

Phát triển bền vững trong quy hoạch đô thị (Phần II)

Marc Bonneville

Trung tâm Dự báo và Nghiên cứu Đô thị PADDY

Phần 2 : ĐỊNH HƯỚNG – CỘNG ĐỒNG ĐÔ THỊ LYON CHỐNG HIỆU ỨNG NHÀ KÍNH

Cộng đồng đô thị Lyon tạo điều kiện thuận lợi để phát triển các loại hình giao thông bền vững

Le Grand Lyon favorise une mobilité durable

• Giảm sử dụng xe hơi và phát triển các loại phương tiện không gây ô nhiễm

- / 20 / Phát triển hệ thống giao thông công cộng đa phương tiện trong đô thị
- / 21 / Cải thiện giao thông và mức độ đúng giờ của các tuyến xe buýt chính
- / 22 / Cải thiện an toàn giao thông bằng cách xóa dần các điểm đen
- / 23 / Tiếp tục triển khai thực hiện kế hoạch phát triển các loại phương tiện giao thông không gây ô nhiễm.
- / 24 / Tham gia thực hiện mạng lưới các bãi đỗ xe phục vụ giao thông công cộng
- / 25 / Ban hành chính sách về các bãi đỗ xe công trên đường hoặc bãi đậu xe tập trung phù hợp với Quy hoạch giao thông đô thị
- / 26 / Cải thiện điều kiện giao nhận hàng ở Croix-Rousse

Cộng đồng đô thị Lyon cam kết kiểm soát và sử dụng năng lượng tốt hơn

Le Grand Lyon s'engage à mieux maîtriser et consommer l'énergie

- / 27 / Tạo điều kiện thuận lợi để phát triển năng lượng tái sinh trong các dự án đô thị : Dự án Lyon Confluence «Renaissance»
- / 28 / Xúc tiến sử dụng năng lượng tái sinh (rác và cũ) trong sưởi ấm ở đô thị
- / 29 / Suy nghĩ về việc mua « năng lượng xanh »
- / 30 / Từ khảo sát năng lượng đến tổng kết tiêu thụ năng lượng hàng năm : kiểm soát tốt hơn việc tiêu thụ năng lượng
- / 31 / Thành lập nơi cung cấp nguồn năng lượng
- / 32 / Xây dựng và thí điểm « hộ chiếu năng lượng » cho các công trình xây dựng cũ để vận động các chủ sở hữu cải thiện hệ thống cung cấp năng lượng cho công trình.
- / 33 / Vận động và đào tạo về tiết kiệm năng lượng – Ngôi nhà tiết kiệm năng lượng

Chất lượng môi trường là cơ sở cho việc lựa chọn quy hoạch

- / 34 / Phổ biến rộng rãi những phân tích về môi trường trong quy hoạch đô thị
- / 35 / Phối hợp với các tổ chức về nhà ở xã hội và tư nhân để xây dựng nhà ở bền vững trên cơ sở mô hình : nhà ở bền vững
- / 36 / Xây dựng chứng chỉ « Chất lượng cao về môi trường »
- / 37 / Xây dựng các dự án quy hoạch đô thị bền vững trong đó lồng ghép ngay từ đầu vấn đề quản lý trong tương lai đối với các không gian : Quản lý các không gian phức hợp
- / 38 / Thay đổi phương pháp quản lý công trường xây dựng bằng cách chuyển từ nguyên tắc phá dỡ sang nguyên tắc phi xây dựng

Đào sâu nghiên cứu về khí thải gây hiệu ứng nhà kính ở đô thị

/ 39 / Xây dựng Kế hoạch Khí hậu Địa phương

Phần 3: ĐỊNH HƯỚNG – CỘNG ĐỒNG ĐÔ THỊ LYON THAM GIA CẢI THIỆN ĐIỀU KIỆN SỐNG CỦA NGƯỜI DÂN

Cộng đồng đô thị Lyon bảo vệ môi trường sống và tài nguyên thiên nhiên

LLe Grand Lyon préserve ses milieux et ses ressources naturelles

• **Quản lý bền vững các không gian tự nhiên trong Cộng đồng đô thị bằng cách áp dụng Công ước Đô thị Tự nhiên**

/ 40 / Phối hợp với nông dân trong việc quản lý và bảo dưỡng các không gian tự nhiên

/ 41 / Xúc tiến các Dự án Tự nhiên

/ 42 / Áp dụng Công ước về cây

/ 43 / Xúc tiến việc đồn hạ cây hợp lý và phát triển bảo vệ cây bằng phương pháp sinh học

/ 44 / Bảo vệ đa dạng sinh học trên địa bàn

• **Bảo vệ chất lượng nước và tiết kiệm tài nguyên nước**

/ 45 / Theo dõi việc thực hiện các hoạt động dự kiến trong hợp đồng giữa Cộng đồng đô thị với Cơ quan về nước Rhône-Méditerranée-Corse.

/ 46 / Phát triển các công cụ quy hoạch và bảo vệ nguồn tài nguyên nước : quy hoạch tổng thể về nước sạch và xử lý nước thải

/ 47 / Tham gia xây dựng quy hoạch nước ở khu vực phía đông của Lyon – Chương trình quản lý có sự tham gia ở Miribel-Jonage

Chống ô nhiễm

/ 48 / Tham gia giảm nguy cơ thiên tai và tai nạn công nghệ

/ 49 / Phát huy giá trị môi trường để phục vụ cho chất lượng cuộc sống : quản lý đồng bộ các dòng suối ở Cộng đồng đô thị Lyon

/ 50 / Lên kế hoạch chống ô nhiễm tiếng ồn.

/ 51 / Tiếp tục thực hiện các giải pháp chống ô nhiễm không khí và thông báo kết quả đạt được cho xã hội dân sự

/ 52 / Tiếp tục thực hiện chương trình Respiralyon

/ 53 / Cải thiện chất lượng và số lượng thu gom rác : tối ưu hóa công tác thu gom rác thải sinh hoạt, giảm lượng rác thải tại nguồn

/ 54 / Nâng cấp kịp thời các nhà máy đốt rác cho phù hợp với các tiêu chuẩn và theo dõi tác động môi trường của các nhà máy này

/ 55 / Giảm lượng rác thải bằng cách phát triển sản xuất phân compost ở hộ gia đình.

/ 56 / Phát triển hệ thống thu gom xử lý tập trung rác thải sinh hoạt độc hại

/ 57 / Tạo điều kiện thuận lợi cho việc tái sử dụng rác thải thông qua việc xây dựng các nhà máy tái chế.

/ 58 / Giảm lượng rác thải thông qua đàm phán với các nhà sản xuất và nhà phân phối.

Phần 4 ĐỊNH HƯỚNG – CỘNG ĐỒNG ĐÔ THỊ LYON Ý THỨC VÀ CHỦ ĐỘNG THỰC HIỆN PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

Cộng đồng đô thị Lyon tổ chức địa bàn theo quan điểm PTBV

/ 59 / Tham gia xây dựng Quy hoạch tổng thể cộng đồng đô thị Lyon : phương pháp và tham gia thực hiện

/ 60 / Phát triển đô thị có sự tham gia

Cộng đồng đô thị Lyon quan tâm chăm sóc sức khỏe người dân

/ 61 / Xây dựng kế hoạch đầy tham vọng về sức khỏe cộng đồng.

/ 62 / Đưa PTBV vào lĩnh vực y tế : Lyon và Trung tâm quốc tế đào tạo cán bộ địa phương.

/ 63/ Huy động sự tham gia trên toàn địa bàn vào các chủ đề : Không khí/Giao thông/Y tế

Tạo điều kiện thuận lợi cho vận động và thông tin về PTBV

/ 64 / Triển khai kế hoạch địa phương về giáo dục môi trường hướng đến PTBV.

/ 65 / Đề ra những điểm nhấn : Tuần lễ Phát triển bền vững

/ 66 / Tạo ra các công cụ thông tin để giúp hiểu rõ hơn về PTBV

/ 67 / Soạn thảo từ điển về chính sách công

/ 68 / Thiết lập các mối quan hệ đối tác với các cơ quan, tổ chức về PTBV.

Phân tích Chương trình nghị sự 21 của Lyon

- Chỉ đơn thuần là một danh mục hay một chương trình hành động đích thực ? Nếu đây là một chương trình hành động, thì cần phải có các cơ chế thực hiện và phải huy động phương tiện, nhân lực và tài lực.

- Một cách để trình bày lại các vấn đề cũ và phối hợp để cùng giải quyết : ví dụ sự gắn bó trong xã hội và phát triển kinh tế được giải quyết chung với nhau.

- Dành nhiều hỗ trợ cho các cơ quan, tổ chức và người dân trong tiến trình thực hiện Chương trình nghị sự 21.

- Lấy lại các chủ đề và đề tài truyền thống trong quy hoạch : những vấn đề liên quan đến phát triển kinh tế và sự gắn bó trong xã hội (nhà ở)

- Đưa vào những chủ đề mới (kinh tế mang tính xã hội và tương trợ, thời gian đô thị, sức khỏe cộng đồng, giáo dục)

- Trình bày lại các chủ đề cũ dưới góc nhìn PTBV (ví dụ : giao thông bền vững thay vì giao thông)

- Trong lĩnh vực môi trường, tập trung vào các chủ đề cũ nhưng có tầm quan trọng đặc biệt và phức tạp về mặt kỹ thuật : kiểm soát tiêu thụ năng lượng, tiêu chuẩn xây dựng chất lượng cao về môi trường, phân tích môi trường trong quy hoạch đô thị để tạo cơ sở cho việc lựa chọn quy hoạch ; bảo vệ môi trường sống và tài nguyên thiên nhiên (môi trường tự nhiên, nước, đa dạng sinh học...) ; chống ô nhiễm (rác thải, các nguy cơ...).

- Cố gắng thoát khỏi cách tiếp cận theo ngành và đan xen các lĩnh vực với nhau.

III-1.3 Lợi ích và những hạn chế của Chương trình nghị sự 21

Các đánh giá^[1] về Chương trình nghị sự 21 đều nhấn mạnh đến cả lợi ích và những hạn chế của Chương trình. Các đánh giá này làm nổi bật lên :

- Khó khăn trong việc đưa Chương trình nghị sự 21 chiếm một vị trí trung tâm trên chính trường và trong các cuộc tranh luận công khai.

- Vẫn còn **xu hướng tiếp cận theo ngành**, khi nội dung Chương trình nghị sự 21 không được các cơ quan tổng hợp mà do các cơ quan về môi trường soạn thảo. Trong trường hợp này,

Chương trình nghị sự 21 thường bó gọn trong một chương trình hoặc chỉ là phép cộng đơn giản các chương trình về môi trường.

- **Thường thiếu những ủng hộ cần thiết về chính trị** để làm đổi hướng các chính sách đô thị. Các sở ngành và các đại biểu dân cử ít chịu tham gia vào các lĩnh vực khác trong chính sách đô thị

- Các chương trình nghị sự 21 thường được xem như là **khúc dạo đầu** giúp **thâm nhập** vào các vấn đề của PTBV. Nhưng thường thì Các chương trình này không vượt qua được giai đoạn chuyển tiếp này.

- **Quy trình xây dựng Chương trình nghị sự 21 huy động nhiều bên tham gia, từ đó dẫn khó khăn hơn khi triển khai thực hiện. Vì thế cách làm này khó đi đến các dự án cụ thể.**

- Những khó khăn trong triển khai thực hiện : do nguồn tài chính dành cho các hoạt động không đủ ; do các yêu cầu mục tiêu quá tổng quát hoặc quá tham vọng nên khó nhìn thấy cụ thể ; do những cản trở từ logic cạnh tranh (nhất là về kinh tế, chính trị) ; Mong muốn giải quyết nhiều vấn đề trong khi nguồn lực huy động được còn hạn chế ; Từ đó có thể gây ra **thất vọng và hụt hẫng** ;

- Ở nhiều nước, việc triển khai thực hiện các kế hoạch và dự án theo hướng PTBV gặp nhiều khó khăn vì những lý do nói trên. Từ đó, một số tổ chức, cơ quan hoặc cá nhân hoài nghi hoặc thất vọng về những giá trị gia tăng của PTBV. PTBV thường vẫn là một **khái niệm trừu tượng** khi nó không nhận được sự ủng hộ về chính trị và tài chính.

Kết quả tổng kết cho thấy sự đa dạng trong cách tiếp cận PTBV tùy theo mỗi quốc gia :

- *Cách tiếp cận PTBV được phổ biến rộng rãi ở các quốc gia thuộc bán đảo Scandinavi, ít phổ biến ở Đức, Hà Lan và Anh. Gần đây, cách tiếp cận này được phổ biến mạnh hơn ở Nam Âu, đặc biệt khá mạnh ở Italia.*

- *Trong khi các nước thuộc bán đảo Scandinavi và Hà Lan đặc biệt chú trọng các vấn đề liên quan đến môi trường (khí hậu, đa dạng sinh học) và các khía cạnh kỹ thuật (công nghệ sinh thái, chất lượng cao về môi trường), thì các nước Nam Âu (Pháp, Italia, Đức, Tây Ban Nha) thường hướng đến các khía cạnh kinh tế, xã hội, nhà ở và quy hoạch. Trong các Chương trình nghị sự 21 phiên bản thứ nhất đều có sự mất cân đối này. Gần đây, mới dần dần quân bình trở lại. Đan Mạch là quốc gia quan tâm đầy đủ nhất đến 3 trụ cột của PTBV và là nơi có sự tham gia của các tổ chức xã hội mạnh mẽ nhất.*

- *Cách tiếp cận PTBV ở Pháp có các đặc điểm sau :*

- o *Ít có sự tham gia do văn hóa xã hội trong lĩnh vực này còn yếu.*
- o *Định hướng ưu tiên các yếu tố chất lượng, văn hóa và xã hội trong PTBV (chất lượng cuộc sống, chất lượng các không gian công cộng, các di sản, cải tạo đô thị) hơn các yếu tố khoa học và kỹ thuật (sự tương thích về môi trường, tính lượng khí thải gây hiệu ứng nhà kính).*

III-2 Áp dụng các nguyên tắc của PTBV vào các dự án phát triển đô thị

Việc triển khai các chính sách PTBV có thể diễn ra theo nhiều cách khác nhau :

- **Thông qua các quy định chung** (đôi khi xuất phát trực tiếp từ Chương trình nghị sự 21) định hướng cho các hoạt động hoặc công tác quản lý. Ví dụ : Quy hoạch đô thị, các chính sách về giao thông và đậu xe ; việc xử lý rác thải đô thị ; chính sách nhà ở ; chính sách phát triển công nghiệp....Trong tất cả các lĩnh vực này, vấn đề là đưa ra những lựa chọn ưu tiên cho PTBV và các lựa chọn này phải gắn kết với nhau.

- **Trong mỗi dự án đô thị** : Dựa trên nhiều tiêu chí để xét xem dự án có phù hợp với các mục tiêu của PTBV không. Sau đó đưa ra quyết định thực hiện hay không thực hiện dự án hoặc muốn dự án được chấp nhận thì phải điều chỉnh ở những điểm nào.

Dưới đây chúng tôi chỉ đề cập đến cách thứ 2

III-2.1 Phương pháp phân tích dự án theo cách tiếp cận PTBV

Phân tích dự án theo :

- 4 tiêu chí của PTBV (môi trường, xã hội, kinh tế, quản lý)
- 4 tiêu chí này phải được xem xét đồng thời

Các nguyên tắc cần được ưu tiên xem xét trước :

- PTBV là một trong những yếu tố tối quan trọng để xây dựng dự án, và cũng là một yếu tố **quyết định thực hiện hay không thực hiện dự án.**
- Điều này có nghĩa là phải **thay đổi quy trình ra quyết định : không nên quyết định dự án rồi sau đó xét xem dự án có phù hợp với các tiêu chí của PTBV hay không.**
- Cũng không nên quyết định dự án, rồi sau đó đề ra các quy định để cải thiện dự án theo các yêu cầu của PTBV.

Ví dụ về cơ sở phân tích một dự án theo các tiêu chí của PTBV

(theo M. Sauvez)[2]

1) Vấn đề bảo vệ và cải thiện điều kiện sống được lồng ghép như thế nào trong dự án ?

- Thông qua ý thức về các tác động môi trường : phòng hoặc chống ô nhiễm, cải thiện tiềm năng môi trường, bảo vệ và quy hoạch cân đối lãnh thổ.
- Thông qua liên đới trách nhiệm sinh thái ở cấp độ địa phương và toàn cầu và quan tâm đến việc phân bổ công bằng (giữa các địa phương, các quốc gia...) tài nguyên thiên nhiên.
- Thông qua chất lượng quản lý môi trường (chứng nhận ISO 14000, Công trình xây dựng đạt tiêu chuẩn chất lượng cao về môi trường, vòng đời của sản phẩm....)
- Thông qua cách quản lý tiết kiệm tài nguyên : năng lượng, nước, không gian, nguyên liệu, tái chế, sử dụng các nguồn năng lượng tái tạo...
- Thông qua quan tâm đến chất lượng : cảnh quan, công trình xây dựng, các dịch vụ cung cấp.

2) Bằng cách nào dự án có thể lồng ghép yếu tố phát triển kinh tế vốn có thể làm thay đổi phương thức sản xuất và tiêu dùng ?

- Bằng cách tạo ra các hoạt động đáp ứng nhu cầu xã hội tại địa phương và tạo ra việc làm trong các ngành nghề truyền thống hoặc mới.
- Bằng cách tạo ra sự năng động về kinh tế thu hút được các doanh nghiệp, người lao động và các nhân tố khác.
- Bằng cách phát triển các điều kiện sản xuất và làm việc của các tổ chức, cơ quan kinh tế có trách nhiệm về mặt xã hội và thân thiện với môi trường.
- Bằng cách áp dụng các phát minh mới về khoa học kỹ thuật để phục vụ cho môi trường và người dân.
- Bằng cách phát triển các loại hình kinh tế mang tính xã hội và công bằng.

3) Làm thế nào dự án có thể giúp cải thiện sự gắn kết xã hội và chống lại các bất bình đẳng ?

- Bằng cách cung cấp các dịch vụ phù hợp với nhu cầu của xã hội (giao thông, đào tạo, văn hóa, giải trí, nước, rác thải....)

- Bằng cách tạo điều kiện thuận lợi cho mọi người dân có thể có việc làm, có nhà ở, tiếp cận các dịch vụ công, và các không gian công cộng...
- Bằng cách chống lại sự phân hóa xã hội và địa lý
- Bằng cách khuyến khích thay đổi phương thức tiêu dùng, hướng đến phương thức tiêu dùng tiết kiệm, có trách nhiệm về mặt xã hội và môi trường.
- Bằng cách cải thiện sức khỏe cộng đồng (điều kiện nhà ở, điều kiện làm việc và điều kiện sống)

4) Dự án được quản lý bằng cách nào ?

- Bằng cách tiếp cận tích hợp và đa ngành (xoay quanh 3 chủ đề, kết hợp logic theo ngành với logic của các chủ thể khác – các cơ quan nhà nước, xã hội dân sự, quan hệ đối tác nhà nước – tư nhân)
- Bằng cách huy động các nhân tố (người dân, người sử dụng, các doanh nghiệp) vào việc xây dựng dự án (tập huấn, diễn đàn, thương lượng)
- Bằng cách tổ chức một cách có hệ thống các cuộc tranh luận công khai về dự án.
- Bằng cách thiết lập mối liên hệ giữa các địa bàn chịu ảnh hưởng của dự án.
- Bằng cách xây dựng các quy trình đánh giá liên tục và có sự tham gia của tất cả các bên (với các cuộc tranh luận công khai và minh bạch về thông tin)
- Bằng cách xây dựng cơ chế quản lý dự án và quản lý đầu tư rõ ràng và có trách nhiệm

5) Nguyên tắc lồng ghép được triển khai như thế nào ?

- thông qua các hoạt động tác động đồng thời đến : môi trường và xã hội / môi trường và kinh tế / xã hội và kinh tế.
- Nếu yêu cầu cao hơn, chúng ta chỉ có thể chấp nhận những dự án đáp ứng đồng thời 3 hoặc 4 yếu tố cơ bản của PTBV (nghĩa là không chấp nhận những dự án không cải thiện đồng thời tình hình kinh tế, xã hội và môi trường)
- (Về điểm này, những người ra quyết định cần phải xác định các yếu tố ưu tiên trong số 3 yếu tố nói trên)
- Rõ ràng là việc chọn quy trình ra quyết định theo mô hình này đồng nghĩa với việc chấp nhận dành ưu tiên mạnh mẽ cho các tiếp cận PTBV : Đó là **chấp nhận xem PTBV là một ưu tiên** trong số các vấn đề khác. Việc nhìn nhận ưu tiên cho PTBV không phải có được một cách dễ dàng vì nó làm thay đổi các thói quen và các quyền đã thiết lập được.

III-2.2 Những khó khăn và hạn chế

Trường hợp nghiên cứu : Dự án đường vành đai phía Tây Lyon (COL)

Dự án này do Chính phủ đề xuất và gặp phải nhiều phản ứng từ các địa phương ở phía Tây Lyon, từ Cộng đồng đô thị Lyon, từ Tỉnh Rhône và từ các tổ chức xã hội (Các hội bảo vệ môi trường)

Vào tháng 4 năm 2006, Bộ Giao thông và Cơ sở hạ tầng đề nghị xem xét lại toàn bộ dự án. Vì thế, Bộ đã thành lập một tổ công tác, chủ yếu gồm các vị đại biểu dân cử và các chuyên gia kỹ thuật của Ban Cơ sở hạ tầng của Vùng Rhône-Alpes. Nhiệm vụ của tổ công tác là đánh giá tất cả các giải pháp có thể có.

▪ Tổ công tác đã quyết định :

- phân tích các giải pháp xây dựng đường vành đai theo các tiêu chí đánh giá dựa trên **3 trụ cột của PTBV**.

- thêm vào trụ cột thứ 4 : trụ cột này bao gồm các tiêu chí cho phép phân tích xem các giải pháp đưa ra có đáp ứng được mục tiêu chức năng của dự án không (đưa giao thông quá cảnh ra khỏi khu vực nội thành của Cộng đồng đô thị, phù hợp với việc thực hiện Quy hoạch giao thông đô thị của Cộng đồng đô thị Lyon và phá vỡ thế cô lập của khu vực phía Tây Vùng Rhône-Alpes)
- giao cho một nhóm chuyên gia độc lập xác định các tiêu chí có thể đo lường được theo từng trụ cột của PTBV.
- **Các chuyên gia :**
 - đã đề ra các chỉ số cho 3 trụ cột của PTBV.
 - đã đề xuất xác định một cách cân đối các chỉ số trong mỗi trụ cột
 - đã đề ra các nguyên tắc cần phải tôn trọng và so sánh các phương án có thể **cải thiện đồng thời** tình hình theo 3 trụ cột của PTBV.
- **Các tiêu chí do nhóm chuyên gia đề xuất**

- Các tiêu chí môi trường

Các tiêu chí này xem xét các tác động khác nhau có thể có đối với môi trường đồng thời phối hợp các tiêu chí với nhau.

- (MT 1) Chất lượng không khí ở địa phương,
- (MT 2) Chất lượng không khí ở Vùng (sương mù quang hóa),
- (MT 3) Chất lượng và quy định sử dụng nước,
- (MT 4) Các nguy cơ về tự nhiên và kỹ thuật,
- (MT 5) Bảo vệ đa dạng sinh học và các khu bảo tồn,
- (MT 6) Phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính,
- (MT 7) Ô nhiễm tiếng ồn và ánh sáng,
- (MT 8) Địa điểm, cảnh quan và di sản kiến trúc,
- (MT 9) Sử dụng không gian,
- (MT 10) Sử dụng nguyên liệu không tái tạo được, trong đó có năng lượng hóa thạch,
- (MT 11) An toàn cho người sử dụng và người dân sống dọc theo tuyến đường.

Nhận xét : Các chỉ số về môi trường được đưa ra nhiều nhất. Thật vậy, có rất nhiều chỉ số trong lĩnh vực này. Sự đa dạng của các chỉ số là do khái niệm PTBV xuất phát từ các ngành khoa học về tự nhiên. Một lý do nữa là do các chỉ số về môi trường dễ đo lường.
Tuy nhiên :

- **Đối với một số chỉ số rất khó thu thập thông tin hoặc thông tin chỉ mang tính ước lượng.**
- **Khó xác định việc áp dụng chỉ số này trên quy mô địa bàn nào.**
- **Các tiêu chí về kinh tế**

(KT 1) Tổng chi phí và lợi ích hàng năm do dự án mang lại (gọi là tổng dư), được tính trên 30 năm kể từ ngày đưa công trình vào sử dụng. Đây là một con số tổng hợp cho phép xác định xem dự án có mang lại lợi ích về kinh tế cho địa phương hay không. Trong tổng này, có các khoản thành phần sau :

- chi phí đầu tư ban đầu ;
- chi phí khai thác, vận hành và bảo trì ;
- số giờ người sử dụng công trình tiết kiệm được ;

- chi phí cho vận hành các phương tiện giao thông (bảo trì, mua nhiên liệu) ;
- nguồn thu từ các trạm thu phí có thể có ;
- thuế địa phương có thể thu được.

(KT 2) Đề dung hòa giữa bên được và bên mất trong dự án, tổng dư cần được phân tích theo hướng tính đến sự thay đổi của nó tùy theo các nhân tố kinh tế có liên quan. Sự phân tích này cho phép phân biệt các đối tượng sử dụng con đường cao tốc : cá nhân (người sử dụng cá nhân, các phương tiện giao thông công cộng khác, vận tải hàng hóa), nhà nước Trung Ương, chính quyền địa phương, các nhà đầu tư tư nhân và các tổ chức, cá nhân khác nếu có.

(KT 3) Sự biến động về việc làm (kể cả việc làm trong lĩnh vực nông nghiệp) có liên hệ trực tiếp hoặc gián tiếp đến dự án.

Nhận xét : các chỉ số về kinh tế khá (quá) hạn chế và nhất là không có cơ sở dữ liệu. Chỉ những chỉ số liên quan trực tiếp đến việc khai thác các công trình cơ sở hạ tầng mới có dữ liệu. Từ đó, dẫn đến nhiều hạn chế trong việc phân tích PTBV.

- Các tiêu chí xã hội

(XH 1 và XH 2) Khả năng tiếp cận : Một mặt là khả năng tiếp cận việc làm (XH 1), mặt khác là khả năng tiếp cận các dịch vụ công quan trọng (XH 2) (bệnh viện, các cơ quan hành chính...). Các khả năng này được đo lường bằng cách tính theo số lượt đến các công trình này trong một khoảng thời gian nhất định bằng xe hơi cá nhân và bằng phương tiện vận tải hành khách công cộng, hoặc tính bằng thời gian cần thiết để đến các địa điểm này.

(XH 3) Cân bằng môi trường : những nơi có thể bị ô nhiễm tiếng ồn và hiệu ứng chia cắt không gian ?

(XH 4) Chi phí cho giao thông : Đo lường phần chi phí mà các hộ gia đình phải bỏ ra cho việc đi lại hàng ngày và xem xét tác động của dự án ở mặt này, đặc biệt là tác động lâu dài nếu việc thực hiện dự án dẫn đến việc phải tái định cư.

Bộ tiêu chí xã hội này cần được đánh giá theo loại hộ gia đình, được phân loại theo mức thu nhập và nơi ở. Mục đích là để đánh giá mức độ công bằng của mỗi phương án đưa ra.

Nhận xét : Các chỉ số về tác động xã hội khá hạn chế và nhất là không có chỉ số nào có cơ sở dữ liệu. Từ đó, dẫn đến hạn chế rất lớn trong cách tiếp cận PTBV.

III-2.3 Các hạn chế của phân tích

III-2.3.1) Các hạn chế về phương pháp

Việc đánh giá tác động môi trường, kinh tế và xã hội của dự án này đặt ra nhiều vấn đề về phương pháp :

- Các tiêu chí đưa ra không cho phép lường hết tất cả các ảnh hưởng của dự án, đặc biệt là trong khía cạnh kinh tế và xã hội.
- Không có một số cơ sở dữ liệu cần thiết, đặc biệt là trong khía cạnh kinh tế và xã hội.
- Điều này chỉ một phần là do thiếu phương tiện (thời gian và tài chính). Nhưng quan trọng hơn đó là những khó khăn cơ bản về mặt phương pháp : 1) trước hết, phải xây dựng được một cơ sở dữ liệu theo yêu cầu, ứng với mỗi dự án, bằng cách tính đến các tác động cả ở địa phương lẫn ở cấp độ cao hơn. 2) Phải xem xét khả năng đưa ra các cơ sở dữ liệu có độ tin cậy cao (đặc biệt là về kinh tế và xã hội).
- Phần phân tích trình bày bên trên không cân đối do thiếu trụ cột xã hội và do trụ cột kinh tế chưa được quan tâm đúng mức. Phân tích này còn phiến diện, khập khiễng và không được xem như đã quan tâm đầy đủ và đồng thời đến tất cả các vấn đề của PTBV.

- Việc các yếu tố môi trường chiếm ưu thế trong các tiêu chí là khá phổ biến. Sự mất cân đối này vô hiệu hóa bước đi về PTBV của các nhân tố khác.
- Ngoài ra, việc xây dựng cơ sở dữ liệu rất khó khăn vì không phải lúc nào các tổ chức ở địa phương cũng kiểm soát được các hiện tượng ở cấp độ địa phương (ví dụ : chất lượng không khí, tạo việc làm và tính chất của các công việc). Vì vậy cần phải có những dữ liệu ở các cấp khác nhau.
- Trong điều kiện này, các đề xuất về đa dạng hóa và cân đối các tiêu chí khác nhau trong mỗi một trụ cột của PTBV có vẻ như là hão huyền.
- Tương tự như vậy, khẳng định chỉ chấp nhận những dự án thỏa mãn đồng thời 3 trụ cột của PTBV cũng khó có thể đứng vững vì thiếu một số chỉ số hoặc một số chỉ số còn quá yếu.

III-2.3.1) Những hạn chế khi ra quyết định

Trong dự án trình bày ở trên, nhóm chuyên gia phân tích đưa ra những kết luận rất cẩn thận, không nghiên về một phương án nào cả, phương án nào cũng có khiếm khuyết :

- Đúng như dự kiến, trong số 7 phương án, không có phương án nào cho phép cải thiện tình hình đồng thời theo 3 trụ cột của PTBV. Vì vậy, không có phương án nào được chấp thuận.
- Mọi công trình hạ tầng mới đều gây tổn hại về môi trường.
- Nhưng nếu không có công trình, thì tình hình có thể xấu hơn cả về 3 mặt (giao thông tê liệt, ô nhiễm gia tăng, việc làm bị tổn hại, doanh nghiệp phải di dời cơ sở sản xuất...)

Về việc ra quyết định :

- Những kết luận của nhóm công tác dù khiêm tốn nhưng cũng **xóa tan ảo vọng** theo đó một phân tích « khoa học » theo cách tiếp cận PTBV có thể sẽ giúp chọn được một cách khoa học phương án tối ưu.
- Điều này cũng có nghĩa là việc quyết định vẫn thuộc về **trách nhiệm chính trị** (như trường hợp dự án COL). Những nhà lãnh đạo chính trị sẽ quyết định thực hiện hoặc không thực hiện dự án, quyết định lựa chọn phương án này hoặc phương án kia. Về điểm này, cũng không nên mơ tưởng việc các chuyên gia sẽ thế chỗ các nhà lãnh đạo chính trị để quyết định.
- Do những phân tích mà chúng ta có được vẫn chưa đầy đủ và còn phiến diện, nên vai trò của các định chế ra quyết định vẫn còn nguyên giá trị. **Tuy vậy, việc phân tích dưới góc độ PTBV vẫn mang lại một số lợi ích nhất định vì nó cho phép chúng ta có được thông tin đầy đủ hơn và thông tin về dự án được phổ biến rộng rãi hơn.** Nhưng vẫn cần phải có một cơ chế trọng tài giữa những nhận xét và lợi ích : trước tiên đó là lựa chọn ưu tiên (môi trường/kinh tế/xã hội) ; sau đó là giữa lợi ích địa phương với lợi ích của Vùng và với lợi ích của Quốc gia, và giữa lợi ích trước mắt và lợi ích lâu dài.
- Các cơ chế trọng tài này không có được từ khoa học và từ các phân tích, mà có được từ việc xác định ưu tiên và các quy trình chính trị. Có lẽ đây chính là điểm thú vị nhất của cách tiếp cận PTBV. Trong lĩnh vực quản lý điều hành, cách tiếp cận PTBV khuyến nghị hình thành một quy trình ra quyết định có sự tham gia của tất cả các nhân tố có liên quan.

KẾT LUẬN

- Khó khăn trong việc cụ thể hóa những mục tiêu tổng quát và toàn cầu của PTBV thành các mục tiêu ở địa phương

- Vì không phải hiện tượng nào ở cấp địa phương cũng nằm trong tầm kiểm soát của các chủ thể ở địa phương (ví dụ : chất lượng không khí, tạo việc làm và tính chất của việc làm)
- Khó khăn trong việc cụ thể hóa khái niệm PTBV, mặc dù đã có nhiều biện pháp với nhiều tên gọi khác nhau như trình bày lại các vấn đề cũ dưới góc nhìn PTBV, xây dựng lại các dự án theo cách tiếp cận PTBV...
- Trong quy trình lựa chọn, khó khăn nằm ở chỗ phải xem các yếu tố về kinh tế, xã hội cũng quan trọng như các yếu tố về môi trường. Khó khăn này là do các yếu tố văn hóa và thói quen của phần lớn các chủ thể, đặc biệt là các chủ thể chính trị. Vì vậy, các yếu tố kinh tế (tạo việc làm tạo thu nhập...) thường được đặt nặng hơn rất nhiều so với các yếu tố về môi trường trong các quyết định về phát triển đô thị.
- Khó khăn thường gặp và có liên hệ với ý trên đó là khi quyết định không quan tâm đến các tiêu chí của PTBV (ví dụ : lựa chọn cơ sở hạ tầng). Rồi sau đó thường cải thiện quyết định bằng việc đề ra các giải pháp gọi là giải pháp môi trường (ví dụ : không gian xanh, các tiêu chuẩn về chất lượng cao về môi trường), những giải pháp này không đủ để giúp xem xét lại quyết định.
- Một khó khăn nữa gắn liền với tổ chức hành chính và các cơ chế ra quyết định : PTBV không thể được hiểu như một lĩnh vực chuyên môn và giao cho một vài chuyên gia hoặc một cơ quan chuyên trách. Tất cả các chủ thể có liên quan (chính trị gia, chuyên gia, các chủ thể kinh tế và xã hội) phải cùng phối hợp xây dựng PTBV (phương thức điều hành mới).

Nguồn : Hội thảo khoa học «Tiêu chí xây dựng thành phố Hồ Chí Minh xã hội chủ nghĩa, văn minh, hiện đại»

[1] Xem các công trình nghiên cứu của EMELIANOFF Cyria, *Chương trình nghị sự 21 ở địa phương : mang lại những gì và khả năng thực hiện đến đâu ?* trong Phát triển bền vững và Lãnh thổ, 2006

[2] SAUVEZ M., đã trích dẫn ở trên, Tr 107