



Duane Lempe Photography / Kiprakis.com

HIỆN NAY:

448

GA TẠI VÙNG ÎLE-DE-FRANCE
(KHÔNG TÍNH GA METRO)

83 %

DÂN SỐ TRONG VÙNG Ở CÁCH MỘT
NHÀ GA DƯỚI 2 KM

TỶ LỆ DI CHUYỂN ĐẾN CÁC NHÀ GA:
55 % ĐI BỘ, 37 % DÙNG GTCC, 6 % ĐI Ô
TÔ CÁ NHÂN VÀ 1 % ĐI XE ĐẠP
(Nguồn: EGT H2020-IDFM-OMNIL-
DRIEAT)

SAU KHI HOÀN THÀNH DỰ ÁN GRAND
PARIS EXPRESS:

200 km

TUYẾN MỚI

68

GA GPE, TRONG ĐÓ CÓ 30 GA MỚI

90 %

DÂN SỐ TRONG VÙNG Ở CÁCH MỘT
NHÀ GA DƯỚI 2 KM

THÀNH CÔNG TRONG QUY HOẠCH CÁC KHU VỰC XUNG QUANH GA: HƯỚNG TỚI MỘT CHIẾN LƯỢC «TOD» CHO VÙNG ÎLE-DE-FRANCE?

VIỆC NGHIÊN CỨU SỰ KẾT NỐI TỐT HƠN GIỮA GIAO THÔNG VÀ ĐÔ THỊ KHÔNG PHẢI LÀ ĐIỀU MỚI MẸ, NHƯNG CHÍNH QUYỀN CÁC ĐỊA PHƯƠNG VÀ CÁC CHỦ THỂ CÓ LIÊN QUAN TRONG QUẢN LÝ ĐÔ THỊ THƯỜNG GẶP PHẢI NHỮNG TRỞ NGẠI TRONG QUÁ TRÌNH THỰC HIỆN. CÁC KHU VỰC QUANH NHÀ GA LUÔN LÀ NHỮNG ĐỊA ĐIỂM CHIẾN LƯỢC KHI THỰC HIỆN DỰ ÁN GRAND PARIS EXPRESS, NƠI ĐAN XEN GIỮA PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ, KHÔNG GIAN CÔNG CỘNG VÀ QUY HOẠCH GIAO THÔNG. NHỮNG LỢI ÍCH DỰ KIẾN VỀ MÔI TRƯỜNG SỐNG ĐẶC BIỆT HẤP DẪN ĐỐI VỚI CƯ DÂN TRONG KHU VỰC HOẶC NGƯỜI SỬ DỤNG PHƯƠNG TIỆN GIAO THÔNG. TRONG QUÁ TRÌNH NGHIÊN CỨU CÁC MÔ HÌNH ĐÔ THỊ VÀ GIAO THÔNG BỀN VỮNG HƠN, MỘT SỐ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUY HOẠCH GIA TĂNG MẬT ĐỘ ĐÔ THỊ XUNG QUANH CÁC NHÀ GA CÓ THỂ GỢI MỞ NHỮNG CÁCH THỨC GIÚP CHÚNG TA TẠO NÊN SỰ THAY ĐỔI CỦA ĐÔ THỊ.

Nhiều thành phố trên thế giới đã áp dụng chiến lược Định hướng phát triển đô thị dựa trên hệ thống giao thông công cộng (TOD), tức là quy hoạch đô thị hướng theo GTCC. Qua nhiều trường hợp thành công và thất bại, chiến lược này khiến chúng ta phải đặt câu hỏi về những điều kiện cần thiết để thực hiện mô hình quy hoạch kết hợp nhiều thách thức như vậy. Với quy mô của những thay đổi đang tiếp tục diễn ra xung quanh các điểm ga thuộc dự án Grand Paris Express (GPE), chúng ta có thể rút ra bài học gì cho Vùng Île-de-France từ mối quan hệ giữa quy hoạch giao thông tích hợp, quy hoạch đô thị và sử dụng đất? Dựa trên các kinh nghiệm quốc tế, Viện Quy hoạch Vùng Paris đặt câu hỏi về các nguyên tắc của mô hình «TOD» và đề xuất các yếu tố tạo nên một chiến lược phù hợp cho Île-de-France, đặc biệt là các khu vực xung quanh các nhà ga thuộc vùng Grand Paris.

MỘT MÔ HÌNH PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ BỀN VỮNG XUNG QUANH CÁC NHÀ GA

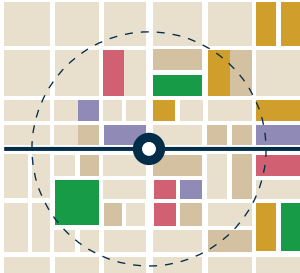
Kiến trúc sư - nhà quy hoạch Peter Calthorpe là người đầu tiên đưa ra mô hình «TOD» vào đầu những năm

Trang bìa

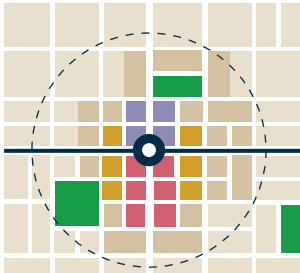
Rosslyn-Ballston Corridor ở phía tây Washington DC, quy hoạch đô thị mật độ cao quanh một tuyến metro.

QH sử dụng đất

Phương thức « không có TOD »



Phương thức « TOD »



- Khu dân cư có mật độ thấp
- Khu dân cư có mật độ trung bình
- Khu dân cư có mật độ cao
- Khu vực thương mại
- Khu vực sử dụng hỗn hợp
- Parc
- Đường sắt
- Voie ferrée
- Khu vực có thể tiếp cận được trong 10 phút đi bộ

© L'INSTITUT PARIS REGION 2023
Source : L'Institut Paris Region d'après E. Barnett (2013)

1990, lấy cảm hứng từ những kinh nghiệm trước đó của Nhật Bản, châu Âu và Nam Mỹ, và các nguyên tắc New Urbanism1 và Smart Growth2. TOD nhằm mục đích phát triển các phân khu đô thị có độ nén trong bán kính 800 mét (khoảng 10 phút đi bộ) xung quanh các điểm ga của đường sắt đô thị hoặc các trạm trung chuyển xe buýt. Mô hình này kết hợp việc sử dụng đất hỗn hợp (nhà ở, thương mại, văn phòng, không gian công cộng, v.v...), tạo nên môi trường thuận lợi cho việc đi lại chủ động và chất lượng thiết kế không gian công cộng đồng bộ nhằm tăng cường kết nối giữa đô thị và giao thông (xem sơ đồ bên dưới).

TOD có xu hướng cải thiện chất lượng cuộc sống của người dân (không gian công cộng, vườn hoa, v.v...), tăng cường hoạt động kinh tế xung quanh các điểm ga (thương mại - dịch vụ), hạn chế sự phát triển đô thị dàn trải, giảm ô tô cá nhân bằng cách khuyến khích giao thông bền vững hơn hoặc thậm chí cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ và tạo thêm việc làm. Tuy nhiên, mô hình lý thuyết này cần được điều chỉnh cho phù hợp với từng bối cảnh địa phương. Trên thực tế, việc quy hoạch một phân khu "TOD" có thể được lồng ghép vào không gian đô thị hiện hữu hay một khu đô thị bị bỏ hoang hoặc xung quanh một tuyến giao thông khi mở rộng không gian đô thị. Các nhà ga cũng cần được phân cấp theo hướng để xuất quy hoạch ở quy mô cấp vùng hoặc một hành lang đô thị, ví dụ như Hành lang Rosslyn-Ballston tại vùng đô thị Washington.

Việc thực hiện TOD thường mang lại thành công, nhưng vẫn có thể tạo ra những kết quả khác nhau. Thứ nhất là vì các nhà đầu tư hoặc phát triển đô thị có thể tìm kiếm lợi nhuận từ khoản đầu tư của mình mà không nhất thiết phải tôn trọng các nguyên tắc. TOD đôi khi trở thành một nhãn hiệu và một công cụ tiếp thị lãnh thổ nhằm hợp pháp hóa một sản phẩm bất động sản. Sau đó, do một dự án phát triển đô thị có thể gặp phải các vấn đề về quản trị, các mối nguy hiểm hoặc tác động cạnh tranh khiến người ta phải xem xét lại mức độ nén của dự án đô thị, tính hỗn hợp, chất lượng tiếp cận của người đi bộ hoặc xe đạp, hoặc thậm chí là việc xác định vai trò trọng điểm đô thị xung quanh một nhà ga.

TẠI SAO CẦN CÓ «TOD» TẠI ÎLE-DE-FRANCE ?

Ra đời từ luật quy hoạch Grand Paris năm 2010, mạng lưới 68 nhà ga của mạng GPE đặt ra những thách thức quy hoạch lớn, cả ở quy mô vùng đô thị và cấp độ địa phương: cải thiện môi trường sống, xuất hiện các trung tâm mới và mong muốn tái cân bằng lãnh thổ cũng như tăng đáng kể khả năng tiếp cận việc làm, cơ sở hạ tầng, thương mại và dịch vụ.

Trong quy hoạch vùng, các khu vực quanh nhà ga là trọng tâm của chiến lược gia tăng độ nén đô thị: tăng mật độ và phân cực xung quanh các nhà ga trong Quy hoạch tổng thể Vùng Île-de-France (SDRIF) và SDRIF-E (môi trường) trong tương lai cũng như chủ trương tạo ra một đô thị thuận lợi hơn cho các phương thức di chuyển trong quy hoạch giao thông. Tuy nhiên, chỉ lập quy hoạch thôi là chưa đủ. Việc kết hợp đô thị với giao thông đang được định hình lại và khu vực tư nhân vốn rất năng động cũng tham gia cạnh tranh với các dự án của chính quyền khi có vai trò đáng kể trong việc tạo nên tác động phân cực và phân tán không gian. Đặc biệt là vì khối lượng lớn các công trình xây dựng tư nhân tạo ra mật độ ngày càng gia tăng áp lực cho ngân sách đầu tư hạ tầng hoặc quy mô của các mạng lưới. Điều này đã xảy ra xung quanh các ga thuộc tuyến đường sắt đô thị số 15 ở phía nam, chẳng hạn như tại các nhà ga Vitry-Centre hoặc Issy-RER, nơi có rất nhiều dự án xây dựng tư nhân3 quy mô nhỏ.

Tại vùng Île-de-France, không gian quanh các nhà ga là một phần của di sản, đôi khi rất phức tạp để thay đổi và các quá trình phát triển có thể khác nhau rất nhiều. Một số khu vực đã có động lực phát triển dự án từ trước nhờ sự hỗ trợ của chính quyền về xây dựng nhà ở (Les Ardoines, Villejuif Gustave-Roussy hoặc Saint-Denis-Pléyel), các khu khác có ít dự án đầu tư công (Châtillon - Montrouge hoặc Arcueil-Cachan) hoặc kết hợp giữa khu vực tư nhân năng động với đầu tư công (Bry-Villiers-Champigny hoặc Champigny-Centre). Nếu có thể áp dụng biện pháp gia tăng mật độ tại các khu vực ga của dự án GPE thì không phải khu vực nào cũng được kiểm soát theo một nguyên tắc gắn kết về tổng thể.

Những khu vực này tạo cơ hội để đánh giá lại mô hình

Các nguyên tắc của mô hình Transit-Oriented Development (TOD)

Giao thông



Không gian công cộng



QH đô thị



1. Curitiba : cách tiếp cận «TOD» tích hợp vào quy hoạch, đã trở thành lối thời

Trong một thời gian dài, Curitiba đã đại diện cho một trong các mô hình bền vững nhất về sự phối hợp giữa quy hoạch đô thị - giao thông, với việc triển khai mạng lưới *Bus Rapid Transit*

(BRT)* dễ tiếp cận và rất đông khách, kết hợp với quá trình đô thị hoá mật độ cao và sử dụng hỗn hợp trên toàn bộ các hành lang GTCC chính, đồng thời vẫn tạo ra diện tích không gian xanh rất lớn (2100 ha, tương đương 52 m² không gian xanh/dân, tức là lớn hơn 5 lần khuyến cáo của Tổ chức y tế thế giới). Trong thời gian đầu, mô hình này đã đáp ứng được sự gia tăng dân số nhanh chóng, nhưng việc tiếp tục gia tăng dân số (+13 % ở giai đoạn giữa 2010 và 2016) đã làm cho mạng lưới giao thông mật đất, dù dày và kết nối tốt, bị bão hòa, làm cho các đô thị mở rộng nhưng khó tích hợp vào chiến lược đô thị của thành phố.

* BRT gần giống như dạng Bus chất lượng cao tại Pháp.



“TOD”. Đó là mô hình có nhiều lợi thế trong việc nâng cao chất lượng cuộc sống, tăng tính hấp dẫn và gắn kết của các khu vực đô thị, song cũng đặt ra câu hỏi về các cơ chế đầu tư cho cơ sở hạ tầng bằng cách thu hồi vốn từ giá trị gia tăng của đất đai và bất động sản hình thành trong quá trình phát triển đô thị gắn liền các nhà ga.

KẾT HỢP MẬT ĐỘ VỚI KHÔNG GIAN SỐNG

Không nên coi phương thức “TOD” như một dự án bất động sản độc quyền và đi theo hướng ưu tiên mật độ. Mặc dù ngưỡng mật độ tối thiểu là khoảng 40 căn hộ/ha, nhưng có thể tương ứng với các dạng đô thị rất khác nhau, chẳng hạn như các tòa chung cư nhỏ giãn cách nhau hoặc nhà liền kề chỉ hai hoặc ba tầng. Khái niệm mật độ đô thị cần được lồng ghép vào một dự án tổng thể nhằm mang lại môi trường sống tốt hơn cho người dân. Ví dụ, trường hợp tại Curitiba (Brazil), nơi được coi như một mô hình kết hợp giữa mật độ đô thị và môi trường sống trong suốt một thời gian dài, nhưng gần đây đã bị quá tải do dân số tăng quá nhanh (xem ví dụ 1). Tại Vùng Île-de-France, sự xuất hiện của mạng lưới GPE được lồng ghép vào hệ thống giao thông hiện tại và cấu trúc đô thị có mật độ khá dày. Điều này đặt ra câu hỏi: làm thế nào để cải thiện chất lượng không gian sống cho người dân khi mật độ dân cư tại các khu vực nhà ga sẽ tăng lên do khối tích các công trình gia tăng?

Trước hết phải đảm bảo đủ không gian xanh liền kề và kết nối các công viên nội đô thông qua các tuyến không gian xanh liền mạch.

Tiếp theo, cần kết hợp các chức năng đô thị trong phạm vi khoảng cách có thể đi bộ và nâng cao chất lượng, quy mô và mạng lưới các không gian công cộng cho người đi bộ và xe đạp, tạo không gian sẫm uất cho khu vực lân cận (thương mại, dịch vụ và hạ tầng xã hội). Những yếu tố này rất cần thiết nhằm bổ sung cho hệ thống giao thông công cộng năng lực lớn và có tần suất đủ để thu hút hành khách sử dụng. Nhưng điều đó đòi hỏi sự phối hợp giữa nhiều chủ thể mà lợi ích của họ đôi khi rất khác nhau..

ĐIỀU TIẾT MỨC ĐỘ SỬ DỤNG Ô TÔ CÁ NHÂN TẠI CÁC KHU VỰC QUANH NHÀ GA

Khi ô tô cá nhân vẫn giữ vị trí chủ đạo tại các khu vực quanh nhà ga thì việc chuyển đổi phương thức và mô hình sẽ không được cải thiện rõ rệt.

Khái niệm “TOD” có thể sẽ trở thành “TAD” (Transit-Adjacent Development), tức là quy hoạch phân khu liền kề với giao thông công cộng⁴. Đó chính là trường

hợp của các khu Mont-Saint-Hilaire và Sainte-Thérèse tại vùng Grand Montréal hay các ga Hayward và Fremont, gần San Francisco, nơi không có các cửa hàng và dịch vụ thiết yếu, đồng thời cũng có các công trình xây dựng phần lớn được tổ chức xung quanh bãi đỗ xe cá nhân.

Do đó, một trong những điều kiện tiên quyết để phát triển thành công khu vực nhà ga theo mô hình “TOD” là chia sẻ tốt hơn việc sử dụng lòng đường giữa các loại hình phương tiện khác nhau và hạn chế sử dụng ô tô cá nhân khi quy hoạch bãi đỗ xe trả phí quanh các nhà ga, có nơi gửi xe cá nhân cho hành khách dùng GTCC, giảm diện tích bãi đỗ xe, chủ yếu ưu tiên đi bộ (các tuyến đi bộ tách riêng và đường cho người đi bộ), phát triển kết nối đa phương thức với xe buýt và xe đạp. Đây là một chiến lược được áp dụng ở Singapore, nơi chú trọng đến mối liên hệ giữa sử dụng đất và quy hoạch giao thông (xem ví dụ 2). Việc quản lý nhu cầu đi lại của hành khách thông qua các biện pháp khuyến khích kết hợp với kiểm soát giao thông đường bộ bằng hệ thống thu phí đô thị theo thời gian thực sẽ điều tiết được việc sử dụng phương tiện cá nhân và ưu tiên cho giao thông công cộng.

Tại vùng Île-de-France, ngoài các ban chuyên môn được thành lập từ các sáng kiến của Île-de-France Mobilités (Cơ quan quản lý giao thông công cộng tại vùng Île-de-France) và Cơ quan quản lý các dự án trọng điểm (SGP), đảm bảo sự khớp nối giữa các dự án giao thông trong phạm vi 300 mét xung quanh các nhà ga còn có sự phối hợp trên quy mô toàn thành phố, thậm chí giữa các thành phố đảm bảo gom khách cho các điểm ga hiệu quả, đồng thời lồng ghép đường cho xe đạp và cho người đi bộ.

TỔ CHỨC QUẢN LÝ ĐỒNG BỘ NHỜ CÁC CÔNG CỤ ĐIỀU PHỐI

Kinh nghiệm rút ra từ quá trình thực hiện TOD trên thế giới là cần đặc biệt quan tâm tới vai trò trung tâm của khâu quản trị địa phương, có sự tham gia của các tác nhân trong chuỗi giao thông vận tải, các nhà đầu tư, phát triển các dự án và thậm chí cả chính người dân vào quá trình đàm phán về quy hoạch, cải tạo khu vực đó. Trong khi đó, trên thực tế, tổ chức hành chính tại vùng Île - de - France bao gồm nhiều chủ thể phức tạp cùng quản lý khu vực ga và hạn chế sự phối hợp giữa họ với nhau. Ngoài những mối liên hệ giữa cơ quan quản lý giao thông và các đối tác của mình tại các ban chuyên môn để tổ chức các chức năng « giao thông vận tải » và « đa phương thức », còn có các địa phương, nhiều nhà đầu tư phát triển dự án, các đơn vị công và cơ quan phát triển quỹ đất, các nhà đầu tư trong những lĩnh vực

2. Singapore : có sự điều phối chặt chẽ giữa chính quyền phụ trách quy hoạch và các đơn vị vận hành giao thông

Quy hoạch tổng thể của Singapore phát triển khái niệm Constellation Plan, trong đó các cực được nối với trung tâm thành phố bằng việc mở rộng mạng lưới mass transit. Các công trình xây dựng mới gắn với các ga được phép làm với mật độ cao hơn để tối đa hóa việc sử dụng đất và khuyến khích việc tạo ra những địa điểm làm việc gắn với mạng lưới giao thông. Nếu mối liên kết cấu trúc của tài liệu quy hoạch thì sức mạnh từ điều phối, quản trị địa phương đã giúp phát triển được các khu đô thị mới ngoài phạm vi trung tâm thành phố, chẳng hạn tại Paya Lebar, điểm cuối của tuyến East-West. Sự phát triển này rất được quan tâm để duy trì chỗ ở với giá hợp lý và quy hoạch, bố trí cải tạo các không gian xanh có chất lượng quanh các nút giao thông có mật độ cư dân cao. Chính quyền mở rộng đô thị dựa trên chiến lược phát triển dài hạn, và cơ quan giao thông phát triển bộ giám sát việc xây dựng và hiện đại hóa mạng lưới, đồng thời tạo ra một khuôn khổ để khuyến khích việc sử dụng cũng như tạo sự tin cậy của giao thông công cộng.



2



3

3. Oakland : vai trò của Hội đồng khu (Unity Council) trong khu vực «TOD» Fruitvale Village

Đầu những năm 1990, người dân tại khu người Tây Ban Nha Fruitvale phản đối việc xây dựng bãi đỗ xe trung chuyển lớn gắn với nhà ga, mà đơn vị quản lý giao thông San Francisco (BART) muốn xây dựng.

Các hiệp hội tại địa phương đã tập hợp vào một Hội đồng khu để bảo vệ dự án có lợi cho những người định cư ở xung quanh nhà ga đường sắt. Trong giai đoạn 1 của dự án, hoàn thành vào năm 2004, đã làm được các không gian công cộng cho người đi bộ, các cửa hàng, nhà ở với giá cả hợp lý, trung tâm cho người già, một trạm y tế, thư viện, trường mẫu giáo và một cơ sở giáo dục phổ thông trung học cơ sở.

Trong giai đoạn 2, vẫn có sự tham vấn với Hội đồng khu, khởi động vào năm 2010 : đã làm những đảo mới đô thị sử dụng hỗn hợp. Cho dù là với quy mô khiêm tốn, Fruitvale Village vẫn là một ví dụ thành công – và thường xuyên được nhắc đến – khu «TOD», dựa trên sáng kiến địa phương mạnh mẽ và đặt sự công bằng xã hội làm trọng tâm của dự án.

không do chính quyền quản lý. Sự đa dạng của các tác nhân, chủ thể trong chính quyền đô thị khiến cho việc điều hành trở nên khó khăn và tạo ra những trở ngại để đạt được những mục tiêu về xây dựng hoặc chất lượng quy hoạch, cải tạo tổng thể. Năm 2021, Chính phủ Pháp đã thành lập Ban « Phát huy giá trị các khu vực ga » để cùng bàn thảo về những thuận lợi hoặc trở ngại mà các địa phương gặp phải trong quá trình triển khai dự án. Tuy nhiên, hiện vẫn không có một chủ thể điều phối liên ngành, xuyên suốt các dự án trên toàn tuyến hoặc hành lang đảm bảo được sự khớp nối trong quy hoạch đô thị xung quanh các nhà ga.

Ví dụ về Thỏa thuận đầu tư theo trục giao thông tại Grenoble và Toulouse, tiếp đến là quy chế quy hoạch đô thị gắn với giao thông tại Île-de- France, được triển khai thử nghiệm trên tuyến metro số 11 và tramway T9, đã cho thấy là cần phải tính toán trên phạm vi của một hành lang đô thị, mối quan hệ giữa phát triển các khu phố và hạ tầng giao thông, kể cả trên liên địa phương, thông qua việc tập hợp toàn bộ các tác nhân, chủ thể để cùng bàn bạc. Tuy nhiên, không phải lúc nào cũng thành công và việc thành công ở các mức độ khác nhau của các mô hình này cho thấy rằng cần phải có một sự

phối hợp chặt chẽ trước và sau dự án, còn phụ thuộc vào việc có đất, mặt bằng và có nhiều thời gian hay không.

TẦM QUAN TRỌNG CỦA THAM VẤN VÀ SỰ THAM GIA CỦA TẤT CẢ CÁC BÊN LIÊN QUAN

Tại Mỹ, và rộng hơn là tại các nước Anh ngữ, trong nhiều trường hợp, TOD cho thấy có sự tham gia thực sự của các hiệp hội dân cư và tiểu thương (cộng đồng địa phương) trong việc triển khai các dự án. Các cộng đồng này được tham khảo ý kiến để hướng tới các dự án vì chất lượng cuộc sống, tạo thành các khu phố sầm uất, hoặc trái lại, phản đối các dự án, nhất là khi tăng mật độ có xu hướng tạo nguy cơ gây ô nhiễm hoặc làm chuyển đổi hình thái dân cư đô thị. Người dân cũng có thể được tham vấn để quyết định thông qua bỏ phiếu về việc tăng thuế nhà đất để có thêm ngân sách làm các công trình công cộng mới tại địa phương. Một ví dụ nổi bật về TOD dựa trên sáng kiến của cộng đồng địa phương là khu vực Fruitvale Village, tại Oakland, gần San Francisco (xin đọc ví dụ số 3). Tại Île-de-France, việc tham vấn dân cư càng phát triển do yêu cầu của xã hội hoặc có các quy định bắt buộc, tuy nhiên việc này có hiệu quả cho các

Lợi ích từ Định hướng phát triển đô thị dựa trên GTCC (TOD)

© L'INSTITUT PARIS REGION 2023
Source : L'Institut Paris Region,
designed by Creativepack / Freepik,
© 123r / Jeremy



dự án công hay không còn cần phải chứng minh thêm để tất cả các bên đều tìm thấy lợi ích của mình trong đó. Tại Anh, điều 106 của luật quy hoạch đô thị năm 1990 cũng cho phép các cơ quan chức năng ở địa phương về vấn đề quy hoạch có thể đàm phán với các chủ đầu tư dự án bất động sản về bồi thường hoặc chi trả để khắc phục những tác động trong tương lai của dự án đó tới địa phương. Như vậy, chủ đầu tư này có thể phải ký được các thỏa thuận nếu muốn có giấy phép xây dựng. Trong các thỏa thuận này thường có khoản bồi thường cho chính quyền địa phương để xây dựng cơ sở hạ tầng (đường, trường, trung tâm y tế, ...). Hoặc cũng có thể có các điều khoản để làm nhà ở xã hội.

TAO RA GIÁ TRỊ THẶNG DƯ TỐT HƠN BẰNG MỘT LOẠI THUẾ RIÊNG

Tại Île-de-France, mô hình tài chính của việc xây dựng GPE dựa trên các loại thuế được phân bổ 5, để có thể trả cho các khoản vay. Một luật về đánh thuế giá trị thặng dư có được xung quanh các khu ga để cung cấp tài chính cho SGP đã được thông qua trong khuôn khổ luật năm 2010 về Grand Paris, nhưng sau đó bị thu hồi, không được áp dụng trên thực tế 6. Nếu hiện nay không có thuế riêng cho các khu ga thì có nhiều ví dụ về tài chính từ TOD từ các nước có sử dụng đòn bẩy thuế để thu hồi được giá trị thặng dư.

Có thể nhắc đến Tax Increment Financing (tài chính thông qua tăng thuế), được sử dụng rộng rãi tại Mỹ từ những năm 1950. Nguyên tắc là đảm bảo một phần tài chính của dự án đô thị thông qua phân bổ nguồn thu trong tương lai từ thuế nhà đất (không thay đổi thuế suất) trong một khu vực đã xác định trước. Đối với các thành phố, điều này có nghĩa là sẽ đóng băng trong một khoảng thời gian số tiền trong ngân sách của mình và chuyển những khoản thu bổ sung của thuế này về một dự án tại chỗ/địa phương. Ngoài ra, còn có cơ chế Benefit-Assessment Financing (tài chính từ đánh thuế giá trị thặng dư), tương ứng với việc đánh thuế phụ thu thuế nhà đất đã lập cho một khu vực và trong một khoảng thời gian nào đó để đổi lại việc triển khai một dịch vụ đô thị mới. Thuế phụ thu thường được sử dụng để chi trả cho việc xây dựng các trạm hoặc tuyến métro và để cho những hạng mục cải tạo công cộng tại các khu vực « TOD ». Ví dụ, cơ chế này đã được áp dụng với tuyến métro Red Line, tại Los Angeles, và trạm NoMa/Metrorail của Washington.

Ngoài ra, cũng có thể thu thuế với các công trình xây dựng mới (Impact Fees). Ví dụ, tại Anh, đã thực hiện Thuế hạ tầng cộng đồng Community Infrastructure Levy (CIL),

giúp chính quyền có thể thu được tiền từ các chủ đầu tư các dự án bất động sản có các dự án xây dựng mới để tài trợ cho các cơ sở hạ tầng cần thiết cho sự phát triển đô thị. Trong khuôn khổ dự án Crossrail (Elizabeth line), một CIL riêng, áp dụng cho tất cả các công trình xây dựng mới trong phạm vi vùng Great London, đã được tạo ra để đóng góp vào tài chính của dự án.

Tại Pháp, đang có nhiều cơ chế đánh thuế sở hữu, giao dịch bất động sản và công trình xây dựng mới (thuế nhà đất, phí chuyển giao tài sản mang mục đích thương mại và thuế cải tạo). Cũng có thể dự kiến các loại thuế bổ sung hoặc thuế mới. Tuy nhiên, cần thảo luận tới các tác động tiềm năng về thị trường bất động sản khi những loại thuế này liên quan tới một phạm vi hẹp: nhất là điều này có thể tạo ra sự không chắc chắn và làm cứng thị trường bất động sản, thậm chí gây ra rủi ro về lạm phát. Liệu đánh thuế ở phạm vi rộng hơn có vẻ thích đáng hơn về nguồn thu kỳ vọng và hạn chế tác động lên thị trường bất động sản 7. Tương tự như vậy, ưu tiên đánh thuế để có một nguồn tài chính đặc thù, giống như những gì thường được triển khai tại các nước anh mỹ có thể sẽ làm những người địa phương có liên quan dễ hiểu và chấp nhận hơn.

PHÁT HUY TỐT HƠN GIÁ TRỊ CỦA CÁC THỪA ĐẤT CÓ THỂ KHAI THÁC

Nhìn từ góc độ quy hoạch, bố trí, cải tạo, một trong các giải pháp được SGP sử dụng hiện nay là dựa trên nguyên tắc cùng phát triển (Joint Development) thông qua chi nhánh riêng, SGP immobilier (SGP Bất động sản). Do có nhiều bất động sản lớn dự trữ (khoảng 1 triệu m² mặt sàn có thể xây dựng), SGP sẽ phải là nhà đồng đầu tư của hàng trăm dự án bất động sản và đô thị, với mục tiêu quản lý tốt hơn các mục tiêu về môi trường và xã hội, tối ưu hóa việc điều phối kỹ thuật giữa nhà ga và dự án bất động sản, và cũng thu hồi một phần nguồn tài chính tạo ra.

Ở nước ngoài, có thể thấy các cơ chế đấu giá quyền xây (Development Rights Auction) để thu một phần các giá trị thặng dư do các nhà đầu tư dự án bất động sản tạo ra. Ví dụ, tại Copenhagen (Đan Mạch), việc xây dựng các tuyến 1 và 2 đã được chi trả một phần từ việc bán đất cho các nhà đầu tư tư nhân. Ban đầu, các khu đất này do nhà nước và thành phố sở hữu, sau đó trở nên hấp dẫn hơn và có giá trị hơn với việc có dự án métro, đã giúp đồng thời phát triển được khu phố « TOD » Ørestad mới. Tại Hồng Kông, đơn vị vận hành tuyến đường sắt (Mass Transit Railway) bán đất trống để xây dựng, lúc đầu được Chính phủ giao với giá ưu đãi (xin đọc ví dụ 4). Tại Bra

4. Hồng Kông : Mô hình « Rail + Property »

MTR, đơn vị vận hành mạng lưới đường sắt tại Hồng Kông, sử dụng mô hình « Rail + Property » để chi trả cho việc xây dựng và vận hành các tuyến métro. Trong thời gian đầu, MTR mua đất từ chính phủ với giá ưu đãi, sau đó bán đấu giá với giá cao premium - bao gồm việc lên giá trong tương lai khi dự án métro hoàn thành trong khu vực. MTR cũng thu một phần giá trị thặng dư từ việc bán quyền xây dựng thông qua thu hồi một phần lợi nhuận từ các nhà phát triển bất động sản tư nhân (từ hoạt động bán hoặc cho thuê các tòa nhà của họ, ví dụ như các khu thương mại, văn phòng hoặc nhà ở). MTR cũng thu hồi tất cả những tòa nhà không bán hoặc cho thuê được trong khoảng thời gian được giao theo hợp đồng và nhận lại quyền sở hữu. Chính vì vậy, MTR được tự do trong việc bán hoặc cho thuê các tòa nhà này. Song song với đó, MTR cũng sở hữu các trạm trên mạng lưới của mình, các trung tâm thương mại thuộc quyền quản lý và tạo ra thu nhập.

5. Brésil : các chứng nhận xây dựng bổ sung tiềm năng (CEPAC)

Từ năm 2001, các thành phố ở Braxin có thể sửa đổi Bộ luật quy hoạch đô thị để tạo ra và cho các nhà đầu tư bất động sản đấu giá quyền xây dựng bổ sung tiềm năng (CEPAC).

Ý tưởng là thu hút vốn tư nhân để chi trả cho các khoản đầu tư công cần thiết cho việc làm lại một số khu, thường khu nghèo. Việc thiết lập CEPAC cần phải có điều kiện tiên quyết, đó là phải có Quy hoạch đô thị và phải thành lập « Dự án đô thị chung ». Đơn vị này do thành phố điều phối, tập hợp những bên có liên quan của khu vực CEPAC (người dân, và các đơn vị, chủ thể công và tư). Dự án cũng nhằm sửa đổi về cấu trúc, đô thị và cải thiện về mặt xã hội, môi trường cho khu vực. Có thể sửa đổi mục đích sử dụng đất, tiêu chuẩn xây dựng. Các hạ tầng giao thông cũng có thể được tích hợp vào trong các dự án này. Cần lưu ý: nguồn lực tài chính thu được từ việc bán CEPAC chỉ được sử dụng để cho các « dự án đô thị chung ».

xin, một số thành phố yêu cầu có chứng nhận xây dựng bổ sung tiềm năng (CEPAC). Đây cũng là một hệ thống đấu giá quyền được xây dựng để tăng mật độ và làm một số khu phố có sức sống (xin xem ví dụ số 5). Một sự điều hòa tốt hơn các điều kiện để nhận được quyền xây dựng đối với khu vực tư nhân để cho các dự án được gắn kết với nhau tốt hơn trong một tổng thể, cũng như thu tốt hơn các giá trị thặng dư từ các nhà đầu tư bất động sản là một chủ đề lớn cần để cập đối với các khu ga tại vùng Ile - de - France.

MỘT TÁC NHÂN, CHỦ THỂ ĐIỀU PHỐI XUYẾN SUỐT ĐỂ ĐẢM BẢO SỰ GẮN KẾT GIỮA CÁC DỰ ÁN ĐÔ THỊ

Bối cảnh kinh tế chính trị địa phương và điều hành tại địa phương đóng vai trò quan trọng trong việc triển khai các mô hình « TOD ». Để thành công, việc cải tạo các khu ga trước hết phải kết hợp nhiều thành phần của mô hình kết hợp với các quy định về sử dụng đất. Cũng cần xem xét các yếu tố về tổ chức khác, ví dụ như sự hiệp đồng giữa các đơn vị làm quy hoạch (chính quyền, các đơn vị giao thông) với toàn bộ các bên có liên quan, trong đó có người dân của khu vực hiện tại hoặc tương lai. Vai trò dẫn dắt có ý nghĩa của một đơn vị điều phối liên ngành để tạo ra sự phối hợp giữa các đơn vị ở khu vực đô thị, tạo ra chất lượng sống của khu vực có thể vượt lên trên những cách tiếp cận cục bộ nhờ vào cách điều hành và các tiêu chuẩn, tiêu chí đa dạng. Nội dung của dự án có cần phải được xác định rõ ràng và chia sẻ giữa tất cả các tác nhân, chủ thể mong muốn phát triển dự án. Tại Île-de-France, SGP đóng vai trò trung tâm, đơn vị này ngoài việc đảm nhận xây dựng métro và thực hiện một phần nhỏ các dự án bất động sản tại các khu vực ga, SGP còn đảm nhận vai trò là đơn vị điều phối các dự án đô thị trên quy mô hành lang hoặc tuyến, có thể điều phối, triển khai và có một cái nhìn tổng quan về quy hoạch, cải tạo hướng tới giao thông công cộng. ■

Stéfan Bove, chuyên gia quy hoạch đô thị, Khoa Quy hoạch đô thị, quy hoạch và lãnh thổ (*Cécile Diguët, giám đốc*)
Benoît Cornut, chuyên gia kinh tế, Khoa Giao thông vận tải (*Dany Nguyen-Luong, giám đốc*)

NGUỒN TÀI LIỆU

- Calthorpe, P., *The Next American Metropolis*, New York: Princeton Architectural Press, 1993.
- Certero, R. & Kockelman K., « Travel Demand and the 3Ds: Density, Diversity and Design », *Transportation Research Part D*, 2(3), p. 199–219, 1997.
- Certero R. et al., *Transit-Oriented Development in the United States: Experiences, Challenges, and Prospects*, Transportation Research Board, Report 102, 2004.
- Renne J.L., « From transit-adjacent to transit-oriented development », *Local Environment*, 14(1), p. 1-15, 2009.
- Ibraeva A., Correia G., Silva C., Antunes A.P., « Transit-oriented development: A review of research achievements and challenges », *Transportation Research Part A*, 132, p. 110-130, 2020.
- Bentayou, G., « Le Transit-Oriented Development nord-américain : Nguyen tác và nhìn tổng quan ». In: *Kết hợp giữa quy hoạch đô thị và giao thông. Thỏa thuận đối tác trực giao thông của Pháp dựa trên TOD*, Cerema, 2015.
- Brinklow A., *Transit Oriented Development. A Policy Implementation Strategy*, Montréal, université McGill, 2010.
- Bove S. et Tedeschi F., *Le Grand Paris Express : tác động và cơ hội khi mạng lưới mới tới với các địa phương ở vành đai lớn*, báo cáo, L'Institut Paris Region, 2021.
- Behar D. et Dealle-Facquez F., *Các khu ga của Grand Paris Express : hành trình và triển vọng xét từ thị trường*, báo cáo, Acadie-SGP, 2023.
- Carrez G., « Nguồn lực của Société du Grand Paris (SGP) », Bộ chuyên đối sinh thái, 2018.

1. Phong trào ở Bắc Mỹ do Peter Calthorpe thành lập hạn chế sự dãn trải đô thị và ưu tiên mật độ cao, chất lượng không gian công cộng và đi bộ.
2. Smart Growth có nguồn gốc từ các lý thuyết quản lý đô thị những năm 1960 và đã chuyển biến sang hình thức hiện nay sau khi xuất hiện tư tưởng về phát triển bền vững cuối những năm 1980.
3. quy mô nhỏ phân tán: không gian đô thị nằm giữa các ô đất, thường thường nhỏ hơn 5 000 m² và không nằm trong các dự án tổng thể do nhà nước làm.
4. Concept do John Luciano Renne phát triển, trong đó quy hoạch đô thị để lại một vị trí chính yếu cho xe hơi.
5. Có thuế phân bổ cho GPE, thuế phụ thu của thuế lưu trú, thuế văn phòng áp dụng cho các doanh nghiệp, thuế khoán cho các doanh nghiệp mạng lưới (IFER) và thuế trang thiết bị đặc biệt.
6. Thuế khoán sẽ áp dụng cho sản phẩm từ quá trình làm tăng giá trị đất trống và các tòa nhà xây dựng trong phạm vi tới 1 200 métre tính từ lối vào của ga hành khách.
7. Xin xem, ví dụ, « tăng giá trị đất và tìm kiếm nguồn tài chính cho các hạ tầng giao thông », Note rapide n° 477, L'Institut Paris Region, 2009.
8. Thỏa thuận hợp tác giữa một tổ chức công và các đơn vị đầu tư/chủ sở hữu tư nhân để xây dựng các dự án phát triển có mục đích sử dụng hỗn hợp, thường là trên quy mô lớn trên đất do một tổ chức công sở hữu.

GIÁM ĐỐC XUẤT BẢN
Nicolas Bauquet, TGD
ĐIỀU PHỐI NGHIÊN CỨU
Sébastien Alavoine, Phó TGD
TRƯỞNG BIÊN TẬP
Laurène Champalle
LÊN MAQUETTE
Jean-Eudes Tilloy
SƠ ĐỒ / BẢN ĐỒ
Sylvie Castano

SẢN XUẤT
Sylvie Coulomb
TRADUCTION
Truong Quoc Toan
MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE
Julie Sarris
QUAN HỆ BÁO CHÍ
Sandrine Kocki
33 (0)1 77 49 75 78

L'Institut Paris Region
15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
33 (0)1 77 49 77 49

ISSN 2728-526X
ISSN nguồn trên mạng
2497-126X

