

CẦN ĐÁP ỨNG NHU CẦU NHÂN LỰC CHO QUẢN LÝ ĐÔ THỊ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

PGS.TS. Nguyễn Đăng Sơn ¹

TÓM TẮT: Nhu cầu về nhân lực cho Quy hoạch và quản lý đô thị ở Tp. HCM đang là yêu cầu cấp bách hiện nay. Tuy nhiên chương trình đào tạo hiện nay còn theo phương pháp tiếp cận của nền kinh tế tập trung, chưa phù hợp với kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Do vậy cần cải cách nội dung đào tạo. Về quy hoạch, ngoài phương pháp quy hoạch tổng thể của nền kinh tế tập trung cần bổ sung các phương pháp mới phù hợp với kinh tế thị trường như: quy hoạch cơ cấu, quy hoạch có sự tham gia của cộng đồng, quy hoạch chiến lược hợp nhất, v.v.. Về quản lý đô thị, cần bổ sung giai đoạn thiết kế đô thị để có thể cấp phép nhanh chóng đáp ứng yêu cầu của thị trường, về việc lập kế hoạch ngắn hạn và dài hạn ngoài phương pháp truyền thống có từ thời Liên Xô cũ cần bổ sung các phương pháp mới như: Kết hợp giữa chiến lược hợp nhất và lập kế hoạch đầu tư đa ngành, chiến lược phát triển thành phố. Về quản lý nhà đất, cần đảm bảo an toàn cho quyền sử dụng đất, đó là cơ sở để phát triển thị trường bất động sản. Về quản lý môi trường đô thị, cần xây dựng chương trình nghị sự địa phương thế kỷ 21 (LA 21). Về tài chính đô thị, cần xã hội hoá dịch vụ công. Cần ứng dụng công nghệ thông tin trong quy hoạch và quản lý đô thị: GIS, LIS, MIS tiến tới xây dựng đô thị kỹ thuật số. Giải pháp là: Cải cách chương trình đào tạo, xây dựng chương trình bồi dưỡng cho cán bộ đương nhiệm và hợp tác với các viện nước ngoài để đào tạo cán bộ quy hoạch và quản lý đô thị có trình độ quốc tế.

Khi các đô thị trở nên lớn hơn, phức tạp hơn và phát triển nhanh hơn nhất là trong cơ chế thị trường và xu thế toàn cầu hóa, để có những thay đổi nhanh chóng và bất ngờ. Đó là lúc nảy sinh các nhu cầu về khả năng quản lý. Trở trêu thay, có ít người dám nhận mình là người quản lý đô thị và khó có một cơ sở đào tạo thật sự các nhà quản lý đô thị. Những đô thị mà chúng ta đang sống không thể thiếu những người có kỹ năng có thể lèo lái đô thị vượt qua những trở ngại vướng mắc. Thành công trong quản lý đô thị phải gắn liền với đội ngũ quản lý giỏi.

I. Hiện trạng:

Thực trạng công tác đào tạo cán bộ chuyên ngành QLĐT ở Việt Nam và TP.HCM có thể nói là còn rất sơ khai. Hiện tại ở các trường Đại học Kiến trúc mới chỉ có khoa Quy hoạch, Kiến trúc và ở Học viện Hành chính quốc gia có Chương trình đào tạo Quản lý đô thị. Trong khi đó một trong những khó khăn trong công tác QLĐT ở TP HCM đang gặp là việc thiếu hụt nghiêm trọng về số lượng các

¹ Viện Nghiên cứu Đô thị và Phát triển Hạ tầng (IUSID)

nhà quản lý và cán bộ QLĐT được đào tạo bài bản, có trình độ cao và được tiếp cận các kiến thức kỹ năng mới đáp ứng được với yêu cầu của nền kinh tế chuyển đổi (một bên là kiểm soát và điều chỉnh và bên kia là sự tự do cần có của nền kinh tế thị trường). Số chuyên gia QLĐT tính trên số dân còn quá thấp. Các kiến thức của cán bộ đương nhiệm đa số đều quá cũ (chỉ phù hợp với nền kinh tế tập trung) hoặc chỉ tiếp cận không hệ thống từ các dự án chuyên biệt do quốc tế tài trợ (Các dự án: Đại học Kiến trúc Hà Nội và Đại học Tổng hợp Montreal - Canada, Đào tạo Việt - Úc, UNDP VIE/96/004 - Bộ Xây dựng, UNDP VIE/95/051 - TPHCM, UNDP VIE/95/050-Hanoi, New South Wales - Úc, Hợp tác Lyon - Pháp TP HCM, Diễn đàn Đô thị - Thụy Sĩ và Bộ Xây dựng, Nâng cấp đô thị và Chiến lược phát triển thành phố - WB, cải cách hành chính do UNDP VIE/96/029 TPHCM, cải cách hành chính do UNDP VIE/98/003 - Hải Phòng, và Nam Định, Ninh Bình, Quảng Bình, Quản trị, Chương trình UMP - Asia, Chương trình UPF - Asia Pacific) hoặc các chuyển trao đổi hợp tác ngắn hạn với nước ngoài.

II. Cải cách chương trình đào tạo:

1. Về quy hoạch:

Bên cạnh Phương pháp Quy hoạch cổ điển, *phương pháp quy hoạch tổng thể (Master planning) phù hợp với nền kinh tế tập trung*, có từ 2.500 năm, cần bổ sung các phương pháp quy hoạch mới như:

- *Quy hoạch cơ cấu (Structure planning)*, có từ thập niên 1950, mang tính chất định hướng phát triển không gian, uyển chuyển hơn có thể điều chỉnh dễ dàng trước sự thay đổi của nền kinh tế thị trường, mềm dẻo hơn cho việc lập quy hoạch chi tiết ở địa phương.
- *Quy hoạch chiến lược hợp nhất (Integrated strategic planning)* ra đời từ năm 1980, hình thành trên cơ sở hợp nhất các bản quy hoạch: kinh tế-xã hội, môi trường và mặt bằng xây dựng, để đảm bảo cho quy hoạch hướng vào hành động, có tính cạnh tranh hơn về kinh tế và sử dụng bền vững hơn các tài nguyên hạn hẹp. Quy hoạch chiến lược hợp nhất có thể nói là giai đoạn chuyển từ quy hoạch sang kế hoạch, (không để quy hoạch treo), là hậu quy hoạch hay tiền kế hoạch.
- *Quy hoạch có sự tham gia (Participatory approach)* của cộng đồng và doanh nghiệp (thay cho phương pháp chỉ sử dụng chuyên gia), vì bản quy hoạch tốt nhất phải thể hiện sự mong muốn của người dân, các tổ chức quần chúng và doanh nghiệp.
- *Thiết kế đô thị (urban design)* là sự sáng tạo ra hình thức đô thị có liên quan đến không gian 3 chiều dành cho con người sống, làm việc và vui chơi (đã được đưa vào Luật Xây dựng của Việt Nam).
- *Phương pháp Tái tạo đô thị (urban regeneration)*, năm 1999 đối với các khu đô thị hiện hữu đã đình đốn và suy thoái về kinh tế, do tác động của cơ chế thị trường và toàn cầu hoá.
- *Phương pháp nâng cấp đô thị (urban upgrading)* tại các khu hẻm nghèo (hình thành do mặt trái của cơ chế thị trường), với quan điểm chủ đạo

chuyển từ chiến lược bao cấp cho ít người sang chiến lược tạo điều kiện cho nhiều người.

- *Vùng đô thị (Metropolitan region)* khác với vùng kinh tế trọng điểm, đó là một đơn vị đô thị mà ở đó bao gồm 1 trung tâm đô thị và nhiều đô thị vây quanh, thường được gọi là chum đô thị với quy mô từ 1 triệu dân tới thành phố cực lớn (mega cities) 8-10 triệu dân. Định nghĩa này trùng với một điển giải tương ứng là vùng đô thị mở rộng (Extended Metropolitan Region). Thường thì những vùng như vậy vươn ra dọc theo các nhánh của đường cao tốc tới 50km.

2. Quản lý nhà nước về đô thị:

- *Quản lý quy hoạch xây dựng* trong đó khâu quan trọng là *cấp phép xây dựng*, nếu sử dụng quy hoạch cổ điển rất cứng nhắc, việc cấp phép xây dựng rất phức tạp, khó khăn nên không đáp ứng các nhu cầu của các thành phố có sự tăng trưởng nhanh, hệ quả của sự khiếm khuyết này là đa số sự tăng trưởng diễn ra bên ngoài quy hoạch, ở thành phố HCM có từ 60-70% xây cất trái phép hoặc không phép. Hiện nay xu hướng trên thế giới là sử dụng thiết kế đô thị như là 1 công cụ để xây dựng điều lệ quản lý quy hoạch xây dựng trong đó có những quy định bắt buộc như lộ giới, hệ thống đường xá, hạ tầng .v.v. và những yếu tố có thể điều chỉnh trong phạm vi cho phép như tầng cao, hệ số sử dụng đất v.v.. trong phạm vi cho phép. Do vậy, việc cấp phép sẽ rất nhanh chóng nếu như theo đúng thiết kế đô thị và điều lệ.

- *Lập kế hoạch (đầu tư phát triển)* hiện nay vẫn thực hiện theo phương pháp kế hoạch hóa tập trung từ thời Liên Xô cũ. Phương pháp này có nhiều hạn chế, nó mang tính chất đơn ngành, theo cơ chế *xin-cho*, không có sự tham gia của cộng đồng, chưa bao quát cả thành phần kinh tế tư nhân, đầu tư phân tán, thiếu đồng bộ.

Cần đào tạo các phương pháp lập kế hoạch mới phù hợp với cơ chế thị trường như:

Phương pháp phối hợp giữa Quy hoạch chiến lược hợp nhất và Kế hoạch đầu tư đa ngành (Multi Sectoral Investment Planning). Các chiến lược phát triển vạch ra cần chuyển thành các dự án để thực hiện, mỗi chiến lược có các dự án tương ứng, tổng hợp các dự án theo chiến lược sẽ hình thành một danh sách dài (long list), đó chính là kế hoạch trung hạn hoặc dài hạn. Để kế hoạch mang tính hành động, cần xác định các dự án ưu tiên cần thực hiện ngay để hình thành 1 danh sách ngắn (short list) đó là kế hoạch xây dựng cơ bản hàng năm. Kế hoạch này phải gắn kết với chương trình đầu tư vốn (Capital Investment Plan).

Phương pháp Chiến lược phát triển thành phố (City Development Strategy): Do Liên minh các thành phố (Cities Alliance- CA) và Ngân hàng thế giới (WB) khởi xướng năm 2000, phương pháp đối tác (Partnership Approach) kết quả đầu ra là mối quan hệ sở hữu của các bên tham gia (Stakeholders). Đây là phương pháp tổng hòa giữa các phương pháp tiếp cận mới: Quy hoạch chiến lược hợp

nhất, Kế hoạch đầu tư đa ngành, Phương lập và thực hiện kế hoạch có sự tham gia, gắn kết với chương trình đầu tư vốn, và việc quản lý theo kết quả đầu ra (Performance Management System - PMS).

- *Quản lý nhà đất* cần hướng theo cuộc vận động an toàn quyền hưởng dụng đất (Secure Tenure - ST) do Habitat đề xướng là nhằm đề cao về an toàn về quyền sử dụng đất, coi đó như là điểm mấu chốt về chiến lược định cư bền vững và là cơ sở phát triển thị trường bất động sản (kể cả thị trường quyền sử dụng đất) lành mạnh (tất cả mọi giao dịch trên thị trường đều được đăng ký tại Văn phòng đăng ký đất đai theo Luật đất đai 2003) và là cơ sở để chính phủ đề ra chính sách về nhà ở cho người nghèo nhằm xây dựng 1 thành phố không có nhà ổ chuột (City Without Slum _ CWS).

- *Quản lý kết cấu hạ tầng kỹ thuật* là "phần cứng" của quy hoạch đô thị, là bộ phận quan trọng trong chương trình "đầu tư công cộng". Hệ thống quản lý tài sản (hạ tầng) toàn diện (*Total Asset Management System* - TAMS) là mô hình cải cách quản lý về tài sản hạ tầng. Phương pháp tiếp cận này kết hợp chính sách của chính phủ (government policy) & và mục tiêu của ngành (Agency Charter) với nhu cầu của cộng đồng (Community Demands) để xác định chiến lược cung cấp dịch vụ (Service Strategy). Điều mấu chốt của phương pháp này là kết hợp các nguồn lực sau đây: Tài lực (Financial), Vật lực (Physical Assets), Nhân lực (Human Resources), Dịch vụ thông tin (Information services). Các giải pháp phi tài sản (Non -Asset Solutions). Hệ thống quản lý tài sản toàn diện bao gồm: (1) Khuôn khổ dịch vụ liên ngành (trên cơ sở hạ tầng hiện có, (2) Khuôn khổ lập kế hoạch đầu tư đa ngành trên cơ sở quy hoạch chiến lược về kết cấu hạ tầng và chọn lọc ưu tiên đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng.

(1) Về kết cấu hạ tầng hiện có: cần lập hồ sơ "lý lịch" tài sản hạ tầng hoặc sổ ghi Tài sản hạ tầng (TSHT), hiện nay ở nước ta chưa có hệ thống này.

(2) Về đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng (để có TSHT mới tăng). Ngân hàng thế giới (WB) và Habitat đã đề xuất chương trình IUIDP (Integrated Urban Infrastructure Development Programmme) chương trình phát triển hạ tầng đô thị hợp nhất. Đây là cách tiếp cận ứng dụng phương pháp lập kế hoạch đầu tư đa ngành trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng.

- *Quản lý môi trường đô thị* cần xuất phát từ 1 kế hoạch làm thế nào để tạo ra sự phát triển bền vững về kinh tế xã hội và môi trường theo hướng quy hoạch chiến lược hợp nhất, do vậy cần xây dựng Chương trình Nghị sự địa phương thế kỷ 21 (Local Agenda 21 - LA 21).

Ba vấn đề chiến lược sau đây đóng vai trò quan trọng đối với quản lý môi trường đô thị:

1. *Sử dụng bền vững các tài nguyên thiên nhiên* có vai trò quan trọng trong sự tồn tại lâu dài của thành phố. Không khí, nước, đất và cây trồng là yếu tố cơ bản cần thiết cho chu kỳ sống. Việc sử dụng không bền vững các yếu tố

này và các tài nguyên khác có ảnh hưởng lâu dài tới khả năng sản xuất của hệ thống đô thị.

2. *Tái sử dụng năng lượng và chất thải* cùng đi đôi với chính sách để đảm bảo sử dụng bền vững các tài nguyên thiên nhiên. Những hoạt động tốt nhất trong quản lý môi trường đô thị hiện nay đang tập trung vào việc đưa ra hình thức *sản xuất sạch hơn trong sản xuất công nghiệp* để nhằm giúp giảm tiêu thụ tài nguyên, đặc biệt các tài nguyên phi tái tạo. *Phế thải bằng không là mục đích cuối cùng của sinh thái công nghiệp.*

3. Tiêu chuẩn sức khỏe và an toàn nhìn từ góc độ môi trường dẫn đến sự cải thiện sức khỏe, an toàn và sự sạch sẽ của cộng đồng trong thành phố. Các yếu tố này cũng đóng góp vào tính cạnh tranh và khả năng sản xuất của thành phố. Các điều kiện và sức khỏe của con người sống và làm việc cho thành phố hoạt động là cơ sở để *xây dựng một thành phố lành mạnh (Healthy City).*

- *Tài chính đô thị* giữ vị trí quan trọng trong ngân sách đô thị, song cần tăng cường khu vực tư nhân sản xuất và cung cấp dịch vụ đô thị, theo xu hướng xã hội hoá dịch vụ công. Khu vực tư nhân rất có hiệu quả trong việc tăng lực vốn cho nhiều dự án đô thị nhưng thường yêu cầu chính phủ cung cấp sự đảm bảo để hạn chế rủi ro của dự án. Có lẽ một trong những thay đổi lớn nhất xuất hiện trong nền kinh tế thị trường là quyền của các cơ quan dịch vụ đô thị ở 1 số nước có thể tảo ra vốn cơ bản qua thị trường tiền tệ quốc tế thông qua hợp tác với các đơn vị nhà nước và tư nhân (trong và ngoài nước).

- *Ứng dụng công nghệ thông tin* trong quy hoạch và quản lý đô thị bao gồm: hệ thống thông tin địa lý (geographic information system - GIS) thường dùng trong quy hoạch, hệ thống thông tin đất đai (land information system - LIS) thường dùng trong quản lý đất đai, hệ thống thông tin quản lý (management information system) thường dùng trong quản lý kế hoạch và hành chính. Trên cơ sở các công cụ nêu trên chuẩn bị xây dựng đô thị kỹ thuật số (digital city). *Đô thị kỹ thuật số* là 1 hệ thống thông tin mạng máy tính do nhiều loại kỹ thuật cao hỗ trợ. Nó thúc đẩy các cơ quan khác nhau của đô thị, cộng hưởng giao lưu và tổng hợp thông tin với các nấc khác nhau, giảm thiểu lãng phí tài nguyên đô thị và công năng trùng lặp, từ đó trên góc độ toàn cục, vẽ mô đề ra chiến lược tổng thể hoàn chỉnh quy hoạch và quản lý đô thị. Thông tin hoá đô thị là xu thế phát triển của đô thị hiện đại ngày nay.

III. Những giải pháp:

- Cải cách nội dung chương trình đào tạo về quy hoạch và quản lý đô thị cho phù hợp với kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa, theo hướng nêu trên.

- Xây dựng các chương trình bồi dưỡng ngắn hạn nhằm đào tạo lại các cán bộ đương nhiệm đang làm công tác thực tế đang là 1 vấn đề cấp bách.

- Hợp tác với các đơn vị trong mạng lưới quốc tế "Nâng cao năng lực về đô thị" (The Urban Capacity Building Network) như: (1) Development Planning Unit (PPU) University College London, UK (2) Human Settlements Development Programme (HSD) Asian Institute of Technology (AIT) Thailand (3) Instituto Brasileiro de Administracao Municipal (IBAM) Brazil (4) The Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS) Rotterdam, The Netherlands (5) Lund Centre for Habitat Studies (LCHS) Lund University, Sweden (6) Habitat (UNCHS) Nairobi, Kenya để đào tạo trình độ quốc tế về Quy hoạch và Quản lý đô thị.