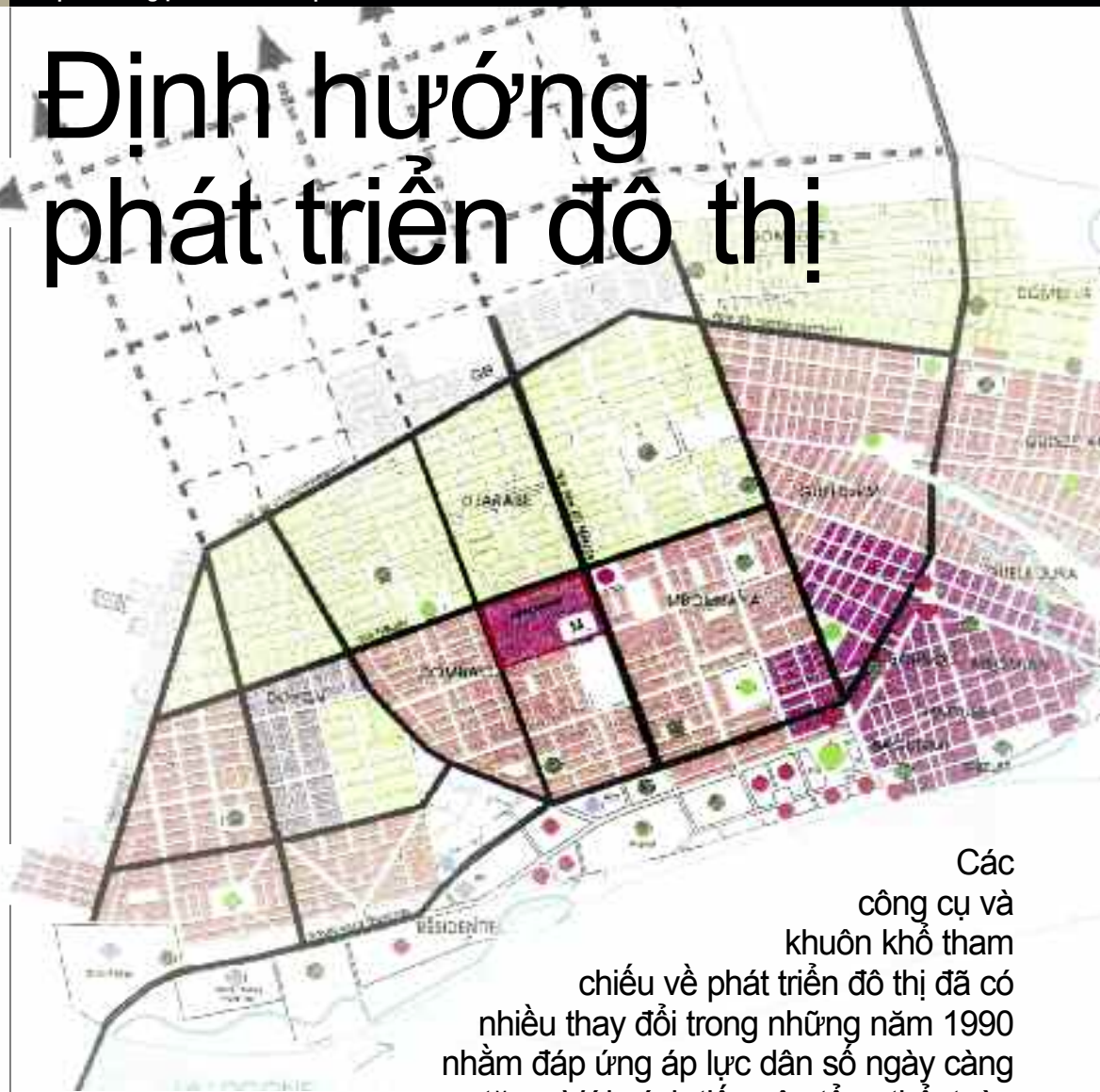


Định hướng phát triển đô thị



Các công cụ và khuôn khổ tham chiếu về phát triển đô thị đã có nhiều thay đổi trong những năm 1990 nhằm đáp ứng áp lực dân số ngày càng tăng. Với cách tiếp cận tổng thể, toàn diện và tầm nhìn trung hạn, các công cụ này thường kết hợp với quá trình ra quyết định có sự tham gia của nhiều bên.

Chính quyền địa phương có nhiều tài liệu quy hoạch đô thị để đương đầu với những thách thức về dân số, môi trường và kinh tế ở đô thị. Trong những năm gần đây, những tài liệu này đã có nhiều thay đổi: về mục tiêu (định hướng sự phát triển đô thị hơn là kiểm soát sự phát triển), về hình thức (các tài liệu được đơn giản

Bản đồ quy hoạch Thành phố Moundou (Tchad, hình trên) tạo khuôn khổ cho chương trình đầu tư và hành động trong trung hạn. Thành phố Kisumu (Kenya, hình bên dưới) đã lồng ghép các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ trong kế hoạch hành động của mình.





hóa), về nội dung (đề cập đến việc triển khai thực hiện và tác động môi trường) và về cách lập, xây dựng chúng (có sự tham gia của nhiều bên).

Các tài liệu phù hợp với địa bàn

Mức độ bao phủ của các tài liệu quy hoạch khác nhau tùy theo quy mô của thành phố. Đối với một thành phố khoảng 200.000 dân, có thể chỉ cần một tài liệu quy hoạch chính là đủ. Tài liệu này có thể được bổ sung thêm bằng một vài bản vẽ đối với những khu vực sẽ phát triển hoặc sẽ cải tạo. Nhưng nếu đô thị càng lớn, thì càng khó có thể thực hiện công tác quy hoạch và quản lý bằng một tài liệu duy nhất. Sự ảnh hưởng của khu vực đô thị đến vùng ven đòi hỏi cần phải có một tầm nhìn quy hoạch và phát triển trung và dài hạn.

Đối với những thành phố lớn (khoảng 1 triệu dân) hoặc đại đô thị (khoảng hơn 2 triệu dân), chính quyền địa phương cần phải có nhiều tài liệu định hướng và phát triển đô thị, mỗi tài liệu có vai trò chuyên biệt như sau:

- Một bản đồ định hướng chiến lược tỷ lệ nhỏ (từ 1/10.000... đến 1/50.000), xác định hướng chiến lược, công trình cơ sở hạ tầng chính, khu vực đã và sẽ đô thị hóa, khu có nguy cơ.
- Một hoặc nhiều tài liệu quy hoạch cho từng khu hiện hữu hoặc khu sẽ xây dựng mới (1/5.000, đôi khi 1/2.000). Điều này sẽ giúp quản



Ở Phnom Penh (Campuchia, hình trên), và ở Queretaro (Mexico, hình dưới), chính quyền thành phố luôn luôn có các công cụ giúp quản lý sự tăng trưởng của đô thị.

Nghệ thuật khảo sát có sự phối hợp

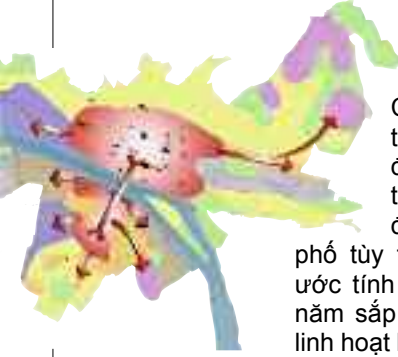
Việc khảo sát trước khi lập quy hoạch nhằm xác định những thế mạnh và bất cập của đô thị: có những cơ hội nào cho cơ sở hạ tầng, công trình công cộng, môi trường...? Đây là những nguy cơ và điểm yếu trong cấu trúc đô thị hiện hữu? Từ đó xác định những thách thức về tính hấp dẫn, điều kiện sống và vận hành của đô thị.

Nếu việc khảo sát này được thực hiện với sự tham gia, chia sẻ của các đối tác tại địa phương, thì nó sẽ tạo khuôn khổ thật sự, tương tự như "bảng điều khiển bay" trong việc triển khai thực hiện các tài liệu quy hoạch.

lý công trình xây dựng và mạng lưới hạ tầng kỹ thuật tốt hơn.

Tóm lại, đô thị càng lớn thì càng không thể quy hoạch và quản lý bằng một tài liệu. Nhưng dù quy mô đô thị có như thế nào đi nữa, thì vẫn cần phải bổ sung vào các tài liệu quy hoạch một bản kế hoạch hành động trước mắt và trung hạn trong đó xác định chi tiết hành động trong từng lĩnh vực (đất đai, nhà ở, hoạt động, cơ sở hạ tầng, mạng lưới hạ tầng kỹ thuật...) dưới dạng dự án trong đó nêu rõ các bước thực hiện, chi phí, các tài liệu, bản vẽ cần thiết...kèm theo đó là đánh giá môi





trường hoặc nghiên cứu tác động của từng dự án.

Công tác lập quy hoạch đô thị đã có nhiều thay đổi. Cho đến thập niên 1980, nguyên tắc quy hoạch là phân bổ đầu tư trên địa bàn thành phố tùy theo nhu cầu định lượng ước tính cho khoảng thời gian 25 năm sắp tới. Hiện nay, quy hoạch linh hoạt hơn. Người ta ưu tiên thực hiện các sơ đồ quy hoạch mang tính định hướng, có thể điều chỉnh được, đơn giản hơn và xác định các mục tiêu trong khoảng thời gian từ 10 đến 15 năm. Người ta chủ trương dựa trên tính năng động sáng tạo của địa phương trong việc xây dựng dự án hơn là dự kiến quá nhiều chương trình khó thực hiện về lâu dài. Mặc dù cách tiếp cận này dựa

trên những cách làm tốt đã được nhiều địa phương áp dụng thành công, nhưng nó không khuyến khích áp dụng nguyên mẫu những cách làm đó.

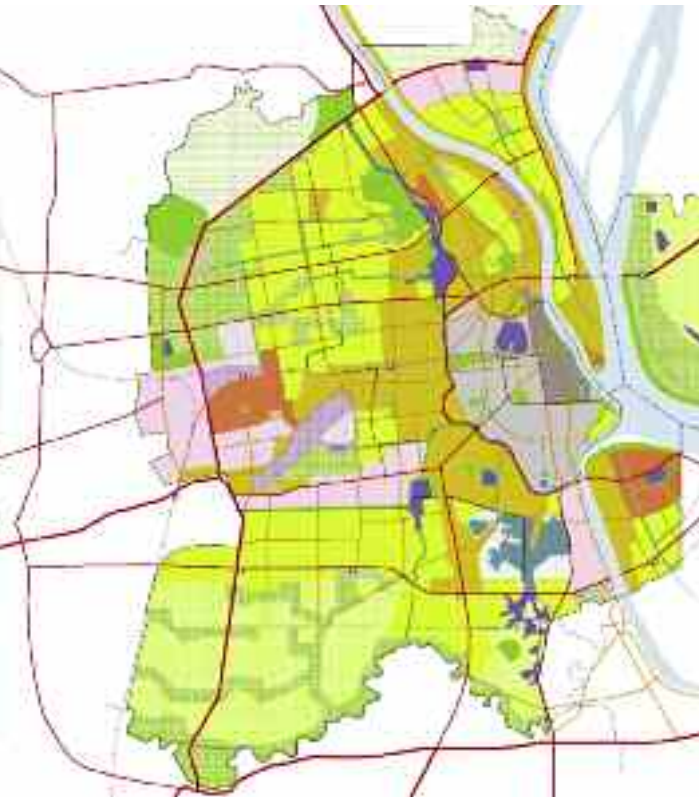
Những cách làm mới

Trong nhiều trường hợp, phương tiện tài chính và các quy định định hướng phát triển đô thị mà các thành phố có được tỉ lệ nghịch với áp lực mà thành phố đó phải đương đầu. Không có các công cụ thật sự có hiệu quả để bảo vệ hành lang dành cho công trình công cộng, không áp đặt được việc sử dụng đất đúng mục đích quy hoạch, nên các thành phố thường bất lực trong việc định hướng quá trình phát triển tự phát. Vì thiếu khung pháp lý, và nền hành chính chưa hiệu quả, nên tính khả thi của các đồ án quy hoạch (chủ yếu theo hướng cấm) rất thấp. Chính vì thế, cần hướng đến phương pháp quy hoạch khuyến khích và có sự tham gia của nhiều bên.

Đối với các đại đô thị, bản đồ quy hoạch chung và các bản đồ quy hoạch chi tiết cho từng khu vực là hai công cụ quy hoạch không thể thiếu. Đối với các thành phố trung bình và nhỏ, nhiều loại tài liệu quy hoạch mới xuất hiện. Một số cho phép quản lý một cách đơn giản

Các tài liệu mang tính giáo dục (hình trên, dự án quy hoạch và phát triển bền vững của Thành phố Rouen, Pháp), Các cuộc họp thuyết minh, giải thích (hình bên cạnh, một cuộc họp ở Kawempe, Kenya) hoặc họp lấy ý kiến (hình bên dưới, cuộc họp lấy ý kiến ở Nouakchott, Mauritanie), sự tham gia tích cực và đồng đạo của người dân góp phần vào sự phát triển hài hòa, cân đối của thành phố.





Quy hoạch chung của Thành phố Phnom Penh (Campuchia).

công tác quy hoạch không gian và dịch vụ đô thị. Một số khác ưu tiên cho đặc trưng của đô thị và đề ra thứ tự ưu tiên rõ ràng trong hành động và đầu tư.

Được thử nghiệm từ thập niên 1990, các bản đồ quy hoạch đô thị mang tính tham chiếu chỉ thể hiện cấu trúc đô thị, không phân khu chức năng, và được dùng để tham chiếu trong trường hợp xây dựng mạng lưới hạ tầng và triển khai dự án trong tương lai: bản đồ quy hoạch này chỉ nêu lên hướng của các tuyến đường chính và các địa điểm dự định xây dựng công trình công cộng, dịch vụ đô thị chính, các khu vực dự kiến đô thị hóa trong 5 đến 10 năm tới và các khu vực dự trữ để xây dựng các công trình hạ tầng lớn. Như vậy, các bản đồ quy hoạch này đề ra một

Vai trò của Quy hoạch tổng thể

Ở Phnom Penh, (hình bên cạnh), trong khuôn khổ chương trình hợp tác, Pháp đã hỗ trợ lập quy hoạch tổng thể Phnom Penh đến năm 2020. Là tài liệu tham chiếu đối với đầu tư của nhà nước và tư nhân, bản quy hoạch này ấn định vị trí của các công trình công cộng và các cơ sở hạ tầng chính của Thành phố, các hành lang dành cho các công trình này và mục đích sử dụng các khu vực trong Thành phố. Tài liệu này cũng định hướng cho các quy hoạch ngành như cấp nước, thoát nước...

Ngoài các hành động khẩn cấp (chống ngập...), quy hoạch chung nói trên còn đặc biệt nhấn mạnh đến việc tăng cường công tác quản lý nhà nước ở địa phương, xây dựng bộ quy định về quy hoạch ở cấp quận, bảo vệ hành lang dành cho các công trình lớn và xây dựng ngân hàng nhà ở cũng như thành lập một cơ quan về đất đai.

khung chương trình hành động trong trung hạn. Do đó, chúng tạo thuận lợi cho các đơn vị ở địa phương trong công tác quản lý.

Tài liệu quy hoạch có thể ấn định phạm vi các khu vực được xây dựng, đề xuất mục đích sử dụng đất (công nghiệp, nhà ở xã hội, công trình công cộng) và đôi khi có thể dự tính quy mô dân số vào thời điểm nhất định. Nó cho phép tính được nhu cầu cơ sở hạ tầng và quy mô mạng lưới đường giao thông cũng như mạng lưới hạ tầng kỹ thuật. Cách quy hoạch này dựa trên nền tảng đô thị hiện hữu – còn được gọi là quy hoạch theo cấu trúc chủ yếu của đô thị – và đặc biệt quan tâm đến việc kết hợp đồng bộ giữa quy hoạch và dịch vụ đô thị (nước sạch, thoát nước, xử lý nước thải, điện, chiếu sáng...).

Tuy nhiên, cách quy hoạch này chỉ khả thi đối với những thành phố từ 200 đến 300 nghìn dân. Nếu lớn

Các cơ quan đô thị ở Maroc



Từ đầu thập niên 1990, 25 cơ quan đô thị đã hoặc đang được thành lập ở các thành phố của Maroc. Là đơn vị trực thuộc trung ương nhưng đặt trụ sở tại các địa phương, các cơ quan đô thị có thẩm quyền trong 4 lĩnh vực chính sau đây:

- Thực hiện nghiên cứu và lập quy hoạch (quy hoạch tổng thể, quy hoạch phát triển,...);
- Triển khai thực hiện quy hoạch và quản lý đô thị (cho ý kiến về các dự án phân lô, dự án vì lợi ích công);
- Thực hiện dự án (cải tạo, nâng cấp, tái cấu trúc khu phố);
- Tư vấn cho chính quyền địa phương và tất cả các đơn vị, nhà nước hoặc tư nhân, tham gia vào lĩnh vực quy hoạch và phát triển đô thị.

Các quận của Thành phố Pikine (Senegal) đã xây dựng kế hoạch hành động ưu tiên: diễn đàn về sự tham gia của công dân, các ủy ban theo dõi và ủy ban chuyên trách của Thành phố.



hơn, thì phương pháp này cũng là một công cụ tốt để quy hoạch các khu vực ven đô thị hiện hữu nhằm quản lý quá trình đô thị hóa tự phát hoặc không theo quy định.

Từ năm 1999, Ngân hàng Thế giới đã khuyến nghị xây dựng “Chiến lược phát triển đô thị” (*City*

Development Strategies, CDS), trong đó ý tưởng cơ bản là nhằm đạt được sự phát triển cân đối hơn của đô thị trên cơ sở sự tham gia mạnh mẽ của người dân.

Các chiến lược này thể hiện tầm nhìn tổng thể về quy hoạch và phát triển đô thị. Tuy có hạn chế so với quy hoạch tổng thể, nhưng nó mang tính khả thi cao hơn trong việc xác định ưu tiên, hành động và đánh giá hành động đó. Các mục tiêu được đặt ra sau khi đã “chấn đoán có sự tham gia” điểm mạnh và điểm yếu, cũng như cơ hội và nguy cơ. Trên cơ sở đó, chiến lược phát triển đô thị được xây dựng cùng với một loạt hành động cụ thể và dự án đầu tư. Các chỉ số cũng được xây dựng để theo dõi và đánh giá việc thực hiện các hành động.

Điểm yếu của CDS là nắm bắt chưa sâu và theo dõi chưa đầy đủ quá trình phát triển tổng thể của đô thị. Tuy nhiên, chúng ta cũng phải công nhận hai điểm mạnh của nó:

- Nó cho thấy sự kết hợp khá rõ giữa tầm nhìn của nhà lãnh đạo ở địa phương về phát triển kinh tế, về mục tiêu môi trường và giảm nghèo với các ưu tiên rõ ràng trong hành động và đầu tư;
- Nó tạo điều kiện thuận lợi cho sự tham gia của người dân và các tổ chức đoàn thể.

Về phương diện này, CDS đã rút ra được kinh nghiệm của các chương trình đa phương như chương trình quản lý đô thị (PGU) hoặc hỗ trợ phát triển xã hội đô thị (PDSU). Ví dụ, chương trình PDSU hỗ trợ xây dựng kế hoạch chiến lược phát triển trong đó điều tối quan trọng là tạo điều kiện thuận lợi cho việc hình thành các dự án có tính đồng bộ và lồng ghép các hoạt động trên cơ sở có sự phối hợp giữa các tác nhân có liên quan ở địa phương (chính quyền địa phương, tổ chức xã hội-nghề nghiệp, cơ quan của chính phủ...). Ví dụ tiêu biểu nhất là dự án ở Thành phố Pikine (Senegal),

