

MỘT CÁCH TIẾP CẬN KHÁC VỀ VẤN ĐỀ QUY HOẠCH GIAO THÔNG ĐÔ THỊ

TS Nguyễn Quốc Hiền

Trường ĐH Giao thông vận tải TP.HCM

1. Giới thiệu

Trong những năm gần đây, quá trình đô thị hóa đã và đang diễn ra rất nhanh ở khắp mọi miền trong cả nước và bộ mặt các đô thị theo đó đã và đang thay đổi rõ rệt. Cùng với quá trình đô thị hóa, một số lượng lớn dân cư đang chuyển từ các vùng nông thôn đến các thành phố, thị xã đã tạo ra nhiều áp lực cho chính quyền các đô thị, mà một trong số đó chính là vấn đề về giao thông. Những thập kỷ trước, do lượng cư dân ở các đô thị còn ít, phương tiện giao thông chưa nhiều thì vấn đề quy hoạch, tổ chức, quản lý, khai thác và vận hành giao thông đô thị chưa được chú trọng. Ngày nay, ở các thành phố lớn như TP.Hà Nội và TP.HCM, hàng loạt các vấn đề như ùn tắc, kẹt xe, ô nhiễm môi trường do khói bụi của các phương tiện hay tai nạn giao thông đã trở nên bức xúc hơn bao giờ hết. Chính phủ cũng như chính quyền các thành phố đã đề ra nhiều chính sách để đối phó với các vấn đề trên nhưng dường như tất cả chỉ mới dừng lại ở mức định tính mà thiếu đi tính định lượng. Các giải pháp vì vậy cũng thường mang tính nhất thời, tình thế mà thiếu đi tính khoa học và đặc biệt là tính chiến lược lâu dài để đảm bảo một sự phát triển đồng bộ và bền vững.

2. Sự cần thiết phải đánh giá về mặt giao thông

Tại các thành phố và thị xã, nhiều dự án lớn ở đô thị đã và đang mọc lên, mang lại một diện mạo mới cho những khu vực trước đây vốn chỉ là những khu nhà ổ chuột hoặc đầm lầy. Nhưng cũng qua đó, nhiều vấn đề bất cập đã lộ dần ra, mà một trong số đó là sự thiếu đồng bộ trong quy hoạch hạ tầng kỹ thuật đô thị, đặc biệt là vấn đề quy hoạch giao thông. Sự thiếu đồng bộ này dẫn đến kết quả là các dự án sau khi hoàn thành hoặc không khai thác hết được công năng đề ra trong thiết kế hoặc gây nên tình trạng quá tải cho hệ thống đường sá trong các đô thị. Vấn đề kẹt xe hiện nay ở các thành phố lớn cũng một phần xuất phát từ việc thiếu quy hoạch đồng bộ giữa các công trình xây dựng dân dụng và mạng lưới giao thông. Một ví dụ dễ nhìn thấy nhất là trong những năm qua nhiều nhà đầu tư đã xây dựng những khu chung cư cho hàng nghìn, hàng vạn hộ gia đình sinh sống nhưng chính họ cũng như chính quyền đô thị lại không nghĩ đến việc mở rộng hay xây mới hệ thống đường sá ở khu vực xung quanh, tạo ra các nút thắt cổ chai ở những trục chính dẫn đến các khu đó.

Có thể không sai khi nói rằng, sự sai sót hay thiếu đồng bộ trong quy hoạch nói chung và quy hoạch giao thông đô thị nói riêng dẫn đến sự lãng phí lớn nhất trong các dự án, lớn hơn nhiều so với công tác thiết kế cũng như xây dựng. Nếu việc thiết kế hay xây dựng có sai sót thì thường có thể sửa chữa được ngay trong khi nếu quy hoạch sai thì việc sửa sai là rất tốn kém hoặc thậm chí phải phá bỏ đi để làm lại. Việc bỏ tiền hàng trăm, hàng nghìn tỷ đồng để đền bù giải phóng mặt bằng cho việc mở rộng một số tuyến phố hiện nay là một minh chứng rõ ràng. Bên cạnh đó, sai sót trong công tác quy hoạch

thường khó có thể nhìn thấy khi lập quy hoạch mà thường vấn đề chỉ được nhận diện trong quá trình khai thác và người trả giá có thể không phải là thế hệ hiện tại mà là thế hệ con cháu chúng ta. Thực tế trong thời gian qua sự bất cập về quy hoạch do nhiều nguyên nhân như người làm quy hoạch không dự báo đúng nhu cầu gia tăng của dân cư cũng như phương tiện giao thông, không xem xét hết mức độ ảnh hưởng của dự án, khảo sát điều tra không kỹ,... Nhưng có lẽ sâu xa hơn đó là sự thiếu đi một công việc hết sức cần thiết – đó là cần phải đánh giá về vấn đề giao thông cho các dự án liên quan đến việc xây dựng cơ sở hạ tầng trong đô thị. Thực tế công việc này cũng có thể đã được tiến hành đâu đó nhưng nó đã không được thực hiện theo một trình tự khách quan và một phương pháp khoa học.

3. Trình tự chung để đánh giá một dự án

Một đặc điểm chung của các dự án liên quan đến quy hoạch các công trình ở đô thị là nó có liên quan đến rất nhiều vấn đề trong xã hội và chịu nhiều “xung đột” giữa các tiêu chí khác nhau. Ví dụ để xây dựng một khu chung cư mới trong đô thị thì nó ảnh hưởng đến giao thông, điện, nước, môi trường,... và chính người dân đang sinh sống trong khu vực. Xung đột có thể xảy ra như giữa lợi nhuận về mặt kinh tế và giữ gìn môi trường, giữa bảo tồn giá trị lịch sử và phát triển xã hội. Điều này bắt buộc người làm quy hoạch phải điều tra, khảo sát kỹ lưỡng và đề xuất, xem xét nhiều phương án khác nhau. Trong lĩnh vực giao thông, ở nhiều nước, thời gian để một dự án từ lúc thai nghén cho đến khi bắt đầu thực hiện thường kéo dài 10 đến 15 năm (*). Trước hết, xuất phát từ định hướng phát triển tổng thể của thành phố, chính quyền đô thị sẽ đề xuất ý tưởng về quy hoạch hệ thống giao thông, sau đó sẽ có thông báo chính thức (white paper). Trên cơ sở đó các cơ quan tư vấn mới tiến hành khảo sát, thu thập số liệu, đề ra các phương án tổng thể khác nhau (frame work). Sau đó các phương án này sẽ được lấy ý kiến người dân (public consultation) thông qua các cuộc triển lãm quy hoạch, các buổi giới thiệu về dự án cho các đối tượng chịu ảnh hưởng trực tiếp từ dự án để xem xét những khía cạnh mà người dân và các tổ chức quan tâm. Các cơ quan tư vấn trên cơ sở đó sẽ tiến hành khảo sát chi tiết tình trạng hiện tại, xây dựng các mô hình để dự báo cho tương lai, đề xuất các phương án và đánh giá cụ thể các phương án đó thông qua những tiêu chí gồm: Kinh tế, xã hội, môi trường, lịch sử và văn hóa và thậm chí cả quốc phòng, an ninh. Toàn bộ kết quả này sau đó được tiếp tục lấy ý kiến nhân dân một lần nữa (public inquiry) và riêng công việc này cần thực hiện trong khoảng thời gian tối thiểu là một năm. Các ý kiến đóng góp sau đó được tập hợp cùng với các phương án đề xuất của cơ quan tư vấn sẽ được đệ trình lên cơ quan có thẩm quyền (như Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân thành phố, thị xã) để đưa ra quyết định cuối cùng (*có nghĩa là dự án có được thực hiện hay không, nếu thực hiện thì phương án nào được chọn*). Nói như vậy để thấy việc biến một ý tưởng về quy hoạch đô thị nói chung và quy hoạch giao thông đô thị nói riêng thành hiện thực đòi hỏi phải có đầu tư về mặt thời gian, có điều tra khảo sát cụ thể, có dự báo chính xác và quan trọng nhất phải được thực hiện đúng trình tự đảm bảo tính rõ ràng và minh bạch.

Việc thực hiện đúng trình tự không những tạo ra sự khách quan, công bằng trong xã hội mà còn tạo ra sự đồng thuận giữa các bên có lợi ích liên quan, trực tiếp hoặc gián tiếp chịu ảnh hưởng từ việc xây dựng dự án. Trong thực tế, có lẽ không một dự án nào có thể làm hài lòng tất cả mọi người. Ví dụ, mở rộng một tuyến phố sẽ giải quyết được ùn tắc xe cộ trong giờ cao điểm nhưng người dân trong khu vực đó có thể không muốn vì họ hoặc phải di dời đến nơi ở mới hoặc chịu thêm tiếng ồn, bụi bặm do lượng xe cộ trên phố

tăng lên. Một dự án khi đưa ra chịu áp lực từ nhiều phía có lợi ích khác nhau như vậy đòi hỏi người làm quy hoạch phải có sự điều tra, khảo sát kỹ lưỡng và khách quan. Từ đó dẫn đến một kết quả dự báo chính xác và tin cậy. Trên cơ sở đó, các quyết định đưa ra trong việc có thực hiện dự án hay không, nếu thực hiện thì thực hiện theo phương án nào chắc chắn sẽ hợp lý và chín muồi, tạo ra sự đồng tình giữa các bên. Về mặt thực tiễn, đối với những dự án nhỏ, có thể gộp một số bước nói trên lại với nhau nhưng công tác khảo sát, điều tra, dự báo và minh bạch thông tin là không thể bỏ qua. Đáng rằng, việc thực hiện đầy đủ trình tự các công việc theo thời gian sẽ phát sinh thêm chi phí cho các dự án. Tuy nhiên nó sẽ chẳng thấm vào đâu so với việc các bản vẽ quy hoạch thiếu tính đồng bộ hoặc sai sót và từ đó thường dẫn đến việc sửa chữa bằng những giải pháp mang tính thỏa hiệp và đối phó.¹

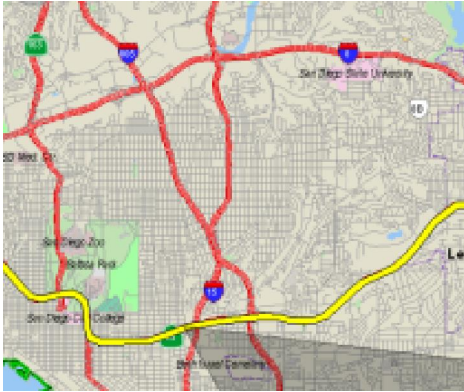
4. Phương pháp đánh giá sử dụng các mô hình giao thông

Công tác quy hoạch và quản lý giao thông đô thị từ trước đến nay thường vẫn áp dụng theo các quy trình, tiêu chuẩn và cách phân loại của Liên Xô cũ, có nghĩa là đường phố được phân cấp theo quy mô của đô thị, chức năng và vị trí của con đường. Việc dự báo nhu cầu giao thông và phương tiện vận tải cho tương lai cũng chỉ dựa trên các chỉ số tăng trưởng bình quân hàng năm như mức độ tăng dân số hay tổng sản phẩm quốc nội (GDP). Nhu cầu đi lại được tính theo từng nhóm dân cư một cách chung chung mà thiếu đi các tính toán chi tiết, cụ thể cho từng khu vực, từng thời điểm trong tương lai. Việc quy hoạch và quản lý giao thông đô thị như vậy có lẽ chỉ phù hợp với nền kinh tế kế hoạch tập trung, lượng vận tải hàng hóa tăng đều hàng năm theo sự điều tiết của Nhà nước, vận tải hành khách chủ yếu là giao thông công cộng trong khi phương tiện giao thông cơ giới cá nhân (ô tô con, xe máy) còn chiếm tỷ lệ nhỏ. Ngày nay, quá trình vận hành của hệ thống giao thông đô thị phức tạp hơn rất nhiều. Nhu cầu đi lại của người dân lớn hơn, phong phú hơn và đa dạng hơn. Phương tiện giao thông cơ giới trên đường chủ yếu là của cá nhân. Phương tiện giao thông công cộng rồi đây ngoài xe buýt còn có thêm xe điện, tàu điện ngầm. Vận tải hàng hóa giờ đây cũng vận hành, điều tiết theo cơ chế thị trường chứ không theo kế hoạch phân phối như trước nữa. Để làm tốt công tác quy hoạch, tổ chức, quản lý, khai thác và vận hành hệ thống giao thông vận tải trong điều kiện như vậy cần thiết phải có những mô hình giao thông với những con số tính toán cụ thể.

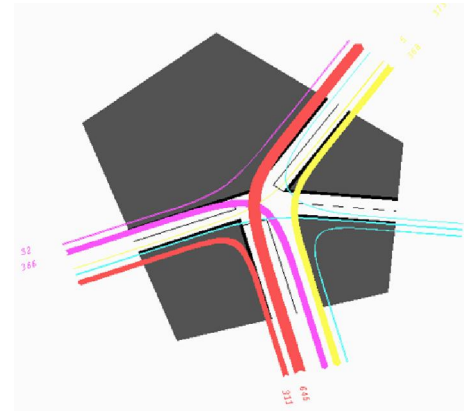
Mô hình giao thông thường được xây dựng trên phạm vi toàn thành phố. Tuy nhiên nó cũng có thể được áp dụng trên phạm vi rộng hơn như một vùng hay thậm chí cả một quốc gia. Ngược lại, nó cũng có thể xây dựng trên phạm vi nhỏ hơn như một hành lang tuyến phố hay đơn giản chỉ một nút giao thông. Về mặt lý thuyết, phạm vi bao trùm của mô hình càng lớn thì mức độ chi tiết càng bé và độ chính xác càng thấp và ngược lại. Ví dụ mô hình cho một quốc gia, một vùng thì chỉ có thể cung cấp một số thông tin chính của dòng giao thông như lưu lượng xe trên các con đường huyết mạch, thời gian đi lại trung bình giữa các hạt nhân khu vực dân cư (*Hình 1*). Còn những mô hình xây dựng trên diện tích bé hơn thì nó có thể cho biết đến cả những thông tin cụ thể ví như lưu lượng xe rẽ các hướng, thời gian chờ, chiều dài hàng chờ,... ở một nút giao thông cụ thể nào đó

¹ (*) O'Flaherty C A. Transport Planning and Traffic Engineering, Butterworth-Heinemann, 2006

(Hình 2). Có nhiều loại mô hình giao thông dựa trên một số nguyên lý khác nhau nhưng hiện nay mô hình bốn bước (four-stage model) là phổ biến nhất.



Hình 1: Mô hình giao thông một số tuyến chính



Hình2: Lưu lượng xe tại một nút giao thông

Về trình tự xây dựng mô hình, trước hết phải lập được một mô hình cơ sở cho hệ thống giao thông hiện tại và phải thẩm định tính chính xác của mô hình đó với số liệu giao thông thu thập trong thực tế như lưu lượng xe trên các tuyến và thời gian đi lại giữa hai điểm bất kỳ trong mạng lưới. Sau đó, nó sẽ được dùng để dự báo cho tương lai như năm năm, mười năm và thậm chí hai mươi năm sau. Mô hình cũng có thể được xây dựng cho từng loại phương tiện giao thông khác nhau hoặc tổng hợp tất cả các loại phương tiện giao thông (mô hình đa phương tiện - multimodal model). Ngoài những thông tin mang tính “thể hiện” như đã nói trên, mô hình đa phương tiện còn cho phép biết được các thông tin khác như số lượng hành khách chuyển từ một dạng phương tiện này sang phương tiện khác ở các thời điểm trong tương lai (giữa phương tiện giao thông cá nhân sang phương tiện giao thông công cộng hoặc bản thân giữa các phương tiện). Những thông tin như vậy là rất quan trọng, vì nó cho phép những nhà quản lý đô thị, những người hoạch định chính sách có thể nhìn thấy được các “tình huống” khác nhau của giao thông trong tương lai với các giả thiết khác nhau bằng các con số cụ thể, kể cả các “vấn đề” của từng tình huống, ví dụ như kẹt xe ở tuyến phố nào, nút giao thông nào, quá trình chuyển đổi phương tiện đã hợp lý chưa,... Và từ đó có thể điều chỉnh, thay đổi các chính sách để lựa chọn được phương án hợp lý nhất.

Bên cạnh đó, thực tế hơn, các mô hình còn giúp người tổ chức giao thông thực hiện các phép thử với tình trạng giao thông hiện tại, ví dụ như khi tiến hành chuyển một tuyến phố từ hai chiều sang một chiều thì nó cho biết tình trạng giao thông trên tuyến phố đó và các khu vực lân cận bị ảnh hưởng ra sao, từ đó thấy được giải pháp đề ra có khả thi và thực tế không. Mô hình cũng cho phép người làm quản lý giao thông đô thị xem xét những đề xuất trong việc đầu tư hay phát triển các dự án dân sinh trong thành phố, thị xã như việc xây dựng một khu chung cư, trung tâm thương mại, hay trường học để từ đó hình dung ra ảnh hưởng của các dự án đến tình trạng giao thông trong khu vực và của toàn thành phố. Việc sử dụng mô hình còn cho phép người làm quy hoạch giao thông dự báo được số lượng từng loại phương tiện giao thông cụ thể cho từng khu vực trong tương lai và trên cơ sở đó có thiết kế hợp lý cho các công trình hạ tầng phục vụ cho giao thông

như ga ra, bến đỗ. Cũng trên cơ sở số liệu từ mô hình giao thông như lưu lượng, tốc độ, thành phần xe, thời gian đi lại, thời gian chờ ở các nút, việc đánh giá các chỉ tiêu khác như về môi trường (độ ô nhiễm trong không khí, tiếng ồn do phương tiện giao thông gây ra) hoàn toàn có thể tiến hành một cách dễ dàng.

5. Kết luận

Luật quy hoạch đô thị mới đây đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua và rồi đây chắc chắn sẽ có những nghị định, thông tư hướng dẫn cụ thể và một trong số đó chắc sẽ liên quan đến công tác quy hoạch giao thông đô thị. Từ những phân tích như trên, cho thấy đã đến lúc chúng ta cần có những quy định cụ thể về trình tự xây dựng và thẩm duyệt để đánh giá các dự án liên quan đến vấn đề giao thông đô thị. Những quy định này phải được áp dụng cho tất cả các thành phố, thị xã khi thực hiện các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng trong đô thị. Bên cạnh đó, việc đánh giá cũng cần được tiến hành một cách khoa học bằng cách sử dụng các mô hình dự báo giao thông, xây dựng trên những số liệu chính xác, cụ thể. Những mô hình giao thông như vậy đã được áp dụng rộng rãi cho rất nhiều các thành phố lớn trên thế giới và nó được coi như là yếu tố bắt buộc cho các đánh giá liên quan đến giao thông. Đã đến lúc chính quyền các đô thị, đặc biệt là Hà Nội và TP.HCM cần có những mô hình cho riêng mình và quy định bắt buộc các chủ đầu tư cần có báo cáo đánh giá về mặt giao thông khi thực hiện các dự án xây dựng trong đô thị dựa trên kết quả số liệu cụ thể của các mô hình giao thông. Nếu chúng ta có một trình tự và một phương pháp đúng đắn khi đánh giá về mặt giao thông, chắc chắn chúng ta sẽ có những bản quy hoạch và thiết kế hợp lý, góp phần không những làm cho thành phố đẹp hơn mà còn tạo ra một hệ thống giao thông thuận tiện, văn minh, hiện đại hơn.