầu PPP cần thiết cho mỗi khu vực ga và hỗ trợ ban quản lý dự án dưới đây trong việc thực hiện các gói thầu PPP.

7.98 Cần thiết lập phòng quản lý dự án trước khi bắt đầu dự án tối thiểu.

7.99 UBND TPHN dự định thành lập Cơ quan Giao thông Công cộng (PTA) phụ trách việc khai thác và quản lý vận tải công cộng bao gồm năm (05) tuyến UMRT và BRT. Có thể Trung tâm quản lý và điều hành giao thông đô thị Hà Nội (TRAMOC) sẽ được tái cơ cấu để đảm nhiệm chức năng của PTA và Ban dự án đường sắt đô thị Hà Nội cũng có thể được chuyển đổi thành PTA. Vì vậy, đề xuất hai ban quản lý hoạt động vận tải đô thị và phát triển đô thị xung quanh các ga UMRT này cần được thành lập đồng thời và được phối hợp với nhau để thực hiện phát triển UMRT gắn kết với phát triển đô thị.

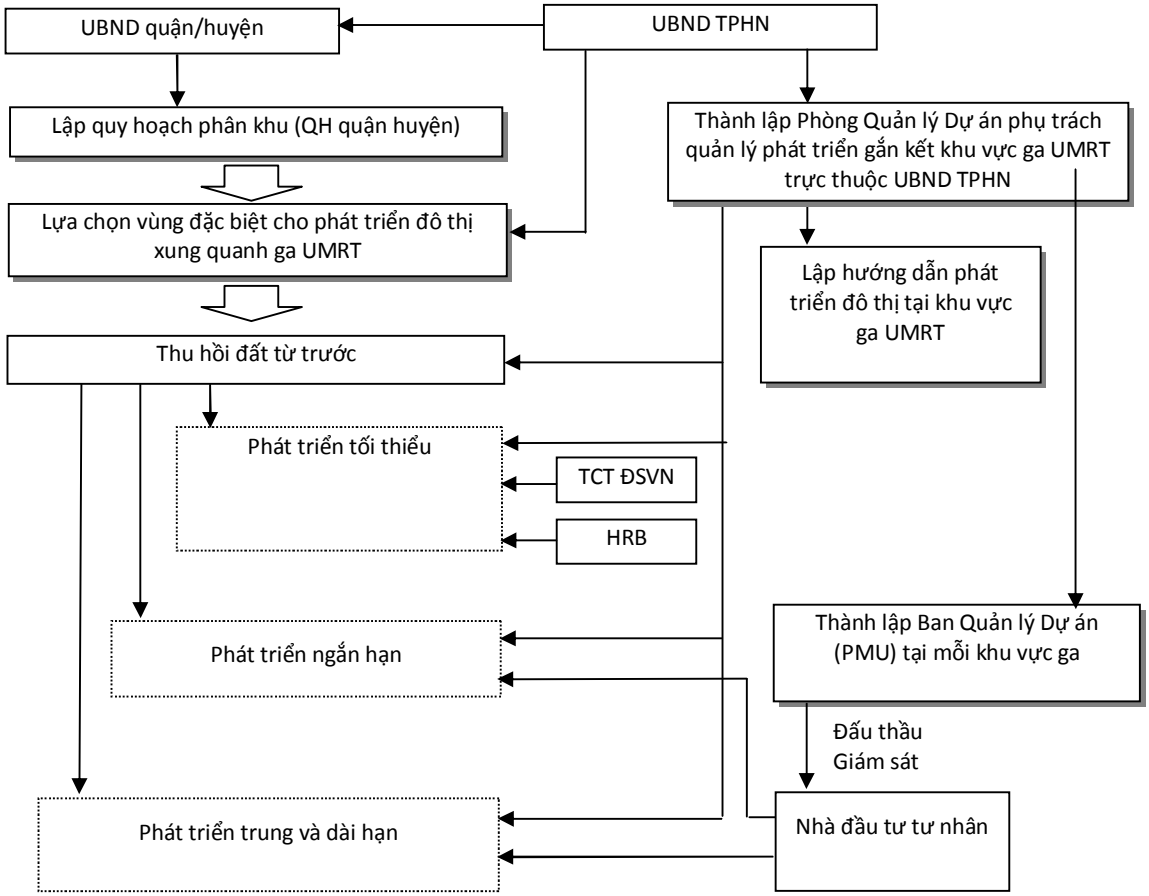
4) Thành lập Ban Quản lý Dự án cho mỗi khu vực ga

7.100 Đề xuất thành lập ban quản lý dự án cho mỗi khu vực ga. Ban quản lý này có chức năng quản lý dự án phát triển đô thị, đấu thầu và giám sát hoạt động phối hợp của nhà đầu tư tư nhân với các tổ chức liên quan. Cần thành lập các ban này trước khi bắt đầu dự án ngắn hạn.

5) Lập hướng dẫn phát triển đô thị trong khu vực ga UMRT

7.101 Để kiểm soát và khuyến khích phát triển đô thị gắn kết dọc theo hành lang UMRT, đề xuất lập hướng dẫn phát triển đô thị tại khu vực ga UMRT. Tài liệu này sẽ hướng dẫn công tác thiết kế hạ tầng đô thị, xây dựng và kết cấu và vấn đề sử dụng đất và cảnh quan cụ thể cho cả khu vực tư nhân và nhà nước. Ngoài ra, hướng dẫn còn đưa ra quy trình và vấn đề kỹ thuật cho công tác quản lý và thực hiện dự án. Hướng dẫn sẽ do Phòng quản lý dự án nêu trên lập.

Hình 7.12 Quy trình chuẩn bị và thực hiện phát triển UMRT



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

7.5 Quy hoạch chuyên ngành đề xuất phối hợp với phát triển UMRT

7.5.1 Tổng quan

7.102 Sau khi phát triển UMRT, cấu trúc đô thị Hà Nội sẽ thay đổi về mặt sử dụng đất, mạng lưới vận tải, điều kiện sống,v.v. Do việc phát triển UMRT vẫn còn mới mẻ đối với thành phố Hà Nội nên còn nhiều vấn đề cần được giải quyết. Điều quan trọng không chỉ là chuẩn bị quy hoạch mới về phát triển UMRT và phát triển đô thị ở khu vực xung quanh ga mà còn phải phối hợp và điều chỉnh các quy hoạch hiện có bị ảnh hưởng bởi phát triển UMRT.

7.103 Trong bối cảnh này, (i) quy hoạch dịch vụ xe buýt gom khách, (ii) quy hoạch quản lý không gian ngầm, và (iii) quy hoạch tái định cư trong phát triển UMRT cần được đề xuất. Những quy hoạch này cần được các cơ quan nhà nước nghiên cứu và xây dựng thêm để được phê duyệt.

7.5.2 Quy hoạch dịch vụ xe buýt gom khách

1) Tổng quan

7.104 Nhìn chung số lượng hành khách đi xe buýt sẽ giảm do nhiều người sẽ chuyển sang dùng phương thức UMRT. Điều này đặc biệt đúng với các tuyến xe buýt hiện có chạy song song hoặc gần song song với tuyến UMRT 1 và 2. Mặt khác, các tuyến xe buýt gom khác sẽ đi lên – đặc biệt khi mạng lưới tuyến xe buýt tổng thể được điều chỉnh để tạo sự gắn kết với mạng lưới các tuyến đường sắt đô thị (Xem Hình 7.13).

7.105 Cần triển khai một nghiên cứu toàn diện riêng về tái cơ cấu mạng lưới tuyến xe buýt ở Hà Nội, hoặc nghiên cứu chung về vận tải công cộng do sẽ có một cơ quan mới về quản lý vận tải công cộng được thành lập trực thuộc UBND Thành phố Hà Nội để khai thác tất cả các tuyến UMRT, trừ Tuyến 1 và xe buýt. Trong khuôn khổ báo cáo này, đây chỉ coi là một nội dung kiến nghị cho một nghiên cứu lớn hơn.

7.106 Để hiện thực hóa một đô thị theo hướng vận tải công cộng thì cần đẩy mạnh các dịch vụ UMRT thành một mạng lưới vận tải công cộng gắn kết chứ không phải cạnh tranh với nhau. Để có được dịch vụ xe buýt hữu hiệu cho cả mục đích gom khách cho UMRT và vận chuyển hành khách, cần cân nhắc các nội dung như sau:

i) Phát triển bến xe buýt phía trước các ga UMRT ở khu vực ngoại thành;

ii) Cải thiện điều kiện trung chuyển giữa xe buýt và UMRT tại khu thương mại trung tâm;

iii) Điều chỉnh các tuyến xe buýt để cung cấp dịch vụ gom khách cho các ga UMRT.

Hình 7.13 Bản đồ các tuyến xe buýt hiện tại của Hà Nội

Nguồn: TRAMOC

2) Phát triển bến xe buýt

7.107 Hiện tại có 8 bến xe sẽ bị ảnh hưởng từ việc phát triển hệ thống UMRT, đó là Nam Thăng Long, Mỹ Đình, Kim Mã, Bờ Hồ, Long Biên, Gia Lâm, Giáp Bát và Hà Đông (xem Hình 7.14), trong số đó các bến Bờ Hồ, Long Biên, Gia Lâm và Giáp Bát nằm gần các ga UMRT. Cụ thể (i) bến xe Bờ Hồ nằm gần ga Hồ Hoàn Kiếm (C9), (ii) bến xe Long Biên nằm gần ga Nam Cầu Long Biên (V6), (iii) bến xe Gia Lâm nằm gần ga Gia Lâm (V4), và (iv) bến xe Giáp Bát nằm gần ga Giáp Bát (V12).

7.108 Đối với việc cung cấp dịch vụ vận tải công cộng ở khu vực ngoài phạm vi dịch vụ UMRT, đề xuất cải thiện dịch vụ xe buýt gom khách từ các ga UMRT tại khu vực ngoại thành. Hiện tại các bến xe Gia Lâm, Mỹ Đình và Giáp Bát được bố trí tại các huyện ngoại thành mới để cung cấp dịch vụ gom khách này. TRAMOC đã có kế hoạch di dời bến xe Giáp Bát về phía Nam. Đề xuất bến xe mới này nằm đối diện với ga Hoàng Liệt (V13) tại vị trí nhà máy hiện nay.

7.109 Ga Nam Thăng Long (C1) sẽ nằm trong khu đô thị CIPUTRA là nơi đã phát triển gần hết các công trình dân cư. Trong tương lai, khu vực hành chính Tây Hồ Tây sẽ phát triển thành một trung tâm đô thị mới ở Hà Nội nên ga Tây Hồ Tây (C3) sẽ nằm tại trung tâm của khu vực mới này. Đề xuất sử dụng diện tích đã bố trí làm công viên trong quy hoạch chi tiết đã phê duyệt để xây dựng bến xe, tạo điều kiện cho dịch vụ xe buýt gom khách tới các huyện phía bắc sông Hồng. UBND thành phố đã có kế hoạch phát triển ga hàng không (CAT) trong ga đường sắt này để làm chức năng vận chuyển, làm thủ tục lên máy bay cho sân bay Nội Bài.

3) Cải thiện dịch vụ trung chuyển giữa xe buýt và các ga UMRT

7.110 Như đã đề cập ở trên, các bến xe Bờ Hồ, Long Biên, Gia Lâm và Giáp Bát nằm gần các ga UMRT, và còn có các bến xe đề xuất gần ga Hoàng Liệt và Tây Hồ Tây. Để tăng cường tính kết nối và khả năng tiếp cận cho hành khách thì phải cải thiện được điều kiện trung chuyển.

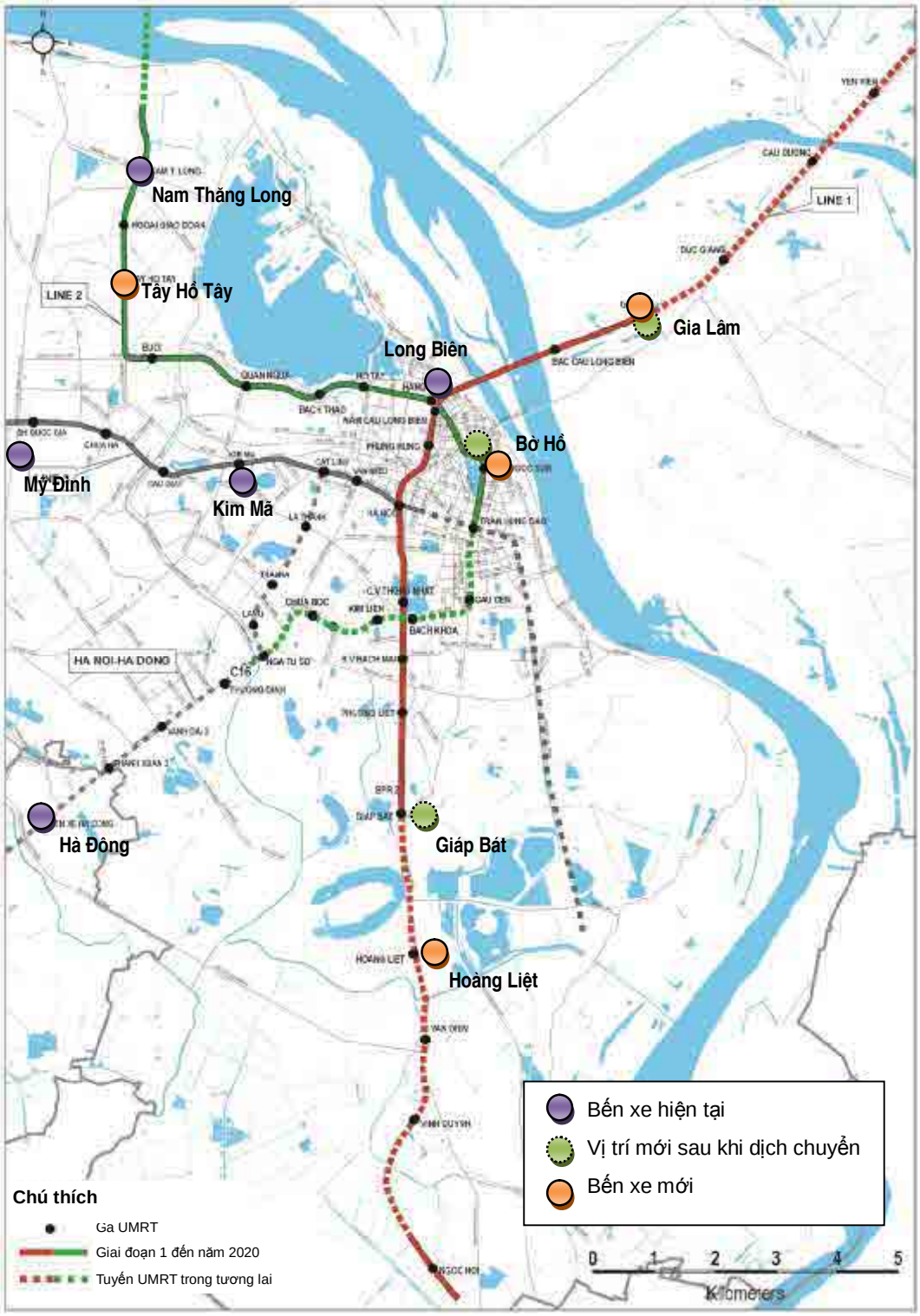
7.111 **Bến xe Bờ Hồ:** Theo quy hoạch chi tiết ga Hồ Hoàn Kiếm (C9), bến xe Bờ Hồ sẽ nằm tại vị trí hiện tại của Công ty Điện lực Hà Nội, từ đó nối thẳng bằng lối đi ngầm tới ga Hồ Hoàn Kiếm. Vị trí đề xuất này thuận lợi hơn cho việc trung chuyển tới ga UMRT và cũng cải thiện cảnh quan cho hồ Hoàn Kiếm. Về chức năng, bến xe này sẽ là điểm gom khách nhưng cũng là bãi gửi cho xe du lịch vì đây là cửa ngõ vào khu phố cổ.

7.112 **Bến xe Long Biên:** Theo quy hoạch chi tiết ga Nam Cầu Long Biên (V6) và ga Hàng Đậu (C8), có bố trí một lối đi bộ trên cao dọc theo đường Yên Phụ nối tới bến xe Long Biên. Hành khách đi xe buýt sẽ có thể dễ dàng tới các ga UMRT này mà không phải đi ngang qua đường. Để tránh xung đột giao thông, mạng lưới lối đi bộ trên cao giữa hai ga UMRT và bến xe này sẽ phải đảm bảo an toàn và hiệu quả.

7.113 **Bến xe Gia Lâm:** Theo quy hoạch chi tiết của ga Gia Lâm (V4), bến xe Gia Lâm hiện tại trên Quốc lộ 1 sẽ chuyển tới đối diện với ga Gia Lâm. Dự án tái phát triển đô thị khu vực công trình đường sắt của TCT ĐSVN sẽ tạo điều kiện phát triển bến xe phục vụ ga UMRT này.

7.114 **Bến xe Giáp Bát:** Từ bến xe Giáp Bát sang ga Giáp Bát (V12) phải đi ngang qua Quốc lộ 1. Sau khi dịch chuyển tới vị trí Hoàng Liệt thì vấn đề này vẫn không thay đổi. Đề xuất xây dựng một cầu đi bộ nối ga UMRT và bến xe để tạo điều kiện an toàn cho hành khách trung chuyển.

Hình 7.14 Bản đồ vị trí các bến xe khách đề xuất



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

4) Điều chỉnh các tuyến xe buýt

7.115 Tính tới năm 2009, Hà Nội có tổng cộng 60 tuyến xe buýt, trong đó có 57 tuyến cắt hoặc song song với các tuyến UMRT. Trong số 57 tuyến này thì chỉ có 6 tuyến bị coi là trùng với các Tuyến UMRT 1 và 2. Do đó các tuyến này cần chấm dứt hoạt động hoặc phải điều chỉnh để tránh cạnh tranh trực tiếp với dịch vụ đường sắt. Các tuyến này được thể hiện trong Bảng 7.9.

Bảng 7.9 Các tuyến xe buýt trùng với tuyến UMRT

Số	Tên tuyến	Dài (km)	Tỷ lệ trùng	Tần suất giờ cao điểm	Số khách trung bình/xe, 2008	Các ga bị ảnh hưởng
10	Long Biên - Từ Sơn	19,1	67%	6 x 80HK	99,9	V4
3	Giáp Bát - Gia Lâm	15,9	57%	6 x 80HK	126,0	V4, C12
21	Giáp Bát - Hà Đông	13,1	57%	4 x 80HK	107,9	
14	Bờ Hồ - Cổ Nhuế	15,2	51%	6 x 60HK	96,8	V6, C8
44	Trần Khánh Dư - Mỹ Đình	16,5	44%	4 x 60HK	57,3	C12
1	Long Biên – Hà Đông	14,2	43%	6 x 80HK	138,1	V6, V8

Nguồn: Điều tra giao thông, Đoàn Nghiên cứu JICA

7.116 Để đảm bảo ít ảnh hưởng nhất thì các tuyến "song song" có thể điều chỉnh như thể hiện trong bảng sau:

Bảng 7.10 Điều chỉnh các tuyến xe buýt song song

Số	Hiện tại	Thành
10	Long Biên - Từ Sơn qua cầu Chương Dương, Nguyễn Văn Cừ, Ngô Gia Tự, Hà Huy Tập.	Cắt bỏ đoạn từ Long Biên tới Yên Viên. Tuyến buýt số 10 chạy từ ga Yên Viên (V1) tới Từ Sơn
3	Giáp Bát - Gia Lâm qua Giải Phóng, Lê Duẩn, Khâm Thiên, cầu Chương Dương, Nguyễn Văn Cừ	Gộp với tuyến số 2: Long Biên – Trần Nhật Duật – Trần Quang Khải – Trần Khánh Dư – Trần Hưng Đạo – Tràng Tiền – Hàng Khay – Trang Thi – Điện Biên Phủ – Trần Phú – Tôn Đức Thắng – Tây Sơn – Chùa Bộc – Đào Duy Anh – Lê Duẩn – Trần Nhân Tông – Quang Trung – Trần Hưng Đạo – ga Hà Nội (V8).
21	Giáp Bát - Hà Đông qua Giải Phóng, Đào Duy Anh, Phạm Ngọc Thạch, Chùa Bộc, Tây Sơn, Ngã Tư Sở, Nguyễn Trãi	Chỉnh tuyến từ ga Giáp Bát (V12) tới ga Hà Nội (V8) như sau: ga Giáp Bát (V12) – Giải Phóng – Lê Duẩn – Trần Nhân Tông – Quang Trung – Trần Hưng Đạo – ga Hà Nội (V8)
14	Bờ Hồ - Cổ Nhuế qua Quán Thánh, Thụy Khê, Hoàng Quốc Việt, Hoàng Hoa Thám, Phan Đình Phùng	Bỏ tuyến này
44	Trần Khánh Dư - Mỹ Đình qua Đại Cồ Việt, Đào Duy Anh, Chùa Bộc, Tây Sơn, Ngã Tư Sở, Nguyễn Trãi	Khánh Dư - Trần Hưng Đạo - Tăng Bạt Hổ - Yecxanh - Lò Đúc - Trần Khát Chân - Đại Cồ Việt - Kim Liên kéo dài – Đê La Th ành – Nguyễn Chí Thanh – Trần Duy Hưng – Phạm Hùng – bến xe Mỹ Đình.
1	Long Biên – Hà Đông qua Hàng Đậu, Hàng Cót, Lê Duẩn, Tây Sơn, Ngã Tư Sở, Nguyễn Trãi	Ga Hà Nội (V8) – Khâm Thiên – Nguyễn Lương Bằng – Ngã Tư Sở – Nguyễn Trãi – bến xe Yên Nghĩa.

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

5) Các tuyến buýt đi qua/gần các ga ưu tiên trong quy hoạch chi tiết

7.117 Các tuyến xe buýt đi qua hay gần 7 nhà ga UMRT ưu tiên trong quy hoạch chi tiết được thể hiện trong Bảng 7.11. Lượng hành khách dự báo hàng ngày năm 2020 cần trung chuyển tới/từ xe buýt cũng được so sánh với năng lực hiện tại (dữ liệu năm 2008) của xe buýt tại các ga đó. Lượng trung chuyển này cho thấy chỉ phải giảm lượng xe buýt ở khu vực ga Hồ Hoàn Kiếm (C9), ngoài ra cần tăng cường xe buýt ở các khu vực ga kép là Nam Cầu Long Biên (V6) và Hàng Đậu (C8).

7.118 Số lượng chỗ dừng xe buýt trong Bảng 7.11 là giả định mỗi xe chỉ dừng 5 phút cho mục đích lấy khách và trả khách.

i) Với ga Gia Lâm, phần lớn các xe buýt gom khách sẽ là xe khách liên tỉnh, điểm dừng là ở bến xe gần đó.

ii) Đối với khu vực ga kép Nam Cầu Long Biên và Hàng Đậu, kiến nghị mỗi hướng bố trí 5 vị trí dừng xe buýt, trong đó 3 vị trí gần ga Hàng Đậu hơn (Tuyến 2) còn 2 gần ga Nam Cầu Long Biên hơn (Tuyến 1).

iii) Đối với khu vực ga kép CV Thống Nhất và Bách Khoa, kiến nghị bố trí 3 điểm dừng xe buýt, trong đó 1 điểm cho Tuyến UMRT 2 và 2 điểm cho Tuyến UMRT 1. Do đã dự báo giảm lượng trung chuyển xe buýt ở bến xe Bờ Hồ phía bắc hồ Hoàn Kiếm, đồng thời khu vực này là đường một chiều, nên chỉ cần bố trí một điểm dừng xe buýt gần ga Hồ Hoàn Kiếm là đủ phục vụ cho cả hai hướng.

Bảng 7.11 Yêu cầu về xe buýt gom khách tại các ga ưu tiên trong QH chi tiết

Số	Tên tuyến	Ga ưu tiên trong QH chi tiết						
		Gia Lâm	Nam Cầu Long Biên	Hà Nội	C.V Thống Nhất	Hàng Đậu	Hồ Hoàn Kiếm	Bách Khoa
		V4	V6	V8	V9	C8	C9	C12
2	Bác Cổ - H.Đông - Ba La						X	
8	Long Biên - Ngũ Hiệp						X	
9	Bờ Hồ - Bờ Hồ						X	
11	Ga Hà Nội - ĐH NN I	X						
18	Kim Mã - L.Biên - Kim Mã		X					
22	BX Gia Lâm - BV103		X			X		
23	Ng. C.Trứ - Ng. C.Trứ		X					
25	Nam TLong - Giáp Bát							X
30	Mai Động- H.Q.Việt			X				
31	Bách Khoa- Đ.H Mỏ							X
32	Giáp Bát - Nhổn			X				X
35	Trần .K. Dư - Nam TL							X
36	Yên Phụ - Linh Đàm		X			X		
38	N.T.Long - Mai Động			X				
41	Giáp Bát - Nghi Tàm							X
43	Ga Hà Nội - Đông Anh			X				
49	T.K. Dư - KĐT Mỹ Đình			X				
51	T.K. Dư - KĐT Trung Yên							X
	Lượng trung chuyển năm 2020	49.100	60.700	39.100	32.000	69.000	2.100	20.400
	Năng lực tại giờ cao điểm							
	- Hiện tại, đã tính trùng lặp	240	942	1.600	~	576	2.070	1.912
	- Năng lực cần có năm 2020	3.069	3.794	2.444	2.000	4.312	131	1.275
	Số điểm dừng cần có cho mỗi hướng	2	2	2	2	3	1	1

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

7.119 Các tuyến xe buýt qua hoặc gần 7 ga này đều đã được phân tích để xem các tuyến này có cạnh tranh trực tiếp với các tuyến UMRT hay bổ sung cho nhau. Từ đó đã đề xuất các biện pháp điều chỉnh tuyến đi để loại bỏ hay giảm thiểu sự cạnh tranh và đồng thời nâng cao vai trò của xe buýt gom khách tại các ga này.

7.120 Cần lưu ý rằng những điều chỉnh trên về tuyến xe buýt chỉ là cục bộ và chưa phải tối ưu vì chưa xem xét tới mạng lưới và các ảnh hưởng của chúng tới các tuyến buýt khác. Do đó nội dung phân tích chỉ giới hạn về điều chỉnh tuyến chứ không phải là thiết kế lại toàn bộ cấu trúc tuyến buýt. Những nội dung điều chỉnh chính là đối với các đoạn trên các tuyến này trong khu vực trung tâm do Tuyến UMRT 1 và 2 tạo thành (chủ yếu là khu phố cổ). Về các điểm ở khu vực ngoại thành, không chỉ các tuyến dừng tại ga Gia Lâm (V4), Giáp Bát (V12) và Nam Thăng Long (C1) – các ga đầu cuối của các Tuyến UMRT 1 và 2 – là bị ảnh hưởng.

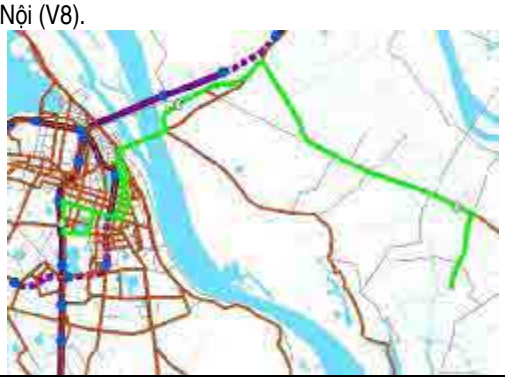
7.121 Xét về thời gian thực hiện, không có ngay tuyến nào. Các tuyến UMRT chỉ có thể khai trương vào năm 2017; hai tuyến này cũng không thể đi vào khai thác thương mại cùng một lúc. Do đó việc áp dụng những thay đổi về tuyến xe buýt cần được triển khai đồng bộ với tiến độ của các dự án xây dựng tuyến UMRT và nhà ga có liên quan. Ngoài ra, để tạo điều kiện cho hành khách chuyển đổi dần theo thì các đoạn trùng lặp nên có giai đoạn rút lui dần khoảng vài tuần sao cho các tuyến cũ và mới cùng tồn tại trong một thời gian ngắn. Tần suất chuyến cũng cần phải thay đổi. Ngoài ra, đề xuất các nhà khai thác dịch vụ xe buýt và TRAMOC thực hiện điều tra đếm hành khách trên xe đối với các tuyến buýt bị ảnh hưởng để xác định chính xác hơn lưu lượng của từng đoạn.

Hình 7.15 Các tuyến xe khách điều chỉnh đề xuất

(1/5)

Số	Tên tuyến	Định hướng hiện tại	Điều chỉnh đề xuất
2	Bác Cổ - H.Đông - Ba La	Phục vụ khu vực Tây Bắc Hà nội, đoạn phía bắc kết thúc ở Đền Ngọc Sơn (C9).	Về cơ bản giữ lại tuyến này. Tuy nhiên bãi dừng xe của bến xe Bờ Hồ gần hồ Hoàn Kiếm là không cần thiết và lãng phí không gian giá trị ở đây.
8	Long Biên - Ngũ Hiệp	Phục vụ trục Nam Bắc. Trùng nhiều với Tuyến UMRT 1, từ Giáp Bát (V12) đến Nam cầu Long Biên (V6)	Bỏ đoạn kéo dài phía bắc đi qua khu phố cổ; tuyến này dừng và lấy khách ở ga Trần Hưng Đạo (C10).
9	Bờ Hồ - Bờ Hồ	Phục vụ khu vực từ quận Ba Đình tới Hoàn Kiếm, ít trùng lặp với tuyến UMRT.	Không đổi. Không cần bổ sung xe hay tăng chuyến

(2/5)

11	Ga Hà Nội - ĐH NN I	Trùng với Tuyến UMRT 1, từ Gia Lâm (V4) tới Hà Nội (V8). 	Tuyến dừng ở ga Gia Lâm (V4), là tuyến gom khách chính cho khu vực đông bắc thành phố Hà Nội.
18	Kim Mã - L.Biên - Kim Mã	Chạy theo hành lang Kim Mã tới Long Biên 	Có thể dừng tại ga Trần Hưng Đạo (C10) để tránh trùng lặp trong khu phố cổ
22	BX Gia Lâm - BV103	Tuyến tương tự như tuyến số 2 đi tới Hà Đông, nhưng qua cầu Long Biên 	Bỏ các đoạn đi qua cầu, tuyến dừng ở ga Nam Cầu Long Biên (V6)
23	Ng. C.Trứ - Ng. C.Trứ	Có một số đoạn trùng lặp với Tuyến UMRT 1, từ ga Hàng Đậu (C8) tới Nguyễn Thái Học 	Bỏ đoạn Phùng Hưng, chuyển sang Hàng Gai – Cầu Gỗ (bến xe Bờ Hồ)

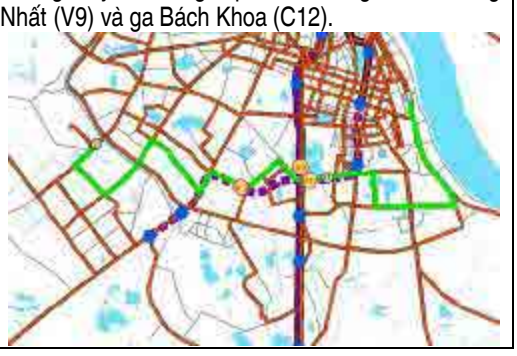
(3/5)

25	Nam TLong - Giáp Bát	Trục Bắc – Nam, chuyển hướng ở Cầu Giấy; có các đoạn trùng lặp với Tuyến UMRT 1 từ ga Giáp Bát (V12) tới ga Hà Nội (V8) và với Tuyến UMRT 2 từ ga Nam Thăng Long (C1) tới Chợ Bưởi.	Đoạn tại trung tâm thành phố đi đường Lê Duẩn có thể dịch sang phía đông là phố Bà Triệu, dừng tại ga Bách Khoa (C12). Đoạn ngoại thành có thể bỏ, dừng tại ga Bưởi (C4).
30	Mai Động- HQ Việt	Trục Đông – Tây, bổ sung cho UMRT	Không đổi, trừ việc bố trí điểm dừng gần hơn với ga CV Thống Nhất (C9).
31	Bách Khoa- Đ.H Mỏ	Có một số đoạn trùng với Tuyến UMRT 1, từ ga Bách Khoa (C12) tới ga Nam Cầu Long Biên (V6).	Giữ lại đoạn phía bắc, tuyến dừng ở ga Nam Cầu Long Biên (V6).

(4/5)

32	Giáp Bát - Nhổn	Trục Đông – Tây, nối ga Hà Nội (V8) với khu vực phía tây thành phố 	Giữ lại tuyến này, đổi vị trí quay đầu ở Hà Nộ sang đừng trục đề xuất, không phải đường Chu Văn An
35	Trần .K. Dư - Nam Thang Long	Đông – Tây, qua Bách Khoa 	Không đổi, nhưng số chuyến có thể giảm
36	Yên Phụ - Linh Đàm		Không đổi, chỉ phải bố trí điểm dừng gần hơn với ga Trần Hưng Đạo (C10)
38	Nam Thang Long - Mai Động	Tuyến trục, tròn Bắc – Nam qua khu phố cổ 	Không đổi, chỉ phải bố trí điểm dừng gần hơn với ga C10 khi bắt đầu đi vòng tròn.

(5/5)

41	Giáp Bát - Nghi Tàm	Trục Bắc – Nam, lặp nhiều với Tuyến UMRT 1 từ ga Hà Nội (V8) tới ga Giáp Bát (V12) 	Bỏ đoạn phía nam, tuyến chỉ còn lại là ga Hà Nội (V8) – Nghi Tàm
43	Hà Nội - Đông Anh	Tuyến tròn quanh phố cổ 	Thay vì kết thúc ở ga Hà nội, kết thúc ở ga C.V. Thống Nhất (V9) đến khil UMRT Tuyến 2 mở rộng
49	T.K. Dư - Mỹ Đình	Trục Đông-Tây, cùng hành lang Đường 32 	Bỏ các đoạn bên trong phố cổ, quay đầu tại ga CV Thống Nhất (V9)
51	T.K. Dư - Trung Yên	Trục Đông-Tây 	Không thay đổi, cung cấp khách cho ga C.V. Thống Nhất (V9) và ga Bách Khoa (C12). 

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

7.5.3 Quy hoạch quản lý không gian ngầm đề xuất

7.122 Dự án phát triển đô thị tại khu vực quanh nhà ga UMRT bao gồm cả các công trình giao thông ngầm, ví dụ như ga ngầm, bãi xe ngầm, lối đi bộ ngầm và siêu thị ngầm. Ngoài ra ở đây còn có các công trình hạ tầng kỹ thuật ngầm như cấp nước, thoát nước thải, cáp điện, cáp viễn thông và các tuy-nen kỹ thuật bố trí nằm dưới các tuyến đường huyết mạch. Do đó có thể kỳ vọng phát huy mạnh không gian ngầm ở khu vực xung quanh ga UMRT.

7.123 Để phối hợp và quản lý dự án phát triển công trình ngầm, đã đề xuất quy hoạch quản lý không gian ngầm. Quy hoạch quản lý không gian ngầm bao gồm một số các phân vùng đặc biệt do UBND TP Hà Nội quy định, bao gồm các quy hoạch mặt bằng và mặt đứng, thể hiện được các công trình ngầm chính hiện có và quy hoạch. Hình sau đây thể hiện các nguyên tắc bố trí công trình ngầm dưới trục đường huyết mạch.

Hình 7.16 Các nguyên tác bố trí công trình dưới đường huyết mạch (đề xuất)

	Vỉa hè	Lòng đường		Vỉa hè
GI + 0m	Khu vực A	Khu vực B		Khu vực A
	Ÿ Các tuyến nhánh về cung ứng, thải loại, công trình viễn thông Ÿ *Các tuyến cung ứng, thải loại, công trình viễn thông mới (điều hòa không khí diện rộng, v.v.)*	Ÿ Các tuyến trục cung cứng, thải loại, công trình viễn thông (tính cả nối ra nhánh) Ÿ *Lối đi bộ ngầm (tính cả cửa hàng ngầm)* Ÿ *Đường xe đi ngầm* Ÿ *Bãi xe ngầm* Ÿ *Các tuyến nhánh cung ứng, thải loại, công trình viễn thông* Ÿ *Các tuyến cung ứng, thải loại, công trình viễn thông mới (điều hòa không khí diện rộng, v.v.)*		Ÿ Các tuyến nhánh về cung ứng, thải loại, công trình viễn thông Ÿ *Các tuyến cung ứng, thải loại, công trình viễn thông mới (điều hòa không khí diện rộng, v.v.)*
	Khu vực D			
-3m -5m	Ÿ Lối đi bộ ngầm (tính cả cửa hàng ngầm) Ÿ Tàu điện ngầm (ga)	Ÿ Các tuyến trục cung cứng, thải loại, công trình viễn thông (tính cả tuynen kỹ thuật dùng chung)	Ÿ Đường xe đi ngầm Ÿ Bãi xe ngầm	Ÿ *Các tuyến nhánh cung ứng, thải loại, công trình viễn thông* Ÿ *Các tuyến trục cung cứng, thải loại, công trình viễn thông (tính cả nối ra nhánh)*
-6m-10m				
	Khu vực E			
	Ÿ *Đường xe đi ngầm* Ÿ *Sông ngầm*	Ÿ Tàu điện ngầm (ray) Ÿ *Tàu điện ngầm (ga)* Ÿ *Bãi xe ngầm*		Ÿ *Các tuyến trục cung cứng, thải loại, công trình viễn thông (tính cả tuynen kỹ thuật dùng chung)*
Thấp hơn -30m				
	Khu vực H			
		Ÿ Sông ngầm Ÿ *Tàu điện ngầm (ray)* Ÿ *Tàu điện ngầm (ga)* Ÿ *Đường xe đi ngầm*		Ÿ *Các tuyến trục cung cứng, thải loại, công trình viễn thông (tính cả tuynen kỹ thuật dùng chung)*

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

Chú thích: Đối tượng thường được bố trí là chữ thường; *đối tượng phụ in nghiêng*

7.5.4 Kế hoạch tái định cư đề xuất phục vụ phát triển gắn kết UMRT và đô thị

7.124 Vấn đề thu hồi đất và tái định cư đối với các tổ chức, cá nhân và hộ gia đình có thể làm cản trở việc thực hiện các dự án phát triển đô thị và hạ tầng. Hiện tại có hai phương án thu hồi đất là (i) bồi thường bằng tiền, hoặc (ii) bồi thường bằng nhà tái định cư. Được biết, trên 50% chi phí dự án là dành cho công tác bồi thường. Do gặp khó khăn về thu hồi đất, nhiều dự án đã được phê duyệt đã phải trì hoãn hoặc không được triển khai.

7.125 Một trong những đặc điểm về phát triển UMRT là phải thu hồi nhiều loại đất để xây dựng và phát triển, bao gồm đất thương mại, đất nửa đô thị, đất ngoại thành. Tại khu vực ngoại thành thì phát triển khu vực dân cư dễ dàng hơn bằng đất chuyển đổi từ đất nông nghiệp so với ở trong trung tâm thành phố và khu vực ven đô thị do phần lớn đất đã có công trình xây dựng. Có nhiều dự án phát triển đô thị mới ở khu vực ngoại thành, đồng thời còn có các khu đất trống có thể đô thị hóa trong tương lai.

7.126 Để có thể thực hiện phát triển gắn kết suôn sẻ và hiệu quả, đề xuất lập kế hoạch tái định cư toàn diện cho việc phát triển hệ thống UMRT. Kế hoạch này có thể tận dụng các lô đất tiềm năng để phát triển nhà ở phục vụ tái định cư, nhất là ở khu vực ngoại thành, và bố trí nhà ở này cho các hộ tái định cư từ trung tâm hoặc ven đô.

7.127 Các khu đất tiềm năng cho phát triển nhà ở tái định cư có thể được xác định theo các loại đất như sau (Bảng 7.12 và Hình 7.17):

a) Đất công: các doanh nghiệp Nhà nước, nhà công cấp cho thương binh và công chức nhà nước, v.v. Nhiều công trình trong số này chiếm nhiều diện tích tại trung tâm thành hố và đã bị xuống cấp.

b) Đất nông nghiệp: ở khu vực ngoại thành có nhiều đất nông nghiệp. Đất quanh nhà ga cũng có thể chuyển đổi thành mục đích phát triển đô thị.

c) Đất khu tập thể: phần lớn dân cư tại các khu tập thể đều có thu nhập thấp, sống trong không gian nhỏ, đông người, trong đó có cả người già. Các khu tập thể này cũng đã bị xuống cấp. Mặc dù hiện nay đã có một số dự án tái phát triển các khu tập thể do các nhà đầu tư tư nhân đề xuất nhưng phần lớn lại không được triển khai. Những hộ có thu nhập thấp khó tự mình thu xếp các căn hộ mới bằng cách tự trang trải các chi phí cần thiết.

d) Khu đô thị mới: có nhiều dự án đô thị mới đã được phê duyệt hoặc được khu vực tư nhân đề xuất tại các khu vực ngoại thành. Cho dù đã có nhà ở và công trình hiện đại, nhưng đường và giao thông công cộng lại chưa được phát triển tốt tại các khu vực này.

7.128 Tại các khu đất tiềm năng này có thể tiến hành phát triển đô thị, nhất là phát triển công trình ở. Đề xuất UBND thành phố Hà Nội, cụ thể là Sở Quy hoạch Kiến trúc thương lượng và phối hợp với các nhà đầu tư tư nhân về điều kiện phát triển nhà tái định cư, coi đó là một phần của dự án khi Sở QHKT phê duyệt các quy hoạch chi tiết.

7.129 Nếu có được một kế hoạch tái định cư toàn diện sử dụng đất dọc các tuyến UMRT thì sẽ tạo điều kiện cho các hộ tái định cư sử dụng UMRT cho đi lại hàng ngày. Kế hoạch này sẽ là động lực cho thu hồi đất và tái định cư, cả đối với các nhà đầu tư đường sắt, phát triển đô thị và người dân.

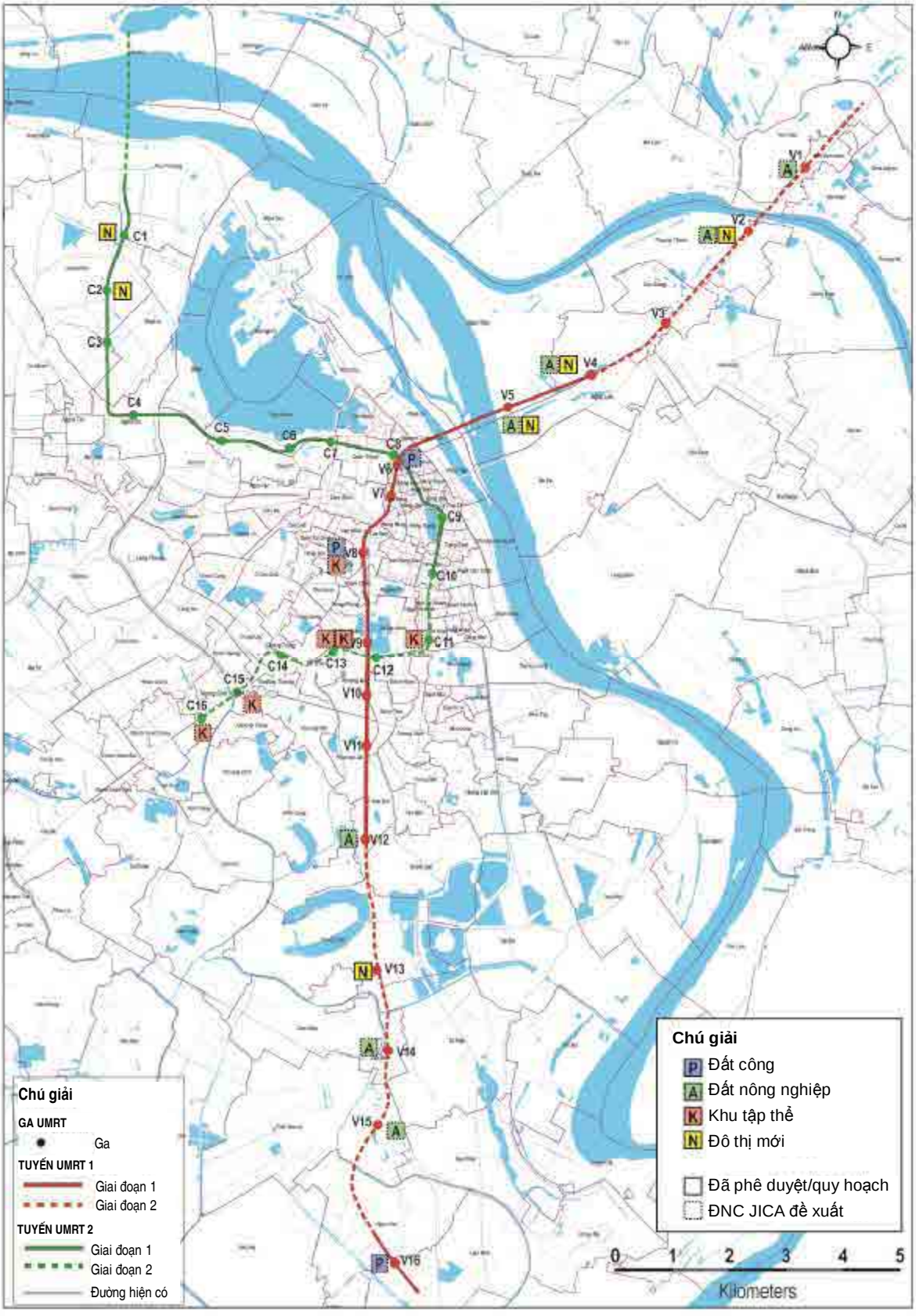
Bảng 7.12 Đất tiềm năng cho phát triển nhà tái định cư

Giai đoạn	Ga		Loại đất/ Tên dự án	Hiện trạng đất				Hiện t ạng dự án	
				Đất công	Đất nông nghiệp	KTT	Đô thị mới	Đã phê duyệt/ Quy hoạch	ĐNC JICA đề xuất
GĐ2	V1	Yên Viên	Khu dân cư mới		✓				✓
	V2	Cầu Đuống	ĐTM Thượng Thanh		✓		✓	✓	
			ĐTM Việt Hưng		✓		✓	✓	
	V3	Đức Giang	-						
GĐ1	V4	Gia Lâm	ĐTM Ngọc Thụy		✓		✓	✓ 1)	
	V5	Bắc Cầu Long Biên							
	V6/ C8	Nam Cầu Long Biên / Hàng Đậu	Công trình do quân đội quản lý (tòa báo, rạp chiếu phim)	✓					✓
	V7	Phùng Hưng							
	V8	Hà Nội	Công ty nước sạch Hà Nội	✓					✓
			KTT Văn Chương			✓			✓
	V9/ C12	CV Thống Nhất / Bách Khoa	KTT Kim Liên			✓		✓ 2)	
	V10	Bạch Mai	-						
	V11	Phương Liệt	-						
	V12	Giáp Bát	Khu dân cư mới		✓				✓
GĐ2	V13	Hoàng Liệt	ĐTM Pháp Vân – Tứ Hiệp				✓	✓ 3)	
			Khu dân cư mới						✓
	V14	Văn Điển	Khu dân cư mới		✓				✓
	V15	Vĩnh Quỳnh	Khu dân cư mới		✓				✓
GĐ1	V16	Ngọc Hồi	Khu dân cư mới	✓					✓ 4)
GĐ1	C1	Nam Thăng Long	ĐTM Ciputra				✓	✓ 5)	
	C2	Ngoại Giao Đoàn	ĐTM Ngoại Giao Đoàn				✓	✓ 6)	
	C3	Tây Hồ Tây	-						
	C4	Bưởi	-						
	C5	Quần Ngựa	-						
	C6	Bách Thảo	-						
	C7	Hồ Tây	-						
	C9	Hồ Hoàn Kiếm	-						
	C10	Trần Hưng Đạo	-						
GĐ2	C11	Cầu Dền	KTT Nguyễn Công Trứ			✓		✓	
	C13	Kim Liên	KTT Kim Liên			✓		✓ 2)	
			KTT Trung Tự			✓			✓
	C14	Chùa Bộc	-						
	C15	Ngã Tư Sở	KTT Vĩnh Hồ			✓			✓
	C16	Thượng Đình	KTT Cơ khí Hà Nội			✓			✓

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

1) Cần phối hợp với các nhà đầu tư khu đô thị mới (Hồng Hà), Sở QHKT và UBND quận Long Biên.
2) Đã trình quy hoạch chi tiết KTT Kim Liên lên UBND TP Hà Nội và sẽ được phê duyệt cùng với dự án phát triển ga Kim Liên.
3) Cần phối hợp với nhà đầu tư khu đô thị mới (HUD), Sở QHKT và UBND quận Hoàng Mai
4) Đoàn Nghiên cứu JICA đề xuất chuyển đổi mục đích sử dụng đất khu công nghiệp Ngọc Hồi sang đất ở hỗn hợp
5) Cần phối hợp với nhà đầu tư khu đô thị mới (CIPUTRA), Sở QHKT và UBND huyện Từ Liêm và quận Tây Hồ
6) Cần phối hợp với nhà đầu tư khu đô thị mới (Cty TNHH Xây dựng Hà Nội), Sở QHKT và UBND huyện Từ Liêm

Hình 7.17 Vị trí các lô đất tiềm năng để phát triển nhà tái định cư



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu JICA

7.130 Việc phát triển gắn kết đô thị với hệ thống UMRT có ý nghĩa hơn là một dự án phát triển giao thông bình thường vì có thể thúc đẩy phát triển đô thị và kinh tế – xã hội, đồng thời giúp bảo tồn văn hóa và bảo vệ môi trường. Để triển khai được một dự án đa ngành lớn ở Hà Nội thì cần phải có cơ chế chia sẻ vai trò và phối hợp giữa các cơ quan chức năng hữu quan. Ngoài ra, sự tham gia của công chúng, nhất là của cộng đồng dân cư địa phương, cũng cần được đẩy mạnh. Khi đã hiểu rõ hơn về sự cần thiết phải cải tạo và bảo vệ hiện trạng, tác động tương lai của dự án phát triển gắn kết giữa UMRT và đô thị thì người dân sẽ chủ động sử dụng và phát huy hệ thống UMRT và phát triển đô thị.

7.131 Nguyên tắc chính cho việc triển khai là sự chia sẻ vai trò của các cơ quan chức năng, giữa khu vực Nhà nước và tư nhân. Có thể thấy rõ rằng các giá trị tiền tệ và phi tiền tệ sẽ tăng lên do đó những lợi ích từ việc phát triển này cần được phân bổ bình đẳng giữa các bên liên quan. Có thể kỳ vọng việc khu vực tư nhân tham gia vào các dự án phát triển gắn kết, kể cả các dự án đường bộ và hạ tầng khác. Các công trình công ích phi lợi nhuận khác, ví dụ như các công trình liên quan tới nhà ga, công viên chủ yếu do Nhà nước xây dựng, một phần do khu vực tư nhân đảm nhiệm.

7.132 Có thể thực hiện các dự án đề xuất theo khung thể chế hiện tại, theo đó UBND thành phố Hà Nội sẽ chỉ đạo và điều phối chung (xem Bảng 7.1). Nhưng cơ chế này sẽ không phát huy tốt do có nhiều ví dụ cần phải phối hợp, ở giai đoạn quy hoạch và xây dựng, giữa các cơ quan nhà nước và khu vực tư nhân. Hiện tại không có một cơ quan chuyên trách nào về phát triển gắn kết đô thị và UMRT. Mặc dù các nhà đầu tư đường sắt (TCT ĐSVN đối với Tuyến UMRT 1 và BQL các dự án đường sắt đô thị Hà Nội với Tuyến 2 và 3) chịu trách nhiệm phát triển đường sắt và nhà ga trong phạm vi chỉ giới được giao, nhưng trách nhiệm này cũng rất hạn chế. Các dự án phát triển tối thiểu phải có (ví dụ như ITF, đường tiếp cận, lối đi bộ ngầm, v.v) đều đã được đề xuất nhưng vẫn không rõ cơ quan nào sẽ chịu trách nhiệm và cấp vốn cho các dự án này.

7.133 Với bối cảnh đó, đề xuất thành lập một đơn vị/cơ quan chuyên trách về phát triển đô thị gắn kết trực thuộc UBND TP. Hà Nội, do Sở KHĐT và Sở QHKT phối hợp khởi xướng. Cơ quan này sẽ chỉ đạo và điều phối các dự án, quy hoạch cần thiết, bao gồm (i) các dự án phát triển tối thiểu phải có, (ii) các dự án phát triển đô thị gắn kết, bao gồm cả các khu vực tiềm năng như đất thuộc quyền quản lý của TCT ĐSVN, các KTT, các nhà máy, và (iii) các thu xếp thể chế cần thiết, bao gồm cả cơ chế PPP, v.v. Cơ quan này sẽ có sự tham gia của các nhà đầu tư đường sắt (TCT ĐSVN và BQL các dự án đường sắt đô thị Hà Nội) và các cơ quan chức năng về quy hoạch (Sở QHKT, Sở KHĐT) và cơ quan triển khai (Sở XD, Sở GTVT, TRAMOC).

7.134 Sau đây là các biện pháp thu xếp thể chế khác để thực hiện phát triển gắn kết:

i) Xác định chỉ giới dự án

ii) Xác định cơ quan thực hiện (UBND TPHN, TCT ĐSVN, tư nhân)

iii) Điều chỉnh quy hoạch quận/huyện đã phê duyệt

iv) Phối hợp với các dự án liên quan (đô thị mới, tái phát triển khu vực nhà máy, tái phát triển khu tập thể)

v) Xây dựng chính sách, kế hoạch, quy định về phát triển công trình ngầm

vi) Lập kế hoạch tái định cư cho phát triển UMRT

vii) Thiết lập cơ chế phối hợp về hạ tầng và khai thác giữa các tuyến UMRT và giữa UMRT với các dịch vụ gom khách.

8 KẾT LUẬN, KIẾN NGHỊ VÀ CÁC BƯỚC TIẾP THEO

8.1 Kết luận

(1) Phát triển UMRT gắn kết với phát triển đô thị giúp tạo ra hình thức phát triển theo hướng giao thông công cộng tại thành phố Hà Nội

8.1 Dự án JICA này nhằm tạo ra mô hình phát triển theo hướng giao thông công cộng (TOD) tại thành phố Hà Nội bằng cách áp dụng quy hoạch định hướng và các phương pháp luận về phát triển đô thị gắn kết với phát triển hệ thống UMRT tại các khu vực đô thị đông dân cư.

8.2 Ý tưởng phát triển theo hướng GTCC thông qua triển khai áp dụng (i) dịch vụ vận tải nhanh, thường xuyên, đáng tin cậy và thuận tiện, (ii) sử dụng đất tập trung và hiệu quả dọc theo hành lang UMRT, (iii) phân cấp theo thứ tự các phương thức vận tải, (iv) phát triển đô thị theo hướng ưu tiên người đi bộ và người sử dụng UMRT, và (v) phát triển hành lang UMRT có sắp đặt sẽ mang lại những lợi ích sau cho thành phố Hà Nội:

Lợi ích đối với cộng đồng:

- Ít sử dụng xe hơi hơn → giảm ùn tắc, tiết kiệm đường và không gian đỗ xe, an toàn trên đường, bảo vệ môi trường và sức khoẻ cộng đồng.
- Tăng cường tính cơ động mà vẫn phù hợp với điều kiện kinh tế của người dân và gia tăng lựa chọn phương thức vận tải → tiết kiệm thời gian và tiền bạc và tạo sự thuận tiện cho hành khách.
- Sử dụng đất hiệu quả và tập trung → tăng cơ hội lựa chọn các hoạt động đồng thời gia tăng giá trị đất ở và đất thương mại.

Lợi ích đối với hoạt động UMRT:

- Sử dụng đất tập trung xung quanh ga → tạo thêm nhiều hành khách UMRT
- Công trình trung chuyển liên phương thức → tạo thêm nhiều hành khách UMRT và sự thuận tiện cho hành khách
- Phát triển hành lang UMRT có sắp đặt → hỗ trợ và dàn đều hành khách di chuyển dọc theo hành lang về mặt thời gian và không gian bằng cách quy hoạch các trung tâm đô thị đông đúc, khu trường đại học, khu đô thị mới, v.v.

8.3 Tiến độ phát triển đô thị gắn kết với hệ thống UMRT dựa trên ý tưởng TOD cùng với sự tăng trưởng về số lượng tuyến UMRT trong tương lai sẽ có tác dụng lớn đối với cơ cấu đô thị thành phố Hà Nội qua việc thiết lập các trung tâm đô thị (KTMTT phụ) dọc theo hành lang UMRT và sẽ tạo ra tác động lớn và bền vững đối với sự tăng trưởng kinh tế đô thị của Hà Nội bằng việc tiếp tục phát triển đô thị gắn kết ở hơn 100 khu vực ga UMRT trên mạng lưới UMRT mở rộng của thành phố trong tương lai như điều đã từng được thực hiện tại Tokyo.

(2) Quy hoạch định hướng phát triển 31 khu vực ga thuộc Tuyến UMRT 1 và 2 sẽ thúc đẩy phát triển các hành lang UMRT có sắp đặt

8.4 Tuyến UMRT 1 và 2 qua nhiều khu vực khác nhau, gồm khu thương mại trung tâm tại đó hầu hết đã được xây dựng và đô thị hoá, khu ven đô thường xuyên bị ùn tắc giao thông và có tốc độ đô thị hoá nhanh, khu ngoại ô không có khả năng tiếp cận các dịch vụ đô thị. Tại KTMTT, các hoạt động kinh tế-xã hội sẽ có thể được thúc đẩy xung quanh ga, còn tại khu vực ven đô, nạn ùn tắc giao thông sẽ có thể giảm và hoạt động đi lại và sinh

hoạt thường nhật của người dân sẽ tiện lợi hơn. Phát triển đường sắt tại khu vực ngoại ô có tác động lớn đến việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất đô thị, thúc đẩy các hoạt động phát triển đô thị, khuyến khích dân cư vào trong khu đô thị mới.

8.5 Dự án đã đề xuất quy hoạch định hướng cho 31 ga thuộc Tuyến UMRT1 và 2. Quy hoạch định hướng chỉ ra ý tưởng phát triển, sử dụng đất trong tương lai, các dự án mang tính phát triển gắn kết. Ngoài ra, phát triển phân kỳ trên cơ sở giai đoạn phát triển và tính khả thi cũng được đề xuất, như vậy sẽ dễ nhận biết được các dự án UMRT cần thiết tối thiểu để phát triển và khai thác cũng như các dự án khuyến nghị để phát triển đô thị gắn kết trong khu vực xung quanh ga. Quy hoạch định hướng được đề xuất trên cơ sở thứ tự các chức năng trung tâm đô thị sau đây:

- Lõi trung tâm đô thị (khu trung tâm)
- Các tiểu trung tâm ở khu vực ven trung tâm đô thị
- Lõi đô thị nằm ven trung tâm đô thị
- Lõi đô thị chính ở vùng ngoại ô/ngoại vi
- Lõi đô thị ở vùng ngoại ô/ngoại vi

8.6 Quy hoạch định hướng 31 ga được kỳ vọng sẽ được chính thức hóa và trở thành một nội dung trong Quy hoạch Tổng thể Hà Nội mở rộng. Thiết lập mạng lưới UMRT sẽ tạo điều kiện phát triển thành phố theo hướng vận tải công cộng và khuyến khích các hoạt động phát triển đô thị. Phát triển UMRT sẽ là yếu tố quan trọng để đạt được tầm nhìn về Thành phố Hà Nội là "một đô thị nén có mặt nước, cây xanh và văn hoá," như đề xuất trong HAIDEP.

(3) Quy hoạch chi tiết phát triển khu vực ga ưu tiên được đề xuất và đánh giá là có thể thực hiện được

8.7 Vào tháng 1 năm 2010, Luật Quy hoạch Đô thị được áp dụng. Tinh thần của bộ Luật mới này là để điều tiết hệ thống quy hoạch đô thị có chức năng quy hoạch, thực hiện và kiểm soát các hoạt động phát triển đô thị thông qua các phương pháp được cho là có tính khả thi. Kiểm soát sử dụng đất và các hoạt động phát triển đô thị được nêu chi tiết trong Quy hoạch Phân khu có phạm vi bao quát các khu vực quy hoạch đô thị trong ranh giới quản lý hành chính lân cận. Ngoài ra, các khái niệm mới về quy hoạch đô thị như thiết kế đô thị, Đánh giá Môi trường Chiến lược (ĐMC), tham vấn cộng đồng, v.v. cũng được áp dụng với những phương pháp và chỉ số cụ thể.

8.8 Trong dự án này, để phù hợp với xu hướng thay đổi của hệ thống quy hoạch đô thị của Việt Nam, Quy hoạch Chi tiết được thực hiện trên năm (5) khu vực ga gồm bảy (7) ga: (i) Ga Gia Lâm thuộc Tuyến 1, (ii) Ga Nam Cầu Long Biên thuộc Tuyến 1 và Ga Hàng Đậu thuộc Tuyến 2, (iii) ga Hà Nội thuộc Tuyến 1, (iv) ga Công Viên Thống Nhất thuộc Tuyến 1 và ga Bách Khoa thuộc Tuyến 2, (v) ga Hồ Hoàn Kiếm thuộc Tuyến 2. Các ga ưu tiên được chọn dựa trên một số tiêu chí như: i) tiềm năng phát triển đô thị, ii) khả năng tiếp cận tới ga, iii) chức năng trung chuyển, và iv) tính cần thiết cân nhắc về mặt xã hội-môi trường.

8.9 Về quy hoạch chi tiết, các vấn đề cần được xem xét cẩn trọng gồm: i) cải thiện khả năng tiếp cận tới ga và trung chuyển thuận tiện tới tuyến UMRT khác và phương tiện vận tải công cộng, ii) khuyến khích các hoạt động kinh tế-xã hội nhằm phát huy tiềm năng quanh ga UMRT, iii) hài hoà các đặc điểm và giá trị của địa phương và củng cố bản sắc địa phương của ga UMRT, iv) đề xuất phương pháp và biện pháp thực hiện phù hợp để tạo động lực cho Thành phố Hà Nội, khu vực tư nhân và người dân trong bước tiếp theo. Các phân tích tài chính cũng được thực hiện đối với các gói dự án khác nhau trong mỗi dự án phát triển khu vực ga ưu tiên trên cơ sở mô hình PPP và được đánh giá là khả thi về mặt tài chính với sự tham gia của khu vực tư nhân.

(4) Đề xuất các cơ chế thực hiện khả thi và hiệu quả theo hướng tiếp cận có sự tham gia của nhiều bên và mô hình đối tác công tư (PPP)

8.10 Trên cơ sở rà soát hiện trạng, các biện pháp triển khai thực hiện phù hợp được đưa ra và có thể thực hiện được theo hệ thống hiện hành hoặc với các biện pháp tiếp cận mới. Khi có cơ chế pháp lý và thể chế mới nhằm thực hiện phát triển đô thị gắn kết với hệ thống UMRT, hệ thống Tái điều chỉnh đất (TĐCĐ) và hệ thống Tái Phát triển Đô thị (TPTĐT) được đề xuất để giải quyết vấn đề chuyển đổi quyền sử dụng đất và các vấn đề tái định cư phức tạp ở những khu vực đô thị đông dân cư.

8.11 Cơ chế thực hiện dự án bao gồm biện pháp phân kỳ đầu tư, tập hợp theo nhóm các dự án, chia sẻ trách nhiệm và rủi ro giữa các bên liên quan chính (UBND TPHN, TCT ĐSVN, khu vực tư nhân và cộng đồng), mô hình hợp tác công-tư (PPP) và cơ chế cấp vốn. Ngoài ra, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan nhà nước là rất cần thiết. Phát triển đô thị gắn kết với hệ thống UMRT không chỉ đơn thuần là một dự án phát triển giao thông mà còn có vai trò thúc đẩy phát triển đô thị, kinh tế-xã hội và bảo tồn văn hoá và môi trường. Để thực hiện một dự án đa ngành có tầm quan trọng lớn đối với thành phố Hà Nội, cơ chế chia sẻ vai trò và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước là rất cần thiết. Ngoài ra, cần khuyến khích sự tham gia của người dân, đặc biệt là người dân địa phương. Khi hiểu rõ hơn về việc cải thiện và bảo tồn những điều kiện hiện tại, tác động tương lai từ quá trình phát triển UMRT gắn kết với phát triển đô thị, người dân sẽ tích cực sử dụng và tận dụng lợi thế của các hệ thống UMRT và các dự án phát triển đô thị xung quanh.

8.12 Quy trình chuẩn bị và thực hiện được đề xuất gồm việc lập quy hoạch phân khu, thiết lập vùng đặc biệt và hệ thống quy định, thành lập một đơn vị chuyên trách Quản lý Dự án phát triển đô thị gắn kết trực thuộc UBND TPHN, thành lập Ban Quản lý Dự án (Ban QLDA) cho mỗi khu vực ga và lập Hướng dẫn Phát triển Đô thị gắn kết tại khu vực ga UMRT.

8.2 Kiến nghị

(1) Thành lập một đơn vị chuyên trách Quản lý Dự án Phát triển đô thị gắn kết

8.13 Tác động từ việc triển khai phát triển đô thị theo hướng vận tải công cộng (TOD) và phát triển đô thị gắn kết với khu vực ga UMRT đối với sự hình thành cấu trúc đô thị và đối với sự tăng trưởng kinh tế liên tục của thành phố sẽ rất đáng kể đối với thành phố Hà Nội như đã trình bày trong chương trước. Để quy hoạch, thực hiện và quản lý hiệu quả hình thức phát triển đó, Đoàn Nghiên cứu JICA đề xuất thành lập một đơn vị chuyên trách Quản lý Dự án trực thuộc UBND TPHN phụ trách các dự án phát triển đô thị gắn kết đối với tất cả các khu vực ga UMRT trong tương lai.

8.14 Đơn vị quản lý này sẽ phối hợp với các cấp có thẩm quyền và đối tượng dân cư có liên quan để thực hiện phát triển đô thị gắn kết, đặc biệt là với TCT ĐSVN, Ban Dự án Đường sắt Đô thị Hà Nội và Cơ quan Giao thông Công Cộng tương lai phụ trách riêng về vấn đề phát triển và quản lý các hệ thống UMRT. Đơn vị quản lý này cần tham gia quản lý đồng thời với việc xây dựng hệ thống UMRT vì công tác phối hợp trong quy hoạch và phát triển hình thái là rất cần thiết để đạt được sự gắn kết trong phát triển UMRT và phát triển đô thị.

8.15 Đơn vị chuyên trách quản lý dự án cần được thành lập càng sớm càng tốt cùng với các sắp xếp thể chế sau:

- Lập Quy hoạch Phân khu trong đó có lồng ghép quy hoạch định hướng phát triển đô thị gắn kết với khu vực ga UMRT.
- Thiết lập vùng đặc biệt và hệ thống quy định nhằm xác định vùng đặc biệt cho mỗi khu vực ga UMRT.
- Thành lập Ban Quản lý Dự án (Ban QLDA) cho mỗi khu vực ga để thực hiện phát triển đô thị gắn kết và các dự án PPP cần thiết.
- Lập Hướng dẫn Phát triển Đô thị gắn kết với hệ thống UMRT tại các khu vực ga.

(2) Triển khai thực hiện các dự án phát triển tối thiểu

8.16 Các dự án phát triển tối thiểu chính là các dự án khi đưa vào khai thác các tuyến UMRT cần ở trong tư thế sẵn sàng nhằm đảm bảo tiếp cận các ga thuận tiện thông qua các phương thức vận tải khác nhau, đặc biệt là đi bộ và vận tải công cộng. Nếu không có các dự án này, người sử dụng sẽ gặp khó khăn trong việc tiếp cận các ga.

8.17 Sau dự án JICA này, các ban ngành chức năng của Hà Nội cũng như các đơn vị có liên quan đến hoạt động đường sắt (TCT ĐSVN và BQLDA ĐSHN) tiếp tục thảo luận và phối hợp để thực hiện các dự án tối thiểu đề xuất (ví dụ: cổng vào ga, công trình liên phương thức, đường vào ga, v.v) cho tới khi các tuyến UMRT được chính thức đưa vào hoạt động năm 2017. Thiết kế chi tiết Tuyến UMRT 1 hiện đã được thực hiện. Tuy nhiên vẫn chưa rõ liệu dự án ODA có được áp dụng cho việc xây dựng các công trình liên quan tới ga như công trình trung chuyển liên phương thức, khu đỗ xe và đường tiếp cận ga hay không. Đối với Tuyến UMRT 2 mà thành phố Hà Nội làm chủ đầu tư, khuyến nghị nên quy hoạch và xây dựng không chỉ công trình ga và đường ray mà còn cả các công trình liên quan bằng dự án ODA.

8.18 Để triển khai thực hiện có hiệu quả các dự án đề xuất trong dự án này của JICA (đề xuất trong Chương 7, phần II), công tác phối hợp cần được thực hiện sớm. Mặc dù một số đề xuất trong Báo cáo này dự kiến sẽ được đưa vào Quy hoạch chung Hà Nội mở rộng song cần lập một bản "quy hoạch tổng thể phát triển UMRT gắn kết với phát triển đô thị" và được phê duyệt như một quy hoạch có tính ràng buộc về pháp lý. Không những UBND Thành phố Hà Nội mà còn các chính quyền địa phương và khu vực tư nhân cần tham gia vào quá trình này.

(3) Thực hiện Dự án thí điểm

8.19 Đề xuất thực hiện dự án thí điểm cho một khu vực ga được chọn nhằm thiết lập các biện pháp thực hiện hiệu quả như các dự án tái điều chỉnh đất đai, các dự án tái phát triển đô thị cũng như cơ chế tài chính, gồm cả mô hình Hợp tác Nhà nước và Tư nhân. Khu vực ga đề xuất thực hiện dự án thí điểm như sau:

(i) Cải thiện khả năng tiếp cận cùng với việc thẩm định dự án tái điều chỉnh đất đai quy mô nhỏ: ga Cầu Đuống (V2), ga Đức Giang (V3) và ga Quần Ngựa (V5) và

(ii) Phát triển công trình liên phương thức và phát triển đô thị gắn kết cùng với thẩm định dự án tái phát triển đô thị và dự án điều chỉnh lại đất đai ở quy mô lớn: ga Nam Cầu Long Biên (V6) và ga Hàng Đậu (C8), ga Hà Nội (V8), ga Công viên Thống Nhất (V9) và ga Bách Khoa (C12) và ga Tây Hồ Tây (C3).

8.20 Do việc phát triển khu vực ga bao gồm những hợp phần phát triển khác nhau, vì vậy trong quá trình thực hiện có thể mang lại kinh nghiệm và kỹ năng cần thiết cho các dự án phát triển khu vực ga khác thuộc Tuyến UMRT 1 và UMRT 2, các hợp phần dự án trong giai đoạn phát triển tối thiểu và ngắn hạn được kết hợp thành gói dự án thí điểm.

8.21 Vùng đặc biệt cần được quy định rõ trong toàn bộ quá trình phát triển và tất cả các nguồn lực có thể cần được phân bổ để thực hiện gói dự án thí điểm trong đó có cả các dự án "hỗ trợ kỹ thuật" và vốn ưu đãi dài hạn và lãi suất thấp từ các thể chế tài chính song phương và đa phương và chuẩn bị mô hình PPP có thể để kêu gọi sự tham gia của các nhà đầu tư trong nước cũng như quốc tế từ Nhật Bản, Mỹ, Châu Âu, và các quốc gia khác tại Châu Á để thực hiện dự án phát triển đô thị gắn kết.

(4) Xây dựng quy hoạch phát triển các công trình trung chuyển liên tuyến chung và hệ thống khai thác

8.22 Mặc dù 5 tuyến UMRT đã được quy hoạch hoặc có tuyến đã bắt đầu triển khai xây dựng nhưng hiện vẫn chưa có cơ quan chức năng đứng ra quản lý chung các tuyến và cũng chưa có quy hoạch gắn kết nhằm kết nối các tuyến UMRT với nhau. Nếu không hành động, sẽ có nhiều cản trở về mặt cơ sở vật chất, nhiều bất tiện khác đối với hành khách chuyển đổi giữa 2 tuyến. Nếu có lối đi chung cho người đi bộ và sân ga chung cho các nút giao và nếu hành khách có thể sử dụng hệ thống vé chung cho tất cả các tuyến UMRT (cũng như hành khách đi xe buýt), lượng hành khách sẽ tăng nhanh đồng thời cải thiện sự thuận tiện cho hành khách.

8.23 Hiện chưa có cơ quan thống nhất lập quy hoạch và phối hợp các công trình chuyển đổi và hệ thống khai thác liên tuyến nên các đơn vị phát triển đường sắt nên phối hợp với nhau để giảm thiểu bất lợi cho người sử dụng.

(5) Đánh giá chi tiết môi trường tự nhiên và xã hội trong quá trình triển khai dự án

8.24 Cần thực hiện đánh giá chi tiết hơn những tác động tự nhiên và xã hội ở các bước tiếp theo, sau khi quy hoạch xây dựng phát triển khu vực ga đã được lập. Và sau đó, cần kiểm tra chi tiết hơn các biện pháp phù hợp để tránh hoặc giảm thiểu tác động tiêu cực do dự án gây ra.

8.25 Do UMRT là kết cấu hạ tầng giao thông mới của thành phố Hà Nội nên cần đặc biệt chú ý đến vấn đề an ninh và an toàn, đặc biệt là trong các tình huống khẩn cấp như khi xảy ra khủng bố, tai nạn, thiên tai như lũ lụt. Ngoài ra, công tác xây dựng các biện pháp phòng chống tội phạm và kế hoạch di dân thường xuyên cũng rất quan trọng.

8.3 Bước tiếp theo

8.26 Thành lập một tổ chức có năng lực phù hợp để quản lý và thực hiện "phát triển gắn kết" trên cơ sở phối hợp với các cơ quan liên quan (Bộ GTVT, Tổng Công ty Đường sắt Việt Nam, Ban QLDA Đường sắt đô thị Hà Nội, các sở, ngành và quận/huyện của thành phố Hà Nội, Bộ Xây dựng và các chủ dự án liên quan khác) ở 2 cấp:

(a) Cấp ra quyết định: Tương tự như Ban Chỉ đạo của HAIMUD

(b) Cấp thực hiện dự án: Ban Quản lý Dự án hoặc cơ quan tương đương chịu trách nhiệm quản lý và thực hiện các dự án phát triển UMRT gắn kết.

8.27 Phạm vi các hoạt động chính trong bước tiếp theo gồm:

(i) Lập quy hoạch và thực hiện phát triển các công trình liên phương thức/đường tiếp cận để sẵn sàng phục vụ khai thác các tuyến UMRT (Tuyến 1 năm 2017);

(ii) Lập quy hoạch và thực hiện phát triển đô thị gắn kết trong và quanh các ga UMRT;

(iii) Thiết lập khung thể chế phù hợp để thực hiện các dự án phát triển đô thị gắn kết với sự tham gia của khu vực tư nhân và cộng đồng;

(iv) Thực hiện các dự án thí điểm để xây dựng các thể chế cần thiết và đảm bảo thực hiện hiệu quả các dự án nêu trên.

8.28 Vấn đề quan trọng đối với từng hoạt động là cần có một đơn vị không chỉ chịu trách nhiệm triển khai thực hiện mà còn phối hợp với các cơ quan liên quan khác. Chia sẻ vai trò, trách nhiệm thực hiện được đề xuất sơ bộ trong Bảng 8.1. Kiến nghị UBND Thành phố Hà Nội cần tiếp tục phối hợp và thảo luận với các cơ quan hữu quan để thực hiện các bước tiếp theo.

Bảng 8.1 Các hoạt động đề xuất và chia sẻ vai trò, trách nhiệm (dự kiến sơ bộ)

Hoạt động		Chính	Phụ	Phối hợp
A. Công trình liên phương thức/đường tiếp cận	1) Quy hoạch khung	Sở QHKT (Ban QLDA)	Ban QLDA ĐSĐT, TCT ĐSVN	Sở GTVT, Sở XD, quận/huyện
	2) Quy hoạch chi tiết	Sở QHKT (Ban QLDA)	Ban QLDA ĐSĐT, TCT ĐSVN	Sở GTVT, Sở XD, quận/huyện
	3) Gắt kết với các quy hoạch đô thị	Sở QHKT	Bộ XD, Sở XD	Quận/huyện
	4) Quy hoạch kỹ thuật/thực hiện	Sở GTVT (Ban QLDA)	Sở QHKT, Quận/huyện	Ban QLDA ĐSĐT, TCT ĐSVN
	5) Thực hiện/giám sát	Sở GTVT (Ban QLDA)	Sở QHKT, Quận/huyện	Ban QLDA ĐSĐT, TCT ĐSVN
B. Phát triển đô thị gắn kết	1) Quy hoạch khung	Sở QHKT (Ban QLDA)	Quận/huyện	Sở GTVT, Sở XD, Ban QLDA ĐSĐT, TCT ĐSVN
	2) Quy hoạch chi tiết	Sở QHKT (Ban QLDA)	Quận/huyện	Sở GTVT, Sở XD, Ban QLDA ĐSĐT, TCT ĐSVN
	3) Điều chỉnh quy hoạch quận/huyện	Sở QHKT	Quận/huyện	Sở GTVT, Sở XD, Ban QLDA ĐSĐT, TCT ĐSVN
	4) Chuẩn bị dự án	Sở KHĐT (Ban QLDA)	Sở QHKT	Ban QLDA ĐSĐT, TCT ĐSVN
	5) Kêu gọi đầu tư	Sở KHĐT (Ban QLDA)	Ban QLDA ĐSĐT, TCT ĐSVN	Sở QHKT
	6) Thực hiện/giám sát	Sở QHKT (Ban QLDA)	Sở KHĐT	Quận/ huyện, Sở GTVT, Sở XD, Ban QLDA ĐSĐT, TCT ĐSVN
C. Cơ cấu thể chế	1) Thiết lập tổ chức thực hiện	UBNDTP Hà Nội	Bộ GTVT	Sở KHĐT, Sở QHKT, Sở GTVT, Ban QLDA ĐSĐT, TCT ĐSVN
	2) Các quy định liên quan	UBNDTP Hà Nội (Ban QLDA)	Bộ GTVT, Bộ XD	Sở KHĐT, Sở QHKT, Sở GTVT, Ban QLDA ĐSĐT, TCT ĐSVN
	3) Khung Hợp tác Nhà nước-Tư nhân	UBNDTP Hà Nội (Ban QLDA)	Bộ GTVT, Bộ KHĐT	Sở KHĐT, KV tư nhân
D. Các dự án thí điểm	1) Lựa chọn các dự án thí điểm	UBNDTP Hà Nội	Ban QLDA ĐSĐT, TCT ĐSVN	Sở KHĐT, Sở QHKT, Sở GTVT
	2) Tổ chức thực hiện dự án thí điểm	(Ban QLDA)	UBNDTP Hà Nội	Sở KHĐT, Sở QHKT, Sở GTVT, Ban QLDA ĐSĐT, TCT ĐSVN
	3) Thực hiện/giám sát dự án thí điểm	(Ban QLDA)	UBNDTP Hà Nội	Sở KHĐT, Sở QHKT, Sở GTVT, Ban QLDA ĐSĐT, TCT ĐSVN

Nguồn: Đoàn Chuyên gia JICA