

BỘ XÂY DỰNG
TRUNG TÂM CÔNG NGHỆ THÔNG TIN

Tổng luận chuyên đề

XÂY DỰNG CHIẾN LƯỢC HẠ TẦNG ĐÔ THỊ
TÍCH HỢP VÀ BỀN VỮNG

Số 1-2026

LỜI GIỚI THIỆU

Trong bối cảnh đô thị hóa diễn ra mạnh mẽ, mạng lưới giao thông và cơ sở hạ tầng đóng vai trò là "mạch máu" quyết định sự hưng thịnh của mỗi thành phố. Tuy nhiên, thực tế cho thấy nhiều đô thị hiện nay đang đối mặt với những thách thức lớn do thiếu tầm nhìn dài hạn và sự rời rạc trong công tác quy hoạch, dẫn đến tình trạng ùn tắc kéo dài và kìm hãm lộ trình phát triển kinh tế cần thiết.

Tại Việt Nam, với quan điểm "quy hoạch phải đi trước một bước", công tác phát triển đô thị bền vững luôn nằm trong trọng tâm chỉ đạo của lãnh đạo Đảng và Chính phủ. Nghị quyết số 06-NQ/TW của Bộ Chính trị ban hành ngày 24/01/2022 đã tập trung vào quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển bền vững đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, thể hiện rõ tư duy chiến lược và tầm nhìn dài hạn trong việc xây dựng hệ thống đô thị bền vững, đồng bộ và hiện đại. Trong những năm qua, Chính phủ cũng đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn, chỉ đạo nhằm thể chế hóa Nghị quyết 06-NQ/TW trong việc phát triển bền vững đô thị Việt Nam.

Trên cơ sở đó, Trung tâm Công nghệ Thông tin đã biên dịch những nội dung cơ bản Báo cáo Cơ sở hạ tầng quốc gia do Ủy ban Hạ tầng Quốc gia Vương quốc Anh thực hiện và biên soạn thành cuốn Tổng luận chuyên đề "**Xây dựng chiến lược hạ tầng đô thị tích hợp và bền vững**". Báo cáo là sự tổng hợp những kinh nghiệm thực tiễn và bài học quý báu rút ra từ quá trình hợp tác chuyên sâu giữa Ủy ban Hạ tầng Quốc gia Vương quốc Anh với các thành phố điển hình như Basildon, Derby, Exeter, Liverpool và West Yorkshire sau khi thực hiện chương trình "Lộ trình phát triển các đô thị". Hy vọng cuốn Tổng luận này sẽ là tài liệu tham khảo hữu ích cho các nhà quản lý và hoạch định chính sách đô thị, các nhà nghiên cứu, doanh nghiệp và những độc giả quan tâm trong lĩnh vực phát triển đô thị, xây dựng những thành phố thông minh hơn, xanh hơn và có khả năng chống chịu cao hơn trước những thách thức của tương lai ở Việt Nam.

Trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc!

TRUNG TÂM CÔNG NGHỆ THÔNG TIN

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
LỜI GIỚI THIỆU	
MỞ ĐẦU	4
8 nguyên tắc cho các chiến lược hạ tầng đô thị hiệu quả và mang tính đột phá	5
Các khuyến nghị của Ủy ban về giao thông đô thị	7
Chương trình “Lộ trình phát triển các đô thị” (“Next Steps for Cities”)	9
1. Các nguyên tắc phát triển chiến lược hạ tầng tại Vương quốc Anh	10
2. Các vấn đề cần giải quyết trong chiến lược cơ sở hạ tầng địa phương	21
2.1 Giao thông công cộng và sử dụng hiệu quả không gian đường bộ	22
2.2 Hạ tầng và kiến tạo không gian đô thị nhằm nâng cao chất lượng cuộc sống	24
2.3 Quản lý vận tải hàng hóa đô thị	28
2.4 Quản trị, nguồn vốn và tài chính	30
2.5 Tham vấn và xây dựng sự đồng thuận	30
2.6 Cơ chế quản trị và triển khai	31
2.7 Huy động tài chính riêng cho các dự án hạ tầng	32
3. Các ví dụ nghiên cứu điển hình	32
3.1 Chiến lược phát triển nội đô của Basildon	33
3.2 Kế hoạch phát triển cơ sở hạ tầng giao thông của Exeter	37
3.3 Kế hoạch Hạ tầng giao thông tích hợp của Derby	40
3.4 Kế hoạch và lộ trình kết nối hạ tầng của West Yorkshire	44
3.5 Chiến lược Phát triển Không gian Vùng Thành phố Liverpool	48
KẾT LUẬN	52

MỞ ĐẦU

Một trong những khuyến nghị trọng tâm được đưa ra trong Đánh giá Cơ sở hạ tầng Quốc gia lần thứ nhất là cần cải thiện mạng lưới giao thông ở các thành phố, bởi kế hoạch tài trợ và quy hoạch giao thông đô thị hiện nay thiếu tầm nhìn và quy hoạch dài hạn đang kìm hãm lộ trình phát triển cần thiết.

Ủy ban Hạ tầng quốc gia (National Infrastructure Commission - gọi tắt là Ủy ban) đã khuyến nghị chính phủ trung ương đầu tư đáng kể vào giao thông đô thị và thực hiện cơ chế phân bổ ngân sách dài hạn, được phân quyền cho tất cả các thành phố, nhằm trao cho họ quyền tự chủ và nguồn lực để quy hoạch và xây dựng mạng lưới giao thông hiệu quả. Ủy ban cũng khuyến nghị chính phủ, cùng với các thành phố, xác định và đầu tư, vào một làn sóng các dự án giao thông quy mô lớn tại các thành phố có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất và hay bị ùn tắc giao thông nhất, nhằm hỗ trợ tăng trưởng bền vững.

Chương trình “Lộ trình phát triển các đô thị” (The Next Steps for Cities programme) của Ủy ban đã được khởi động sau khi công bố Báo cáo Đánh giá Cơ sở hạ tầng Quốc gia. Chương trình nhằm mục đích giúp các thành phố chuẩn bị các chiến lược mang tính đột phá, hiệu quả và tích hợp giao thông, việc làm và nhà ở. Chương trình được xây dựng dựa trên một chuỗi các sự kiện, tạo điều kiện để các thành phố chia sẻ kiến thức và kinh nghiệm tốt nhất về các chủ đề chính có liên quan đến quy hoạch cơ sở hạ tầng tích hợp. Song song với đó là phối hợp chuyên sâu với 05 thành phố được lựa chọn làm nghiên cứu điển hình khi các thành phố này bắt đầu phát triển các chiến lược cơ sở hạ tầng địa phương của riêng mình. Thông qua việc hợp tác với các thành phố trên khắp cả nước, Ủy ban Hạ tầng Quốc gia đã xây dựng bộ hướng dẫn cho các thành phố đang tìm cách phát triển các chiến lược cơ sở hạ tầng mang tính đột phá và hiệu quả. Tài liệu hướng dẫn này nêu bật một số phương pháp tiếp cận giúp các thành phố đạt được mục tiêu, dựa trên các ví dụ thực tế thu được từ quá trình làm việc với một nhóm lớn các thành phố cũng như từ nghiên cứu chuyên sâu với 5 thành phố điển hình. Tài liệu cung cấp các khuyến nghị có thể được áp dụng cho các thành phố ở mọi quy mô và hoạt động dưới mọi mô hình quản trị.

Ban đầu được xây dựng trước đại dịch Covid-19, chương trình và bộ hướng dẫn này sau đó đã mang ý nghĩa mới, trong bối cảnh tồn tại nhiều bất định lớn liên quan đến nhu cầu đi lại và các mô hình việc làm trong tương lai.

Việc xây dựng các chiến lược mang tính đột phá và hiệu quả cho giao thông, nhà ở và việc làm tại các thành phố đang phát triển và chịu áp lực ùn tắc giao thông cao sẽ đóng vai trò then chốt trong việc hỗ trợ phục hồi kinh tế. Ở cấp địa phương, các chiến lược này sẽ giúp các thành phố tận dụng tối đa quyền hạn được phân quyền,

đồng thời đóng góp vào các mục tiêu quốc gia nhằm đảm bảo tăng trưởng cân bằng trên mọi vùng miền của đất nước.

Các kết quả của chương trình này bao gồm 8 nguyên tắc then chốt cho các chiến lược cơ sở hạ tầng đô thị hiệu quả và mang tính đột phá. Những nguyên tắc này thể hiện chu trình phát triển chiến lược cần trải qua, từ việc xây dựng tầm nhìn chung về tương lai của thành phố đến việc lựa chọn các ưu tiên dựa trên bằng chứng tốt nhất và thu hút các đối tác tham gia.

Dựa trên những nguyên tắc này, tài liệu này cung cấp một đánh giá tổng quan về các chủ đề mà các chiến lược cơ sở hạ tầng đô thị ở những địa phương khác nhau có thể cần xem xét, dựa trên kiến thức và chuyên môn mà các thành phố và các nhà nghiên cứu đã chia sẻ trong suốt quá trình triển khai chương trình. Những vấn đề được thảo luận đều nằm ở trọng tâm những gì người dân kỳ vọng cơ sở hạ tầng mang lại, từ cơ hội kinh tế đến không gian sống hòa nhập và môi trường trong lành.

Cuối cùng, chương trình chia sẻ kinh nghiệm của 5 chính quyền địa phương đã và đang phát triển chiến lược cơ sở hạ tầng riêng của riêng mình trong 18 tháng, tại Basildon, Derby, Exeter, Liverpool và West Yorkshire.

8 nguyên tắc cho các chiến lược hạ tầng đô thị hiệu quả và mang tính đột phá

Tầm nhìn: Một chiến lược cơ sở hạ tầng cần thể hiện tầm nhìn dài hạn mang tính đột phá nhưng khả thi, nhằm định hướng cho những thay đổi trong tương lai. Các thành phố nên xây dựng chiến lược cơ sở hạ tầng xoay quanh việc hiện thực hóa tầm nhìn của mình, chứ không phải xây dựng tầm nhìn dựa trên các dự án hạ tầng sẵn có.

Phạm vi: Việc xác định phạm vi đặt ra những giới hạn rõ ràng trong đó chiến lược sẽ được phát triển. Một chiến lược về cơ sở hạ tầng có thể liên quan đến các chính quyền địa phương lân cận và thường sẽ xem xét các vấn đề vượt ra ngoài phạm vi cơ sở hạ tầng thuần túy, như sức khỏe và phúc lợi, sự hòa nhập, môi trường và kinh tế.

Tham gia và tham vấn: Nhiều kế hoạch và chiến lược cơ sở hạ tầng thành công nhất đã được hình thành từ các chính sách chú trọng thu hút sự tham gia và tạo dựng sự đồng thuận, bao gồm giữa các đồng nghiệp trong ngành, các bên liên quan bên ngoài và giữa các đảng phái chính trị. Việc tham vấn không đầy đủ là rủi ro lớn nhất khiến kế hoạch không tạo được sức lan tỏa và sự ủng hộ cần thiết.

Bằng chứng: Các thành phố sẽ cần dựa trên nhiều nguồn bằng chứng khác nhau về tài sản hạ tầng hiện có, nhu cầu trong tương lai và lợi ích của các biện pháp can thiệp để làm cơ sở xây dựng chiến lược. Việc thu thập bằng chứng không chỉ là việc tạo ra các bộ dữ liệu hoàn toàn mới, mà còn bao gồm phân tích và mô hình hóa các dữ liệu sẵn có.

Các phương án: Các thành phố nên xem xét nhiều phương án khác nhau để đạt được mục tiêu đã đề ra. Việc không xem xét đầy đủ các phương án có nguy cơ bỏ lỡ những giải pháp có thể mang lại giá trị xã hội tốt hơn. Những lựa chọn như bảo trì, điều tiết và định giá thường hiệu quả và tiết kiệm chi phí hơn so với việc xây dựng cơ sở hạ tầng mới.

Kiểm tra: Chiến lược cần có khả năng thích ứng được với những bất trắc và rủi ro. Các biện pháp can thiệp tiềm năng cần được kiểm tra khả năng chịu đựng (stress test) để đánh giá liệu chúng có thể đối phó với nhiều kịch bản tương lai khác nhau hay không và được sàng lọc dựa trên mức độ chấp nhận được, hiệu quả, tính khả thi, khả năng thực hiện và khả năng chi trả của chúng.

Ưu tiên hóa: Một chiến lược cơ sở hạ tầng không nên chỉ là một danh sách mong muốn thiếu tính khả thi. Các ưu tiên hành động cần được xác định rõ ràng và gắn với các mục tiêu đã đề ra. Những phương án tốt nhất có thể là những phương án nằm trong định hướng phát triển dài hạn, ngay cả khi xét riêng lẻ chúng không mang lại tỷ lệ lợi ích/chi phí cao nhất.

Đánh giá: Việc đánh giá đúng đắn các biện pháp can thiệp là yếu tố then chốt để xây dựng một nền tảng bằng chứng vững chắc, có thể được sử dụng nhằm chứng minh cho các khoản đầu tư tiếp theo. Các thành phố nên lồng ghép hoạt động đánh giá ngay từ giai đoạn đầu để đảm bảo rằng ngân sách và nguồn lực cho công tác này được phê duyệt cùng với các phương án hoặc biện pháp thích ứng với biến động trong tương lai.

Tác động của đại dịch Covid-19 và suy thoái kinh tế kéo theo đã lan rộng khắp Vương quốc Anh. Tuy nhiên, bài học từ các cuộc suy thoái trước đây cho thấy, khủng hoảng kinh tế khó có thể diễn ra theo cùng một quỹ đạo ở các thành phố. Lịch sử cho thấy các thành phố có thể và đã phục hồi sau những cú sốc lớn, nhưng hiện vẫn còn quá sớm để xác định được những hệ lụy lâu dài mà chúng có thể mang lại. Cơ sở hạ tầng, cùng với một loạt các biện pháp chính sách khác, sẽ đóng vai trò quan trọng trong quá trình phục hồi kinh tế và thực hiện cam kết của chính phủ về việc “thu hẹp khoảng cách” giữa các thành phố trong nền kinh tế của Vương quốc Anh, bằng cách thúc đẩy cơ hội kinh tế và năng suất tại những khu vực có tiềm năng tăng trưởng cao hơn.

Mặc dù còn nhiều bất trắc, việc đầu tư vào cơ sở hạ tầng đô thị chất lượng cao hơn và các dịch vụ được tích hợp tốt hơn vẫn nên nằm trong số những ưu tiên đầu tư hàng đầu của quốc gia. Mặc dù chính phủ cần cung cấp nguồn tài trợ dài hạn đáng kể cho lĩnh vực này, nhưng chính quyền địa phương cũng phải chủ động trong việc huy động tài chính cho các dự án cơ sở hạ tầng và triển khai các cải tiến trong khu vực của mình. Cơ sở hạ tầng là điều kiện cần nhưng chưa đủ để đảm bảo tăng trưởng kinh tế.

Đầu tư giao thông vận tải có thể giảm bớt các điểm nghẽn cản trở tăng trưởng ở các khu vực bị ùn tắc, trong khi việc cải thiện cơ sở hạ tầng, cùng với các chính sách rộng hơn như phát triển kỹ năng và đổi mới sáng tạo, có thể thúc đẩy tăng trưởng tại những khu vực có năng suất thấp hơn. Hiện nay, đã có nhiều ví dụ thành công trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng ở cấp địa phương, và để tối đa hóa lợi ích từ việc tăng cường nguồn lực tài chính cũng như quyền tự chủ của địa phương, điều quan trọng là các nhà lãnh đạo thành phố trên cả nước cần học hỏi từ những kinh nghiệm đã chứng minh được hiệu quả ở nơi khác.

Thông qua việc hợp tác với các thành phố trên toàn quốc, Ủy ban Hạ tầng Quốc gia (gọi tắt là Ủy ban) Vương quốc Anh, đã xây dựng bộ hướng dẫn dành cho các thành phố mong muốn phát triển những chiến lược hạ tầng mang tính đột phá và hiệu quả. Tài liệu hướng dẫn này nêu bật một số phương pháp tiếp cận có thể hỗ trợ thành công, dựa trên các ví dụ thực tế từ việc hợp tác với một nhóm lớn các thành phố cũng như nghiên cứu chuyên sâu với 5 thành phố điển hình. Tài liệu cũng cung cấp khuyến nghị có thể áp dụng cho các thành phố thuộc mọi quy mô và hoạt động theo mọi mô hình quản trị.

Được xây dựng từ trước đại dịch, chương trình và bộ hướng dẫn này sau đó đã mang một ý nghĩa mới, trong bối cảnh tồn tại nhiều bất định về nhu cầu đi lại và mô hình việc làm trong tương lai. Việc triển khai các chiến lược đột phá và hiệu quả cho giao thông, nhà ở và việc làm tại các thành phố đang phát triển và chịu áp lực ùn tắc giao thông cao sẽ rất cần thiết để hỗ trợ phục hồi kinh tế. Ở cấp địa phương, các chiến lược như vậy sẽ giúp các thành phố tận dụng tối đa quyền hạn được phân quyền đồng thời đóng góp vào các mục tiêu quốc gia về đảm bảo tăng trưởng cân bằng trên mọi vùng miền của đất nước. Ủy ban sẽ tiến hành nghiên cứu khả năng xảy ra cũng như phạm vi tác động hành vi dài hạn do đại dịch gây ra đối với nhu cầu về cơ sở hạ tầng.

Các khuyến nghị của Ủy ban về giao thông đô thị

Năm 2018, Ủy ban đã công bố Báo cáo Đánh giá Cơ sở hạ tầng Quốc gia đầu tiên, xem xét các nhu cầu hạ tầng dài hạn của Vương quốc Anh. Một trong những khuyến nghị trọng tâm của Báo cáo là sự cần thiết phải cải thiện các mạng lưới giao thông tại các đô thị, đồng thời chỉ ra rằng nguồn vốn và quy hoạch giao thông đô thị hiện nay cùng với việc thiếu tầm nhìn và kế hoạch dài hạn đang kìm hãm sự phát triển cần thiết.

Ủy ban đã khuyến nghị Chính phủ tăng cường đầu tư đáng kể cho giao thông đô thị, đồng thời thiết lập các cơ chế phân bổ ngân sách dài hạn, được phân quyền cho tất cả các thành phố, nhằm trao cho họ có quyền tự chủ và nguồn lực cần thiết để lập quy hoạch và triển khai các mạng lưới giao thông hiệu quả. Bên cạnh đó, Ủy ban cũng đề xuất Chính phủ, phối hợp cùng với các thành phố, xác định và đầu tư vào một làn sóng

các dự án giao thông quy mô lớn tại những thành phố có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất và mức độ ùn tắc cao nhất, nhằm thúc đẩy tăng trưởng bền vững.

Tại Kỳ ngân sách tháng 3 năm 2020, Chính phủ Anh đã công bố sẽ cung cấp các gói phân bổ ngân sách kéo dài 5 năm cho các thành phố có mô hình chính quyền liên kết vùng do các thị trưởng được bầu trực tiếp. Đây là một bước tiến tích cực, hiện thực hóa phần đầu trong khuyến nghị của Ủy ban về tài trợ cho giao thông, ít nhất là đối với 08 vùng đô thị lớn của nước Anh.

Tuy nhiên, vẫn cần có sự hỗ trợ nhằm nâng cao chất lượng cơ sở hạ tầng ở các thị trấn và thành phố. Chính phủ cũng cần vượt ra ngoài các cam kết hiện tại bằng cách phân quyền ngân sách giao thông cho các lãnh đạo địa phương ở những thành phố hoặc thị trấn có dân số trên 100.000 người, nơi tình trạng ùn tắc trở thành vấn đề nghiêm trọng hơn. Nguồn tài chính này nên được tăng dần lên mức cao hơn khoảng 30% so với mức chi tiêu lịch sử cho giao thông địa phương.

Điều này sẽ cho phép các hội đồng địa phương xây dựng và triển khai các chiến lược hạ tầng có vai trò then chốt trong việc thúc đẩy phục hồi kinh tế, củng cố niềm tin cho nhà đầu tư và cộng đồng doanh nghiệp, đồng thời đáp ứng các nhu cầu kinh tế - xã hội của cộng đồng dân cư, qua đó nâng cao mức sống và chất lượng cuộc sống cho hàng triệu người dân.

Việc phân quyền chi tiêu sẽ giúp các nhà lãnh đạo địa phương triển khai hiệu quả các dự án quy mô nhỏ ở địa phương, những dự án có tỷ suất lợi ích rất cao nhưng hiện nay chưa có nguồn ngân sách phù hợp để thực hiện. Kiến thức thực tiễn tại địa phương và cơ chế trách nhiệm giải trình sẽ bảo đảm nguồn lực tài chính được phân bổ cho những dự án có mức độ ưu tiên cao nhất ở từng địa phương, thay vì phải tiêu tốn nguồn lực cho các vòng đấu thầu xin cấp vốn liên tục.

Chính phủ cũng cần xây dựng và công bố các kế hoạch lựa chọn và phát triển một làn sóng mới các dự án giao thông công cộng quy mô lớn tại những thành phố có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất và mức độ ùn tắc cao nhất trên cả nước. Tại thời điểm công bố Báo cáo Đánh giá năm 2018, Ủy ban ước tính rằng sẽ cần hơn 30 tỷ bảng Anh cho các dự án này trong giai đoạn từ nay đến năm 2040.

Nguồn vốn này sẽ đủ để tài trợ cho các dự án như xây dựng các đường hầm đường sắt mới hoặc các tuyến tàu điện/tram hoàn toàn mới tại một số thành phố lớn, cũng như phát triển các mạng lưới xe buýt nhanh (BRT) cho một số thành phố nhỏ hơn và các thị trấn lớn. Ủy ban cũng khuyến nghị rằng các thành phố được hưởng lợi từ các dự án quy mô lớn cần có các cam kết cụ thể về phát triển nhà ở và đóng góp ít nhất 25% tổng nguồn vốn cho các dự án này.

Chương trình “Lộ trình phát triển các đô thị” (“Next Steps for Cities”)

Chương trình “Lộ trình phát triển các đô thị” do Ủy ban triển khai sau khi Báo cáo Đánh giá Hạ tầng Quốc gia được công bố. Chương trình nhằm hỗ trợ các thành phố chuẩn bị và xây dựng những chiến lược đột phá, hiệu quả và mang tính tích hợp trong các lĩnh vực giao thông, việc làm và nhà ở. Những chiến lược tích hợp này giúp bảo đảm rằng đầu tư hạ tầng đóng góp trực tiếp vào việc nâng cao năng suất của các thành phố và chất lượng cuộc sống của người dân, đồng thời đóng vai trò then chốt để các thành phố có thể tận dụng tối đa các nguồn đầu tư cũng như cơ chế phân quyền về nguồn vốn.

Chương trình được xây dựng xoay quanh một chuỗi các sự kiện nhằm tạo điều kiện cho các thành phố chia sẻ kiến thức và các kinh nghiệm tốt nhất về những chủ đề then chốt liên quan đến công tác quy hoạch hạ tầng tích hợp. Song song với đó, chương trình cũng triển khai các hoạt động làm việc chuyên sâu với 5 thành phố được lựa chọn làm nghiên cứu điển hình, hỗ trợ các thành phố này trong quá trình xây dựng các chiến lược hạ tầng địa phương của riêng mình.

Nội dung tài liệu là sự tổng hợp những bài học rút ra từ quá trình Ủy ban làm việc với các thành phố trong khuôn khổ chương trình này. Tài liệu bao gồm:

- + Các nguyên tắc nền tảng cho việc xây dựng các chiến lược cơ sở hạ tầng tích hợp hiệu quả.
- + Những ví dụ về hoạch định chính sách tốt liên quan đến một số vấn đề then chốt mà các chiến lược cơ sở hạ tầng đô thị có thể cần giải quyết.
- + Tổng quan về công tác xây dựng chiến lược cơ sở hạ tầng đã được thực hiện bởi 5 thành phố nghiên cứu điển hình trong chương trình “Lộ trình phát triển các đô thị”.

Định nghĩa các thành phố

Trong công tác của Ủy ban về việc phân quyền nguồn vốn cho các thành phố, định nghĩa “thành phố” như sau:

- + Chín thành phố có mô hình chính quyền liên kết vùng, có hoặc không có thị trường.
- + Khu vực Đại Luân Đôn (Greater London).
- + 35 thành phố khác được Tổ chức “Centre for Cities - Trung tâm các thành phố” xác định là Khu đô thị trọng điểm (Primary Urban Area) - bao gồm tất cả các khu vực đô thị có dân số ban ngày (là tổng số người thực tế có mặt tại một khu vực (thành phố, đô thị) trong giờ làm việc ban ngày, bao gồm cư dân địa phương và người từ nơi khác đến làm việc, học tập) từ 135.000 người trở lên. Điều này tương ứng xấp xỉ với dân số thường trú trên 100.000 người.

Danh sách trong báo cáo này bao gồm tổng cộng 45 thành phố.

Hình 1: Các thành phố tham gia chương trình "Lộ trình phát triển các đô thị"



1. Các nguyên tắc phát triển chiến lược hạ tầng tại Vương quốc Anh

Phần này, được xây dựng dựa trên các sự kiện chia sẻ kinh nghiệm của Ủy ban và quá trình làm việc với 5 thành phố nghiên cứu điển hình, trình bày những nguyên tắc định hướng then chốt để xây dựng một chiến lược hạ tầng hiệu quả – từ tầm nhìn chiến lược, thiết lập mục tiêu, xây dựng và lựa chọn các phương án ưu tiên, cho đến dữ liệu và công tác đánh giá, đồng thời gợi ý một số nguồn tài liệu để thực hiện quá trình này.

Những quyết định mà các nhà lãnh đạo thành phố đưa ra trong ngắn hạn sẽ định hình chất lượng cuộc sống tại các đô thị cũng như hiệu quả hoạt động của các thành phố và của cả quốc gia trong tương lai. Vì vậy, các chiến lược đột phá và hiệu quả về

giao thông, nhà ở và việc làm tại những thành phố đang tăng trưởng nhanh và chịu áp lực ùn tắc cao là yếu tố thiết yếu để hỗ trợ tăng trưởng cân bằng trên mọi vùng miền của đất nước. Những chiến lược này tạo cơ hội để các thành phố thể hiện các ưu tiên kinh tế và xã hội của riêng mình theo cách tiếp cận dựa trên địa bàn, có tầm nhìn và mang tính chiến lược, dựa trên kiến thức địa phương và trách nhiệm giải trình.

Đánh giá Cơ sở hạ tầng Quốc gia của Ủy ban đã khuyến nghị rằng các nhà lãnh đạo thành phố cần xây dựng các kế hoạch dài hạn cho vùng đô thị của mình, phản ánh những ưu tiên kinh tế và xã hội riêng, dựa trên kiến thức và trách nhiệm giải trình tại địa phương. Những tác động của đại dịch càng làm nổi bật tầm quan trọng của khuyến nghị này.

Một chiến lược hạ tầng địa phương hiệu quả và có độ tin cậy cao cần tích hợp chính sách giao thông với một kế hoạch dài hạn rõ ràng về việc bố trí nhà ở trong và xung quanh các thành phố, cùng với sự đánh giá về khu vực có khả năng tăng trưởng việc làm, và các chính sách lớn hơn nhằm tối ưu hóa việc sử dụng hạ tầng hiện có và hạ tầng mới. Chiến lược này cần hỗ trợ rõ ràng cho các lĩnh vực khác, bao gồm cả các chiến lược công nghiệp địa phương. Chiến lược không chỉ tập trung vào các dự án mới, mà còn phải bao quát cả công tác bảo trì và nâng cấp hạ tầng hiện có. Đồng thời, các yếu tố liên quan đến chất lượng cuộc sống và các loại hạ tầng đô thị khác, như hạ tầng số và khả năng thành phố chống chịu với lũ lụt cũng cần được xem xét.

Trong suốt quá trình làm việc với các thành phố, Ủy ban thường xuyên nhận thấy, bên cạnh việc phân quyền về thẩm quyền và nguồn lực tài chính, các nhà lãnh đạo và cán bộ thành phố cũng mong muốn có hướng dẫn và nguồn lực để xây dựng một tầm nhìn tương lai thuyết phục cũng như một chiến lược hạ tầng cho thành phố của mình. Bộ hướng dẫn thực hành tốt nhất này, được xây dựng thông qua quá trình hợp tác của Ủy ban với các thành phố, trình bày các nguyên tắc nền tảng cho việc xây dựng một chiến lược hạ tầng địa phương, đồng thời gợi ý về những nhóm vấn đề mà một chiến lược hạ tầng có thể giải quyết. Các nguyên tắc và hướng dẫn này được đặt song song và hỗ trợ cho Bộ Nguyên tắc Thiết kế về Hạ tầng Quốc gia của Ủy ban.

Những nguyên tắc này không nhất thiết phải được thực hiện theo trình tự mà nên được vận dụng linh hoạt, phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh địa phương. Không phải tất cả các nguyên tắc đều cần được áp dụng - một số nội dung có thể đã được triển khai ở cấp địa phương hoặc đã có những công việc, tài liệu hiện có thể được sử dụng. Các ví dụ và đề xuất được cung cấp chỉ mang tính chất minh họa và không nhằm mục đích làm khuôn mẫu hoặc bao quát toàn diện.

Các nguyên tắc được nêu trong tài liệu hướng dẫn này chủ yếu hướng tới các thành phố và vùng đô thị, nhưng cũng sẽ được áp dụng cho các địa phương khác tùy theo mô hình quản trị hoặc mức độ phân quyền của từng nơi. Các nguyên tắc này được

thiết kế để áp dụng cho mọi lĩnh vực cơ sở hạ tầng, mặc dù trong toàn bộ tài liệu, chúng chủ yếu được minh họa bằng các ví dụ liên quan đến việc phát triển các chiến lược tích hợp giao thông, việc làm và nhà ở. Đây cũng chính là trọng tâm trong các khuyến nghị của Ủy ban tại Báo cáo Đánh giá Cơ sở hạ tầng Quốc gia cũng như trong khuôn khổ chương trình "Lộ trình phát triển các đô thị".

Năng lực và khả năng thực hiện của các thành phố sẽ đóng vai trò then chốt để có thể tận dụng tối đa 8 nguyên tắc này. Các chiến lược sẽ khó đạt được kết quả như mong muốn nếu không xác định được “những giải pháp gì thực sự hiệu quả” và cách triển khai thành công ở cấp độ địa phương. Điều này đúng không chỉ đối với bản thân chiến lược mà còn đối với toàn bộ quá trình xây dựng chiến lược: ngay từ giai đoạn khởi đầu, các nhà bảo trợ cấp cao (cán bộ quản lý hoặc đại diện được dân cử) cần nhận thức rõ sự cần thiết phải xây dựng một chiến lược hạ tầng, cũng như giá trị của việc đầu tư nguồn lực cho công việc này.

Các thành phố được chọn làm nghiên cứu điển hình trong chương trình đều có sự tài trợ của các lãnh đạo cấp cao và nguồn lực chuyên trách dành cho chiến lược của mình (dù quy mô và phạm vi có khác nhau). Như sẽ được trình bày ở phần sau, các chiến lược cần được xây dựng trên một kế hoạch triển khai rõ ràng và một cơ sở bằng chứng vững chắc cho các biện pháp can thiệp đã được kiểm chứng và ưu tiên.

Mức độ phân quyền phù hợp là yếu tố thành công quan trọng trong việc xây dựng một chiến lược cơ sở hạ tầng địa phương có tính khả thi và hiệu quả, qua đó trao quyền và tạo điều kiện cho các thành phố thông qua các thẩm quyền liên quan và quyền kiểm soát đối với nguồn lực tài chính. Tuy nhiên, ngay cả đối với những địa phương hiện chưa được hưởng lợi từ các cơ chế phân quyền, một chiến lược cơ sở hạ tầng được thiết kế tốt vẫn có thể tạo ra những tác động tích cực, mặc dù các cơ chế phân bổ ngân sách không ổn định.

a. Tầm nhìn

Một chiến lược cơ sở hạ tầng cần thể hiện tầm nhìn dài hạn mang tính đột phá nhưng khả thi, qua đó định hướng lộ trình cho những thay đổi trong tương lai. Các thành phố nên xây dựng chiến lược cơ sở hạ tầng dựa trên việc hiện thực hóa tầm nhìn dài hạn này, chứ không phải xây dựng tầm nhìn chỉ xoay quanh các dự án hạ tầng.

Tầm nhìn dài hạn này cần bao quát các yếu tố về kinh tế, tác động của biến đổi khí hậu, môi trường địa phương và điều kiện địa lý, dựa trên sự hiểu biết toàn diện về mạng lưới cơ sở hạ tầng hiện có (tốt nhất là trong thời gian dài hơn phạm vi 15 năm của các kế hoạch địa phương). Trong một số trường hợp, tầm nhìn này có thể đã được tích hợp trong các kế hoạch địa phương hoặc đã được hình thành từ các nghiên cứu, công trình trước đây. Trong quá trình xây dựng chiến lược, việc xác định trước những kết quả mong muốn trong tương lai (ví dụ như nâng cao khả năng tiếp cận khu trung

tâm thành phố bằng giao thông công cộng) có thể giúp các thành phố định hướng rõ ràng hơn, trước khi xem xét đến các loại hình hạ tầng hay các dự án cụ thể có thể được đưa vào chiến lược.

Trong trường hợp tầm nhìn này chưa được xây dựng, các thành phố nên cam kết xây dựng một tầm nhìn dài hạn rõ ràng, thuyết phục dựa trên đặc trưng địa phương. Bên cạnh việc bao quát giao thông bền vững, tầm nhìn này cần đảm bảo rằng các yếu tố về sức khỏe, tính bao trùm và môi trường được tích hợp ngay từ đầu. Quy hoạch cơ sở hạ tầng không nên bị giới hạn trong phạm vi quy hoạch giao thông. Một tầm nhìn tốt cần mang tính đột phá, nhưng vẫn khả thi trong dài hạn. Hội đồng thành phố Derby từng xác định rằng việc thiếu một tầm nhìn dài hạn bao quát là một thách thức trong việc xây dựng Kế hoạch Cơ sở hạ tầng Tích hợp. Để khắc phục điều này, Hội đồng thành phố đã thành lập một ủy ban gồm các bên liên quan chủ chốt và các nhà lãnh đạo cộng đồng để xây dựng một tầm nhìn rõ ràng cho thành phố. Việc thu hút các bên liên quan chính tham gia ngay từ giai đoạn đầu, quy trình này hướng tới việc tạo dựng sự đồng thuận rộng rãi đối với tầm nhìn, đồng thời hỗ trợ hội đồng trong việc phát triển chiến lược và các mục tiêu dài hạn cho thành phố.

Báo cáo cuối cùng của Ủy ban Milton Keynes Futures 2050 thể hiện một tầm nhìn rõ ràng và thuyết phục về tương lai của thành phố. Tầm nhìn này đã được duy trì lâu dài và trở thành định hướng cho việc xây dựng chiến lược phát triển thành phố tới năm 2050. Việc tìm hiểu các tầm nhìn và các giá trị mang tính khát vọng có thể là một trong những điểm khởi đầu dễ tiếp cận nhất cho các cuộc thảo luận về tương lai của một thành phố.

Quá trình xây dựng tầm nhìn có thể giúp tạo dựng sự đồng thuận và thu hút sự ủng hộ của cộng đồng doanh nghiệp, người dân và các nhóm liên quan rộng hơn đối với chiến lược, nếu tầm nhìn được xây dựng có sức lan tỏa, thuyết phục và phản ánh được lợi ích của họ. Điều này tạo khuôn khổ cho việc phát triển một chiến lược hạ tầng, cũng như các chính sách khác trong các lĩnh vực như phát triển kinh tế, nhằm bảo đảm tất cả cùng hướng tới một kết quả mong muốn chung.

b. Phạm vi

Việc xác định phạm vi đặt ra những ranh giới rõ ràng để phát triển chiến lược. Một chiến lược cơ sở hạ tầng có thể liên quan đến các thành phố lân cận và nhiều khả năng sẽ xem xét các vấn đề vượt ra ngoài phạm vi hạ tầng thuần túy, như sức khỏe và phúc lợi, tính hòa nhập, môi trường và kinh tế.

Việc sớm xác định rõ phạm vi và mục tiêu của chiến lược là hết sức quan trọng, vì điều này giúp thiết lập các giới hạn (như phạm vi địa lý, khung thời gian và các lĩnh vực hạ tầng), mà trong đó chiến lược sẽ được phát triển, đồng thời tránh việc chiến lược bị dàn trải quá nhiều nội dung. Các mục tiêu của chiến lược cần được xác định

một cách rõ ràng và thực tế, hướng trực tiếp tới việc hiện thực hóa tầm nhìn dựa trên đặc thù địa phương. Việc đặt ra các mục tiêu rõ ràng ngay từ đầu quá trình đã giúp Cơ quan Liên kết vùng đô thị West Yorkshire xây dựng được một khung đánh giá các biện pháp can thiệp tiềm năng và xác định những biện pháp nào đáp ứng hiệu quả nhất nhu cầu địa phương cũng như các mục tiêu tổng thể.

Một Chiến lược cơ sở hạ tầng có thể không chỉ các vấn đề liên quan trực tiếp đến hạ tầng đơn thuần, mà có thể có nhiều yếu tố khác bao gồm sức khỏe và phúc lợi, sự hòa nhập, môi trường, kinh tế và hiệu quả năng lượng. Do đó, phạm vi và mục tiêu chiến lược cần xem xét các tài liệu và chiến lược, chính sách khác (như chiến lược công nghiệp địa phương) đã hoặc đang được xây dựng ở những nơi khác trong thành phố hoặc các thành phố lân cận, với sự hiểu biết rõ ràng về cách chiến lược cơ sở hạ tầng bổ sung hoặc phát triển dựa trên các tài liệu này. Đây có thể là một quá trình lặp đi lặp lại và việc kết hợp, đồng bộ các tài liệu này có thể được xác định là một mục tiêu dài hạn của chiến lược.

Trong giai đoạn xác định phạm vi, điều quan trọng là các thành phố phải xác định rõ khu vực địa lý thực hiện chiến lược và bảo đảm rằng tầm nhìn đặt ra vừa phù hợp với khu vực đó vừa có tính khả thi trong triển khai. Trong một số trường hợp, các thành phố có thể cần xem xét không gian chức năng của khu vực, bao gồm một hoặc nhiều chính quyền địa phương lân cận. Điều này đặc biệt đúng khi các vấn đề về giao thông, khả năng tiếp cận và nhà ở được xem xét đồng thời với vấn đề hạ tầng, vì có thể cần phân tích phạm vi đi lại làm việc hoặc khu vực thị trường nhà ở thay vì chỉ dựa trên ranh giới hành chính.

Trong một số trường hợp, cách tiếp cận này có thể dẫn tới việc hình thành các quan hệ đối tác chiến lược giữa các thành phố lân cận, qua đó tăng cường sức mạnh khi cùng tham gia đấu thầu và kêu gọi nguồn lực cho các dự án chung. Một ví dụ điển hình là hoạt động hợp tác giữa thành phố Derby và Nottingham.

Ở giai đoạn này, các thành phố cũng nên xem xét các cơ chế triển khai chiến lược, chẳng hạn như chiến lược có nên mang tính pháp định hay phi pháp định, cũng như cách chuyển hóa mục tiêu dài hạn thành một chuỗi các kế hoạch triển khai ngắn hạn hơn nhằm định hình lộ trình đạt được tầm nhìn dựa trên đặc thù địa phương. Trong quá trình xây dựng chiến lược, thành phố Exeter đã xem xét việc triển khai chiến lược thông qua nhiều phương án khác nhau, bao gồm cả mô hình công ty vì lợi ích cộng đồng.

c. Tham gia và tư vấn

Một số kế hoạch và chiến lược hạ tầng thành công nhất đã được hình thành từ những quá trình chú trọng đến việc tham vấn, thu hút sự tham gia và tạo dựng sự đồng thuận, bao gồm giữa các đồng nghiệp nội bộ, các bên liên quan bên ngoài và giữa các

đảng phái chính trị. Trên thực tế, việc thiếu sự tham vấn là rủi ro lớn nhất khiến kế hoạch không nhận được sự ủng hộ và khó triển khai hiệu quả.

Công tác quy hoạch hạ tầng không thể và cũng không nên chỉ do riêng các nhà quy hoạch thực hiện; giá trị của các mối quan hệ hợp tác giữa các tổ chức trong việc nâng cao năng lực và khả năng thực thi nên được nhìn nhận đầy đủ. Việc xây dựng sự đồng thuận có thể được tiến hành dưới nhiều hình thức khác nhau, bao gồm tham vấn với đồng nghiệp nội bộ, các bên liên quan bên ngoài hoặc hợp tác giữa các đảng phái chính trị.

Cán bộ phụ trách xây dựng chiến lược cần chủ động thiết lập và củng cố mối quan hệ với các đồng nghiệp cả trong và ngoài tổ chức của mình, bao gồm các cơ quan nhà nước như chính quyền cấp quận và hạt, các doanh nghiệp tư nhân (như các đơn vị cung cấp dịch vụ hạ tầng), cũng như các đảng phái chính trị (ví dụ như hợp tác liên đảng nhằm tạo sự ủng hộ lâu dài cho các chiến lược). Ngoài ra, cũng có thể tìm kiếm sự đóng góp từ các cơ quan, tổ chức cấp quốc gia (chẳng hạn như Homes England - cơ quan nhà ở và tái thiết đô thị của chính phủ Anh). Nếu chiến lược không thực sự gắn kết và thu hút các bên liên quan khác nhau, cũng như không xem xét thấu đáo các ràng buộc và cơ hội về thể chế và tài chính mà thành phố đang đối mặt, đây sẽ là rủi ro lớn nhất khiến chiến lược không đạt được tác động như mong muốn.

Thành phố Basildon đã áp dụng cách tiếp cận hợp tác, làm việc hiệu quả với Hội đồng Hạt Essex và học hỏi kinh nghiệm từ một thành phố cố vấn trong quá trình xây dựng chiến lược, qua đó mang lại những lợi ích thiết thực trong việc huy động và chia sẻ nguồn lực cũng như chuyên môn. Việc xây dựng quan hệ với cán bộ ở những thành phố khác cũng rất hữu ích khi cần có những đánh giá độc lập hoặc tư vấn về các lĩnh vực chính sách cụ thể. Các thành phố trong nghiên cứu điển hình của Ủy ban đã thiết lập các mối quan hệ cố vấn với những thành phố khác tại Vương quốc Anh nhằm phục vụ mục đích này.

Các thành phố cũng cần duy trì mối quan hệ cởi mở và minh bạch với các bên liên quan như cộng đồng doanh nghiệp và các tổ chức xã hội dân sự về những thách thức gặp phải trong quá trình triển khai bất kỳ kế hoạch hạ tầng nào. Điều này giúp duy trì được sự ủng hộ và đồng thuận của các bên liên quan và giảm thiểu phát sinh các phản đối từ bên ngoài đối với các chính sách được đề xuất.

Giai đoạn xây dựng chiến lược có thể được tận dụng như một cơ hội để phối hợp với các bên liên quan tại địa phương, qua đó xác định cách thức mà những vấn đề như khủng hoảng khí hậu hay giao thông bền vững có thể tác động đến họ. Trong quá trình xây dựng tầm nhìn MK Futures 2050, Hội đồng Thành phố Milton Keynes đã chủ động đón nhận các ý kiến phản biện xuyên suốt toàn bộ quá trình. Điều này cho phép các nhà hoạch định chính sách chủ động ngăn chặn và tiếp nhận các ý kiến chỉ

trích ngay từ giai đoạn lập kế hoạch, đồng thời tiếp cận được nguồn chuyên môn mà nếu không thì khó có thể có được.

Trong một số lĩnh vực xây dựng chính sách và ra quyết định, việc áp dụng các phương pháp tiếp cận khác nhau để thu hút sự tham gia của người dân có thể mang lại hiệu quả tích cực. Đồng thời, cũng cần lưu ý rằng quá trình tham gia và tham vấn này không chỉ phục vụ mục đích trước mắt mà còn tạo ra những lợi ích khác, thường ít được thấy hơn, chẳng hạn như hình thành các mối quan hệ mới và thúc đẩy cam kết đối với những thay đổi mang tính dài hạn.

d. Bằng chứng

Để có cơ sở xây dựng chiến lược hạ tầng, các thành phố sẽ cần nhiều nguồn bằng chứng khác nhau về tài sản hạ tầng hiện có, nhu cầu trong tương lai và lợi ích của các biện pháp can thiệp. Việc thu thập bằng chứng không chỉ đơn thuần là xây dựng các bộ dữ liệu hoàn toàn mới, mà còn bao gồm việc phân tích và mô hình hóa các dữ liệu hiện có.

Việc huy động nguồn vốn đòi hỏi tính thuyết phục, và tính thuyết phục phải được xây dựng trên cơ sở bằng chứng vững chắc. Vì thế, các thành phố khi xây dựng chiến lược cần đầu tư thời gian và nguồn lực cho việc thu thập bằng chứng một cách toàn diện về hiện trạng hạ tầng, nhu cầu phát triển trong tương lai và lợi ích của các giải pháp can thiệp.

Việc đánh giá nhu cầu hạ tầng trong giai đoạn từ 10 đến 30 năm tới luôn là một thách thức. Vì vậy, các thành phố sẽ cần đến nhiều nguồn bằng chứng khác nhau để xây dựng chiến lược hạ tầng. Trước những thay đổi về nhu cầu trong tương lai, cơ sở chiến lược cho đầu tư hạ tầng cần phải được làm rõ bao gồm vai trò của hạ tầng trong việc thúc đẩy tăng trưởng, chứ không chỉ đơn thuần là đáp ứng nhu cầu hiện tại.

Các phương pháp này có thể bao gồm việc xây dựng các kịch bản, mô hình hóa, tham vấn các bên liên quan, nghiên cứu xã hội, tổ chức tọa đàm với chuyên gia, đặt hàng các nghiên cứu mới, phân tích chi phí - lợi ích, rà soát các kế hoạch và chiến lược địa phương, cũng như học hỏi kinh nghiệm quốc tế.

Trong quá trình xây dựng kế hoạch hạ tầng giao thông, Cơ quan Liên kết Vùng West Yorkshire đã rà soát các chương trình hiện có nhằm xác định các khoảng trống về nguồn vốn và tiến hành các đánh giá về nhu cầu hạ tầng cho các hành lang giao thông trong khu vực. Các báo cáo rà soát này đã tổng hợp nhiều loại dữ liệu khác nhau, bao gồm các chỉ số về mức độ thiếu thốn xã hội, khả năng cung cấp và mức độ tiếp cận giao thông công cộng, thời gian đi làm trung bình và tỷ lệ sở hữu ô tô.

Việc thu thập bằng chứng không chỉ đơn thuần là thực hiện xây dựng các bộ dữ liệu hoàn toàn mới - chẳng hạn như dữ liệu về lưu lượng di chuyển phương tiện, vốn

thường tốn kém và mất nhiều thời gian - mà còn bao gồm việc phân tích và mô hình hóa các dữ liệu hiện có. Dữ liệu là một công cụ mạnh mẽ trong việc xây dựng chiến lược hạ tầng, nhưng để thực sự hữu ích và có ý nghĩa, dữ liệu cần phải dễ tiếp cận và dễ hiểu. Các công cụ phân tích dữ liệu phải minh bạch nhằm tối đa hóa khả năng sử dụng và nâng cao độ tin cậy của các bằng chứng được đưa ra. Quá trình thu thập dữ liệu cần được thực hiện một cách khách quan, không thiên lệch hay phóng đại, và tuân thủ các phương pháp phù hợp với những tiêu chuẩn do chính phủ áp dụng.

e. Các phương án lựa chọn

Các thành phố nên cân nhắc nhiều phương án khác nhau để đạt được các mục tiêu đặt ra. Việc không xem xét đầy đủ các phương án có thể bỏ lỡ những giải pháp có thể mang lại giá trị xã hội cao hơn. Những phương án như bảo trì hạ tầng, quản lý và định giá thường có hiệu quả và tiết kiệm chi phí hơn so với việc xây dựng hạ tầng mới.

Các thành phố cần thúc đẩy tư duy đổi mới sáng tạo trong phát triển các phương án chính sách tương lai, nhằm xây dựng nhiều lộ trình khả thi khác nhau để đạt được các mục tiêu của chiến lược. Các phương án và biện pháp can thiệp cần được định hướng và bảo đảm phù hợp với bốn nguyên tắc thiết kế đối với Hạ tầng Quốc gia do Nhóm Thiết kế của Ủy ban Hạ tầng Quốc gia đề xuất gồm: khí hậu, con người, địa điểm và giá trị

Việc các thành phố cân nhắc nhiều lựa chọn khác nhau để đạt được mục tiêu chiến lược sẽ hiệu quả hơn là vội vàng loại bỏ các lựa chọn ngay từ đầu. Nếu bắt đầu với một tập hợp phương án quá hẹp hoặc với một giải pháp đã được định sẵn có thể khiến các thành phố mất đi cơ hội khám phá những giải pháp mới mẻ, sáng tạo hơn, vốn có thể mang lại giá trị xã hội cao hơn. Tất nhiên sẽ có một số phương án được đánh giá là khả thi hơn những phương án khác, hoặc một số phương án có vẻ cực đoan hoặc khó chấp nhận về mặt chính trị. Tuy nhiên, quá trình xây dựng và phát triển một loạt ý tưởng đa dạng với sự tham gia đóng góp của nhiều bên liên quan sẽ mang lại một bức tranh toàn diện hơn về tương lai, xét trên các khía cạnh như chương trình, đầu tư, biện pháp can thiệp và hành động.

Đối với cơ sở hạ tầng, ở giai đoạn này, việc mở rộng phạm vi xem xét không chỉ dừng lại ở việc nên xây dựng cái gì, mà còn bao gồm các phương án như cơ chế quản lý, định giá, mô hình vận hành và điều chỉnh lịch trình hoạt động. Những giải pháp này thường tiết kiệm chi phí hơn so với việc xây dựng cơ sở hạ tầng mới và có thể là những cách hiệu quả hơn nhiều để hiện thực hóa tầm nhìn. Quá trình này có thể được dựa trên cơ sở dữ liệu hiện có, tham vấn hoặc tham gia của các bên liên quan, bài học kinh nghiệm từ các biện pháp can thiệp trước đây hoặc các kinh nghiệm thực tiễn tốt nhất từ quốc tế.

Trong suốt quá trình triển khai chương trình “Lộ trình phát triển các đô thị”, Hội đồng Khu vực Basildon và Hội đồng Hạt Essex đã xem xét nhiều cách tiếp cận khác nhau đối với mạng lưới giao thông trước khi xác định những phương án phù hợp nhất để đáp ứng các mục tiêu chiến lược của mình. Tương tự, chiến lược dựa trên các hành lang giao thông của Cơ quan Liên kết vùng West Yorkshire cũng áp dụng cách tiếp cận này, qua đó xác định nhiều biện pháp can thiệp khác nhau có thể được sử dụng để giải quyết các vấn đề trọng tâm của từng hành lang giao thông.

Quá trình này có thể bắt đầu bằng việc rà soát nội dung các chiến lược hiện có và tìm hiểu những chiến lược nào đã phát huy hiệu quả trong quá khứ, tuy nhiên các thành phố cần vượt ra ngoài danh mục các dự án tiềm năng sẵn có và không nên bị bó buộc bởi các cách tiếp cận trước đây. Đôi khi, việc xem xét các vấn đề theo cách phi truyền thống có thể giúp tạo ra những phương án khác biệt - Ủy ban đã ghi nhận những địa phương có cách triển khai “lật ngược” hoàn toàn để tiếp cận các phương án tiềm năng với một góc nhìn hoàn toàn mới. Quá trình xây dựng các phương án cũng cần đánh giá nhu cầu bảo trì và nâng cấp hạ tầng hiện có, chứ không chỉ tập trung vào việc xây dựng các công trình hạ tầng hoàn toàn mới.

f. Kiểm định

Chiến lược cần có tính linh hoạt trước những bất trắc và rủi ro. Các biện pháp can thiệp tiềm năng cần được kiểm định sức chịu đựng để đánh giá liệu chúng có thể thích ứng với nhiều kịch bản tương lai khác nhau hay không. Đồng thời, các phương án cần sàng lọc dựa trên các tiêu chí về mức độ chấp nhận, hiệu quả, tính khả thi, khả năng triển khai và khả năng chi trả.

Các chiến lược về cơ sở hạ tầng cần phải tính đến những bất trắc và rủi ro vì các thành phố rất năng động và tương lai thì luôn tiềm ẩn nhiều biến động khó lường. Cách tiếp cận “dự báo và cung ứng”, trong đó việc hoạch định chính sách dễ thất bại do những thay đổi không lường trước, thường là không còn phù hợp. Một chiến lược hạ tầng không nên chỉ giả định rằng tương lai sẽ diễn tiến theo một quỹ đạo tuyến tính và các xu hướng hiện tại sẽ tiếp tục kéo dài; thay vào đó, chiến lược cần có khả năng thích ứng với các thay đổi và bất ngờ, cũng như linh hoạt trước những thay đổi không dự báo trước.

Sau khi xây dựng được danh sách các phương án ban đầu, việc tiến hành một bước sàng lọc sơ bộ sẽ xác định ra những phương án cần được xem xét kỹ hơn. Quá trình sàng lọc nên đánh giá mức độ hiệu quả của từng phương án trong việc giải quyết thách thức đã được xác định, mức độ khả thi của phương án đó (ví dụ xét về chi phí và khả năng triển khai), cũng như mức độ chấp nhận của người sử dụng, cộng đồng nói chung và các bên liên quan. Ngoài ra, có thể thực hiện một đánh giá tác động tổng hợp hoặc phân tích đa tiêu chí chẳng hạn xem xét các tác động về môi trường, xã hội và

thiết kế để xác định những vấn đề tiềm ẩn cần có biện pháp giảm thiểu. Điều này sẽ giúp làm rõ các yêu cầu pháp lý cụ thể đối với các chiến lược ở cấp địa phương, ví dụ như những quy định liên quan đến việc giảm phát thải carbon.

Các phương án cũng cần được kiểm định sức chịu đựng để đánh giá khả năng thích ứng với nhiều kịch bản tương lai khác nhau. Cần sử dụng các công cụ hoạch định kịch bản và công cụ dự báo chiến lược để hỗ trợ việc lập kế hoạch trong điều kiện bất định. Quá trình này giúp xác định những cách tiếp cận “không gây hối tiếc”, hoặc “ít gây hối tiếc nhất”, tức là những phương án có tính bền vững cao trước những bất định của tương lai cũng như những phương án phụ thuộc nhiều vào một số điều kiện tương lai cụ thể.

Ví dụ, Cơ quan Giao thông London (Transport for London) đã áp dụng cách tiếp cận này khi xác định các biện pháp can thiệp cho “Chiến lược Giao thông của Thị trường thành phố”. Cơ quan này sử dụng mô hình chiến lược để dự báo tăng trưởng trong tương lai và số lượng hành khách trên toàn tuyến, qua đó thiết lập một đường cơ sở để đánh giá các gói biện pháp can thiệp khác nhau trong nhiều kịch bản khác nhau.

Mặc dù không phải địa phương nào cũng có đủ khả năng thực hiện mức độ kiểm tra toàn diện như vậy, nhưng việc kiểm định sức chịu đựng của các phương án thay thế thông qua nhiều kịch bản khác nhau, đồng thời lặp lại quá trình này để điều chỉnh và hoàn thiện dần các phương án tiềm năng dựa theo kết quả kiểm định là yếu tố then chốt trong việc xây dựng một chiến lược hiệu quả, bền vững và có khả năng triển khai được. Tài liệu “Dự báo tương lai cho các thành phố” (Foresight for Cities) của Văn phòng Khoa học Chính phủ (Government Office for Science) cung cấp nhiều kỹ thuật nhằm kiểm tra các biện pháp can thiệp tiềm năng trong các kịch bản khác nhau.

g. Ưu tiên hóa

Mặc dù một chiến lược hạ tầng cần mang tính đột phá, nhưng nó không nên trở thành một danh sách mong muốn thiếu tính khả thi. Các ưu tiên hành động cần được xác định rõ ràng và gắn chặt với các mục tiêu đề ra. Những dự án tốt nhất có thể là những dự án nằm trong một định hướng phát triển dài hạn, ngay cả khi xét riêng lẻ, chúng không mang lại tỷ suất sinh lợi cao nhất.

Để duy trì độ tin cậy, một chiến lược hạ tầng cần giữ được tính thực tiễn và khả năng triển khai. Dựa trên các kết quả thu được từ giai đoạn xây dựng và kiểm định phương án nêu ở trên, chiến lược cần xác định rõ các ưu tiên hành động, trong đó mỗi dự án hoặc cách tiếp cận được lựa chọn phải được liên kết rõ ràng với các mục tiêu của chiến lược.

Chiến lược cũng cần nêu rõ cách thức lựa chọn từng dự án đề xuất, cơ sở phân tích cho các ước tính chi phí, cũng như chi tiết về bất kỳ hạng mục nào của dự án đã bị

loại bỏ trong quá trình lựa chọn. Khi tiến hành ưu tiên hóa, cần thận trọng để không dẫn đến những hệ quả ngoài ý muốn. Nếu sử dụng các phương pháp chấm điểm để hỗ trợ quá trình ưu tiên, cần kiểm tra tính hợp lý (sense-check) của các kết quả thu được để bảo đảm chúng phù hợp với tầm nhìn tổng thể.

Việc tập trung vào các đề xuất, dự án ngắn hạn không nên lấn át các dự án mang tính chiến lược dài hạn. Mặc dù không phải lúc nào cũng khả thi hoặc nên thực hiện những thay đổi lớn đối với hệ thống giao thông cùng một lúc, các thành phố vẫn có thể triển khai từng bước những cải thiện nhỏ đối với giao thông công cộng nhằm từng bước hướng tới các mục tiêu chiến lược dài hạn.

Điều đáng cân nhắc là chiến lược nên bắt đầu từ đâu, những dự án và cách tiếp cận nào là quan trọng nhất để đạt được các mục tiêu cụ thể, cũng như những dự án có khả năng mang lại lợi ích lớn nhất. Những dự án tốt nhất có thể là những dự án nằm trong một lộ trình phát triển dài hạn, cuối cùng sẽ tạo ra các lợi ích tích lũy ở cấp độ chương trình với cơ sở bằng chứng rõ ràng, ngay cả khi chúng không mang lại tỷ suất sinh lợi cao nhất khi xét riêng lẻ.

Ở giai đoạn này, cần xem xét những đòn bẩy chính sách cần thiết để thực hiện chiến lược cơ sở hạ tầng và mức độ kiểm soát của chính quyền địa phương đối với những đòn bẩy đó. Trong trường hợp cần phân quyền mạnh hơn để thực hiện chiến lược, nên làm rõ các nội dung có thể triển khai bằng các công cụ chính sách hiện có và những kết quả có thể đạt được nhiều hơn thông qua việc trao thêm thẩm quyền.

Chiến lược "Phong trào phát triển" của Cơ quan Giao thông vận tải vùng West Midlands là một ví dụ điển hình về việc ưu tiên và phương pháp triển khai theo từng giai đoạn trong thực tiễn. Bằng cách kết hợp chiến lược tổng thể với Kế hoạch triển khai năm 2026, trong đó xác định các hành lang giao thông ưu tiên và lý do lựa chọn chúng, Cơ quan Giao thông vận tải vùng West Midlands đã ưu tiên các biện pháp can thiệp trong ngắn hạn, trung hạn và dài hạn, đồng thời điều chỉnh các giải pháp của mình cho phù hợp với các mục tiêu chiến lược của định hướng tổng thể.

h. Đánh giá

Việc đánh giá đầy đủ và đúng đắn các giải pháp là yếu tố then chốt để xây dựng một cơ sở bằng chứng vững chắc, qua đó có thể được sử dụng nhằm chứng minh cho các khoản đầu tư tiếp theo. Các thành phố nên lồng ghép hoạt động đánh giá ngay từ giai đoạn đầu, nhằm bảo đảm rằng ngân sách và nguồn lực cho công tác đánh giá được phê duyệt song song với các chương trình hoặc dự án chính.

Hoạt động giám sát và đánh giá chiến lược giao thông một cách liên tục, chặt chẽ là điều cần thiết. Xây dựng các phương pháp rõ ràng để giám sát cơ sở hạ tầng và tác động của các biện pháp can thiệp sẽ tạo ra một cơ sở bằng chứng phong phú hơn,

có thể được sử dụng cho việc lập kế hoạch trong tương lai. Công tác đánh giá không nhất thiết phải chờ đến khi chiến lược được triển khai đầy đủ, việc đánh giá sớm có thể hữu ích hơn, cho phép các thành phố điều chỉnh hoặc thiết kế lại một số nội dung của biện pháp can thiệp ngay trong quá trình triển khai.

Điều quan trọng là các thành phố phải xem xét công tác đánh giá ngay từ những giai đoạn đầu của quá trình xây dựng chiến lược, nhằm bảo đảm rằng ngân sách và nguồn lực cho hoạt động này được cân nhắc và phê duyệt đồng thời với các dự án hoặc biện pháp can thiệp chính. Các thành phố cũng cần nêu rõ cách thức dự định sử dụng dữ liệu và kiến thức thu được từ quá trình đánh giá.

Việc đánh giá nên được ưu tiên trong suốt quá trình triển khai các biện pháp và tiếp tục thực hiện thường xuyên sau khi các biện pháp này đã được áp dụng. Đánh giá đối với lĩnh vực hạ tầng thường gặp nhiều thách thức, bởi các thử nghiệm đối chứng ngẫu nhiên (randomised control trials) hiếm khi khả thi - nhưng việc thiết lập một đường cơ sở vẫn cần thiết và có thể thực hiện được, miễn là các yếu tố ảnh hưởng quan trọng được xác định đúng.

Chiến lược giao thông của Hội đồng Thành phố Bristol là một ví dụ điển hình trong thực tế. Chiến lược này không chỉ nêu rõ các mục tiêu và biện pháp can thiệp chính, mà quan trọng hơn còn xác định các chỉ số mà hội đồng sẽ sử dụng để theo dõi tác động, cũng như các nguồn dữ liệu được sử dụng để đánh giá hiệu quả của các biện pháp can thiệp.

Trung tâm Nghiên cứu Hiệu quả Phát triển Kinh tế Địa phương (What Works Centre for Local Economic Growth) đã biên soạn nhiều tài liệu hỗ trợ đánh giá các chính sách và dự án, bao gồm hướng dẫn 8 bước nhằm nâng cao chất lượng công tác đánh giá. Có rất nhiều chỉ số có thể được dùng làm thước đo mức độ thành công, bao gồm: ý kiến của người dân, số lượng hành khách, độ tin cậy của dịch vụ, sự hài lòng của khách hàng, tình trạng tắc nghẽn giao thông và chất lượng không khí. Việc đánh giá cần phải tương xứng với quy mô thành phố và phạm vi chương trình, trong đó ưu tiên đánh giá sâu các lĩnh vực cụ thể nếu cần thiết. Việc chia sẻ các kết quả đánh giá hoặc bài học kinh nghiệm tổng thể với các thành phố khác cũng có thể mang lại lợi ích chung và góp phần nâng cao hiệu quả chính sách.

2. Các vấn đề cần giải quyết trong chiến lược cơ sở hạ tầng địa phương

Các chiến lược cơ sở hạ tầng địa phương giải quyết các ưu tiên kinh tế, môi trường và xã hội theo cách tiếp cận dựa trên đặc thù từng địa phương. Mặc dù các ưu tiên và cơ sở lập luận khác nhau ở mỗi nơi, nhưng có những vấn đề chung có khả năng phát sinh.

Thông qua chương trình “Lộ trình phát triển của các đô thị”, Ủy ban Hạ tầng quốc gia đã tập trung thảo luận 5 vấn đề quan trọng sau:

- + Giao thông công cộng và sử dụng hiệu quả không gian đường bộ
- + Cơ sở hạ tầng và quy hoạch đô thị để hỗ trợ chất lượng cuộc sống
- + Không khí sạch và giảm tải carbon
- + Quản lý vận tải hàng hóa đô thị
- + Tài chính, huy động vốn và quản trị.

2.1 Giao thông công cộng và sử dụng hiệu quả không gian đường bộ

Việc dành nhiều không gian hơn và chất lượng tốt hơn cho đi bộ, đạp xe và giao thông công cộng là yếu tố cần thiết để sử dụng hiệu quả quỹ không gian đường bộ vốn hạn chế trong các khu vực đô thị. Cách tiếp cận này không chỉ giúp tăng năng lực vận tải, mà còn tạo cơ hội tái thiết kế các không gian vốn ưu tiên ô tô, qua đó hình thành một môi trường đô thị an toàn và thân thiện hơn.

Lập quy hoạch giao thông công cộng khối lượng lớn cần được đặt trong bối cảnh của khu vực địa phương và được truyền đạt rõ ràng

Việc hiểu rõ vai trò của giao thông trong tổng thể bối cảnh phát triển của một khu vực là rất quan trọng để triển khai các dự án đáp ứng hiệu quả nhu cầu địa phương. Điều này đòi hỏi sự phối hợp ở cấp chính sách nhằm đánh giá tác động của giao thông đến các lĩnh vực chính sách liên quan, như kỹ năng, giáo dục và việc làm.

Cách tiếp cận này đảm bảo rằng các biện pháp can thiệp về giao thông không được triển khai như mục đích riêng, mà có thể mở ra nhiều cơ hội rộng hơn cho người dân, kết nối các cộng đồng với trung tâm việc làm trọng điểm, khu bán lẻ, dịch vụ giải trí, y tế và giáo dục. Việc mở rộng khả năng tiếp cận việc làm ở những khu vực còn khó khăn đã trở thành một ưu tiên quan trọng trong chiến lược phát triển nội đô của thị trấn Basildon (xem nghiên cứu điển hình của Basildon để biết thêm chi tiết).

Tái phân bố không gian đường bộ

Tại các khu vực đô thị, việc liên tục xây dựng mới hoặc mở rộng đường sá để tăng năng lực giao thông không phải là giải pháp dài hạn cho vấn đề ùn tắc giao thông. Thay vào đó, việc tập trung vào độ tin cậy và khả năng dự đoán của hành trình cho tất cả người tham gia giao thông sẽ góp phần khuyến khích người dân đi bộ, đi xe đạp hoặc sử dụng giao thông công cộng, qua đó giảm áp lực lên mạng lưới đường bộ.

Việc tái phân bố không gian đường bộ từ ô tô sang đi bộ, đạp xe và giao thông công cộng là yếu tố then chốt để nâng cao độ tin cậy của giao thông công cộng, tính đúng giờ và từ đó tăng sức hấp dẫn của dịch vụ xe buýt. Cập nhật thiết kế đường bộ

cũng đóng vai trò quan trọng trong việc tạo thêm không gian đảm bảo giãn cách xã hội trong bối cảnh hiện nay. Các chính sách xem xét lại cách sử dụng không gian đường bộ đã nhận được sự ủng hộ của nhiều bên liên quan (bao gồm cộng đồng doanh nghiệp, y tế công cộng và các tổ chức môi trường), như được thể hiện trong quá trình tham vấn về dự thảo Chiến lược Giao thông của Thị trưởng London.

Tuy nhiên, các chính sách này cũng có thể gây ra tranh cãi, do những phản đối của một số bên cho rằng biện pháp này hạn chế quyền lựa chọn của người sử dụng ô tô, hoặc từ những người tham gia giao thông cảm thấy hệ thống khó hiểu. Tuy vậy, một số thành phố, như London và Belfast, đã chứng minh rằng việc tái phân bổ và ưu tiên không gian đường bộ có thể được triển khai hiệu quả và mang lại những lợi ích đáng kể. Chìa khóa của thành công này là việc áp dụng các quy định mới một cách rõ ràng và nhất quán để tránh gây nhầm lẫn, truyền thông hiệu quả về những lợi ích của việc ưu tiên đi bộ, đạp xe hay sử dụng phương tiện công cộng nhằm đáp ứng nhu cầu năng lực của mạng lưới giao thông trong tương lai, đồng thời đạt được các mục tiêu xã hội hoặc môi trường như bảo đảm an toàn công cộng hoặc giảm phát thải.

Các nhà lãnh đạo cũng nên xem xét sử dụng các ưu đãi tài chính để khuyến khích việc sử dụng nhiều hơn các phương tiện giao thông công cộng thay thế. Ví dụ, phí tắc đường ở London và phí đỗ xe tại nơi làm việc ở Nottingham đã góp phần tạo ra sự thay đổi trong mô hình đi lại ở các khu vực đó. Mặc dù việc giành được sự ủng hộ của người dân đối với các biện pháp này có thể là một thách thức, nhưng các gói chính sách được thiết kế tốt có khả năng nhận được sự ủng hộ cao của người dân, đặc biệt nếu được kết hợp với các khoản đầu tư vào các phương án thay thế cho việc lái xe cá nhân.

Tầm quan trọng của dịch vụ chất lượng cao

Để khuyến khích người dân sử dụng giao thông công cộng nhiều hơn, các dịch vụ phải đạt tiêu chuẩn đủ cao để trở thành một lựa chọn hấp dẫn. Tại nhiều địa phương, dịch vụ xe buýt thường bị đánh giá thấp, và quan điểm này có thể ăn sâu, khó thay đổi, đặc biệt là sau đại dịch. Để khắc phục điều này, các thành phố cần nỗ lực một cách nhất quán và bền bỉ nhằm chứng minh giá trị, mức độ an toàn cũng như chất lượng dịch vụ mà xe buýt mang lại. Tần suất hoạt động của các tuyến xe bus và việc cung cấp thông tin đầy đủ, kịp thời cho hành khách sẽ đóng vai trò then chốt trong việc thu hút người dân bỏ các phương tiện cá nhân. Hệ thống xe buýt nhanh (BRT) “Glider” được đưa vào hoạt động tại Belfast từ năm 2018, cho thấy đây là một ví dụ điển hình về dịch vụ chất lượng cao, có nhiều đặc điểm tương tự như hệ thống tàu điện (tram) nhưng với chi phí thấp hơn. Translink, đơn vị vận hành các tuyến xe buýt Glider, đã nhấn mạnh rằng công tác truyền thông và tiếp thị là yếu tố then chốt góp phần vào thành công ban đầu của hệ thống này.

Các công nghệ mới của giao thông công cộng

Việc hiểu rõ những thách thức và cơ hội do các công nghệ mới mang lại là yếu tố quan trọng trong việc lập kế hoạch dài hạn. Một số công nghệ mới đã và đang được sử dụng hiệu quả ở nhiều nơi, như vé điện tử thông minh, thông tin giao thông theo thời gian thực (bao gồm cả mức độ đông đúc trên phương tiện) và các loại xe buýt phát thải thấp (chạy bằng hydro, hybrid hoặc điện). Dịch vụ xe buýt theo yêu cầu do người dùng đặt thông qua ứng dụng có thể giúp xe buýt trở nên khả thi hơn ở nhiều khu vực, bao gồm cả các khu vực ngoại ô và nông thôn có mật độ dân cư thấp. Các dịch vụ này hiện đã có ở Oxford và ở Ealing và Sutton thuộc London.

Tuy vậy, để triển khai thành công các dịch vụ xe buýt theo yêu cầu cần có sự cân nhắc kỹ lưỡng, chẳng hạn như cách thiết kế các “điểm dừng xe buýt ảo”, việc có cho phép đặt chỗ trước hay không, và cách thu thập dữ liệu tốt nhất về mô hình di chuyển tận nơi (door - to - door). Các dịch vụ này có thể đạt được tính khả thi về mặt thương mại, nhưng thường cần có sự đầu tư ban đầu, và điều này có thể được hỗ trợ thông qua việc thu hút sự tham gia của các đối tác doanh nghiệp địa phương.

Tuy nhiên công nghệ cũng đặt ra những rủi ro bên cạnh các cơ hội đối với giao thông công cộng. Các ứng dụng gọi xe và các phương thức “theo yêu cầu” khác có nguy cơ làm gia tăng ùn tắc giao thông, khiến dịch vụ xe buýt trở nên kém hấp dẫn hơn và có khả năng bị ngừng hoạt động nếu một lượng lớn hành khách ngừng sử dụng. Điều này sẽ gây tác động tiêu cực đặc biệt nghiêm trọng đối với những người không đủ khả năng chi trả hoặc không thể tiếp cận các dịch vụ thay thế này.

2.2 Hạ tầng và kiến tạo không gian đô thị nhằm nâng cao chất lượng cuộc sống

Hạ tầng có thể được khai thác để giải quyết những thách thức mà các thành phố và xã hội đang phải đối mặt, qua đó góp phần biến các thành phố trở thành những nơi hấp dẫn để sinh sống và làm việc. Điều này bao gồm các biện pháp nhằm thúc đẩy hòa nhập xã hội, cải thiện kết quả về sức khỏe và tăng thêm nguồn cung nhà ở.

Triển khai các dự án giao thông nhằm nâng cao chất lượng cuộc sống

Giao thông là một phần thiết yếu trong đời sống hằng ngày của người dân, do đó tạo ra nền tảng để họ có thể đưa ra những lựa chọn lành mạnh, góp phần nâng cao chất lượng cuộc sống. Thông qua việc tích hợp các mục tiêu về giao thông chủ động (đi bộ, đạp xe) vào quá trình quy hoạch và triển khai hạ tầng, Cơ quan Giao thông London (Transport for London) đã bảo đảm rằng việc khuyến khích người dân vận động hằng ngày được đặt ở vị trí trung tâm trong mọi dự án, đồng thời cân bằng được các ưu tiên cạnh tranh giữa quản lý ùn tắc và kiến tạo không gian đô thị.

Bằng cách tiến hành nghiên cứu mức độ tăng trưởng dân số của thành phố cũng như mức độ sẵn sàng tham gia giao thông chủ động của người dân, cơ quan này đã có

thể xác định các giải pháp giúp đưa ra những dự báo khả thi về việc gia tăng năng lực thực hiện các chuyển đổi của thành phố trong tương lai.

Trước đại dịch, việc tạo ra các khu vực không có ô tô đã hình thành những không gian xã hội mới trong thành phố, thúc đẩy sự tương tác giữa con người với nhau. Sau đại dịch, các sáng kiến này tiếp tục được triển khai với mục tiêu tạo thêm không gian cho giãn cách xã hội và thúc đẩy giao thông chủ động. Vai trò lãnh đạo cả ở cấp chính trị lẫn cấp quản lý chuyên môn, là yếu tố quan trọng để kiến tạo những không gian đô thị tốt hơn thông qua đầu tư vào giao thông. Các thành phố như Groningen và Lyon đã đưa việc kiến tạo không gian công cộng vào trọng tâm kế hoạch của mình, biến các khu vực trung tâm thành khu vực dành cho người đi bộ để khuyến khích các lựa chọn giao thông bền vững và hỗ trợ gia tăng mật độ nhà ở.

Các nhà lãnh đạo đô thị đôi khi cần hành động một cách mạnh mẽ và quyết đoán trong việc triển khai các kế hoạch mang tính chuyển đổi. Những dự án tạo ra lợi ích tích cực về môi trường và sức khỏe trong trung và dài hạn có thể không được đón nhận tích cực ngay từ đầu, do những thay đổi và xáo trộn ngắn hạn dễ nhận thấy hơn. Tuy nhiên, khi các dự án được thiết kế tốt và đi vào hoạt động ổn định, thái độ của người dân có thể thay đổi đáng kể theo hướng tích cực.

Đánh giá đầy đủ các lợi ích mà hạ tầng có thể mang lại

Hạ tầng đô thị có khả năng đem lại nhiều lợi ích cho xã hội, như cải thiện chất lượng cuộc sống, giảm bất bình đẳng về sức khỏe, cũng như xây dựng các cộng đồng bền vững và gắn kết hơn. Việc xem xét đầy đủ các lợi ích, ngay cả theo cách định tính, có thể hỗ trợ các nhà hoạch định cân nhắc các lựa chọn thay thế, chẳng hạn như sử dụng hạ tầng xanh thay cho các hạ tầng kỹ thuật cứng truyền thống (xem thêm Nguyên tắc 5: các phương án). Báo cáo “Đánh giá nhu cầu đường sắt của Ủy ban” đã sử dụng phân tích đa tiêu chí để đánh giá tác động đến tăng trưởng kinh tế và năng lực cạnh tranh, bên cạnh các yếu tố bền vững và chất lượng cuộc sống.

Khi hướng đến việc thúc đẩy hòa nhập xã hội, hạ tầng số càng có vai trò quan trọng. Đại dịch Covid-19 đã nhấn mạnh tầm quan trọng của việc tiếp cận rộng rãi hạ tầng kỹ thuật số chất lượng cao và đáng tin cậy. Một khía cạnh quan trọng của phúc lợi xã hội là tránh để cá nhân và cộng đồng cảm thấy bị bỏ lại phía sau hoặc cảm thấy họ phải “rời đi mới có thể phát triển”, tức là phải rời bỏ nơi mình sinh ra và lớn lên nếu muốn tìm kiếm sự thịnh vượng, sung túc.

Tầm quan trọng của việc xem xét các góc nhìn khác nhau khi thiết kế hạ tầng giao thông bền vững

Trong lịch sử, các nhà quy hoạch đô thị khi thiết kế hạ tầng mà chưa xem xét đầy đủ đến tất cả các nhóm người sử dụng. Điều này có thể dẫn đến việc triển khai hạ

tầng giao thông chủ động (như đi bộ, đi xe đạp) mà một số nhóm không muốn hoặc không thể sử dụng ví dụ như cầu đi bộ không thuận tiện hoặc các lối hạn chế phương tiện có bề rộng không đủ để xe đẩy trẻ em đi qua. Các kế hoạch phát triển giao thông chủ động trong tương lai cần phải tính đến nhu cầu của tất cả các nhóm người sử dụng tiềm năng, bảo đảm tính tiếp cận, an toàn và thuận tiện cho mọi đối tượng trong cộng đồng.

Để đạt được điều này, sự tham vấn của cộng đồng sẽ là một phần không thể thiếu trong quá trình thiết kế. Các nhà quy hoạch đô thị cần thực hiện việc tham vấn rộng rãi các bên liên quan khi xây dựng các sáng kiến giao thông bền vững mới, bao gồm việc tiếp cận và lắng nghe những nhóm người khó tiếp cận, nhằm nắm bắt nhu cầu của họ và tránh tạo ra cảm giác rằng các biện pháp được đề xuất không dành cho họ.

Để bảo đảm việc tham vấn đạt hiệu quả, các nhà quy hoạch đô thị cần trình bày các phương án giao thông bền vững tiềm năng bằng ngôn ngữ rõ ràng, súc tích và dễ hiểu. Có nhiều phương pháp nghiên cứu xã hội khác nhau có thể được áp dụng, bao gồm hội nghị công dân, tham vấn mang tính thảo luận hoặc các cuộc phỏng vấn trực tiếp từng cá nhân. Bên cạnh đó, các thành phố cũng cần chủ động làm việc với các chủ đầu tư phát triển nhà ở địa phương để bảo đảm giao thông chủ động được tích hợp vào các dự án theo hướng bao trùm và tiếp cận được với mọi nhóm đối tượng.

Gắn kết quy hoạch nhà ở với quy hoạch hạ tầng giao thông

Việc quy hoạch phát triển nhà ở mới sẽ có tác động đáng kể đến nhu cầu hạ tầng trong tương lai. Đặc biệt, việc mở rộng đô thị một cách dàn trải có thể dẫn đến tình trạng phụ thuộc nhiều vào việc sử dụng ô tô cá nhân, từ đó gây áp lực lớn lên hệ thống đường sá hiện có.

Trong nhiều trường hợp, việc phát triển nhà ở mới tại các khu đất gần các tuyến giao thông công cộng hiện hữu sẽ giúp giảm bớt việc đầu tư thêm nhiều hạ tầng giao thông mới. Khi nhu cầu giao thông tập trung tại một số khu vực nhất định cũng sẽ cải thiện tính khả thi về mặt kinh tế cho các tuyến xe buýt hoặc việc đầu tư vào hệ thống vận tải có công suất cao hơn. Tuy nhiên, những khu vực này có thể không phải là ưu tiên của các nhà phát triển, đặc biệt là các khu đất nâu (đất tái sử dụng). Để phát triển thành công các khu vực này cần có sự hỗ trợ nhất quán từ chính quyền địa phương cũng như các đơn vị quản lý đường bộ và đường sắt quốc gia. Kinh nghiệm từ thị trấn Basildon cũng cho thấy tầm quan trọng của tư duy dài hạn, việc thay đổi sự phân bố các khu đất phát triển nhà ở cần một cách tiếp cận lâu dài và thường là kết quả của các dự án nhỏ, triển khai từng bước, mang lại lợi ích tích lũy theo thời gian, thay vì một dự án quy mô lớn duy nhất, như trường hợp đã được chứng kiến tại Basildon.

Không khí trong lành và giảm phát thải carbon

Các thành phố là nơi tập trung hoạt động kinh tế, nhưng cũng là nơi có độ ô nhiễm không khí cao, đặc biệt là khí nitơ dioxide (NO₂) và bụi mịn (PM). Nguồn phát thải ô nhiễm không khí khác nhau giữa các thành phố, trong đó giao thông đường bộ là nguồn phát thải nitơ dioxide lớn nhất tại 54 thành phố nhưng lại là lĩnh vực mà các địa phương có thể kiểm soát mạnh mẽ.

Gần hai phần ba thành phố ở Vương quốc Anh đã tuyên bố "tình trạng khẩn cấp về khí hậu" như một bước đi đầu tiên hướng tới mục tiêu phát thải ròng bằng không (net zero) và tạo động lực thúc đẩy xây dựng hệ thống giao thông bền vững hơn. Hiện nay, các thành phố đang theo đuổi nhiều mục tiêu khác nhau nhằm đạt được "net zero". Các biện pháp như "Khu vực phát thải cực thấp" (ULEZ) của London đã chứng minh là một phương pháp hiệu quả trong việc giảm phát thải từ giao thông ở cấp địa phương. Tuy nhiên, điều quan trọng là các mục tiêu này phải thực tế, xem xét các thách thức đặc thù giảm carbon của từng địa phương và phù hợp với các lĩnh vực giảm carbon mà thành phố có thể tác động thông qua chính sách.

Khu vực không khí sạch (Clean Air Zones) - một công cụ mang lại lợi ích lớn nhưng không phải là giải pháp duy nhất

Các Khu vực không khí sạch có thể cải thiện đáng kể chất lượng không khí tại những điểm ô nhiễm nghiêm trọng trong thời gian tương đối ngắn, đồng thời có thể là một phần của chiến lược dài hạn hướng tới các khu vực phát thải bằng không nhằm đáp ứng các mục tiêu về carbon.

Quá trình xây dựng hồ sơ đề xuất đầu tư có thể kéo dài và phức tạp, đồng thời cũng tồn tại các rào cản về mặt chính trị. Điều này đặc biệt đúng nếu các hạn chế áp dụng cho xe ô tô cá nhân. Trên thực tế, tại nhiều nơi vẫn có thể đạt được cải thiện đáng kể về chất lượng không khí mà không cần hạn chế nghiêm ngặt phương tiện cá nhân. Các thành phố cũng không nên kỳ vọng rằng Khu vực không khí sạch sẽ tạo ra nguồn thu, hay thậm chí là đủ bù đắp được chi phí thực hiện, bởi nhiều khả năng người dân sẽ tự điều chỉnh để tuân thủ quy định bằng cách chuyển sang phương tiện sạch hơn hoặc thay đổi cách thức và nhu cầu đi lại. Tuy nhiên, các hạ tầng như camera giám sát cũng có thể được sử dụng cho các mục đích khác, như theo dõi giao thông và quản lý mạng lưới giao thông.

Khi triển khai Khu vực không khí sạch, các thành phố cũng cần bảo đảm các giải pháp không làm ảnh hưởng hay làm suy giảm các nỗ lực thúc đẩy giao thông bền vững nói chung. Khu vực không khí sạch không phải lúc nào cũng là giải pháp phù hợp. Kể từ sau đại dịch, nhiều thành phố đang xem xét lại các kế hoạch Khu vực không khí sạch của mình để chuyển sang các biện pháp tập trung vào những "điểm nóng" ô nhiễm cụ thể, hoặc vào những nhóm phương tiện nhất định như việc cải tạo,

nâng cấp xe buýt, vốn có thể là cách hiệu quả hơn về chi phí để cải thiện chất lượng không khí.

Hỗ trợ chuyển đổi sang xe điện nên là ưu tiên hàng đầu, nhưng sẽ không giải quyết được các vấn đề liên quan đến việc phụ thuộc quá nhiều vào ô tô

Các thành phố cần chủ động quy hoạch hạ tầng địa phương nhằm hỗ trợ việc phổ cập nhanh chóng xe điện, bao gồm việc tích hợp yêu cầu về hạ tầng sạc xe điện vào quy hoạch địa phương và các quy định đối với các dự án phát triển mới, đồng thời đặc biệt chú trọng xây dựng chính sách bố trí điểm sạc trên các tuyến phố dân cư và các địa điểm công cộng khác. Bên cạnh đó, các thành phố cũng có thể từng bước nâng cấp đội xe hiện có sang xe điện, cũng như hỗ trợ các mô hình đi chung xe (car club) nhằm khuyến khích việc dùng chung phương tiện thay vì sở hữu cá nhân.

Ô tô không phát thải sẽ làm thay đổi đáng kể luận điểm về môi trường cho việc giảm sử dụng ô tô sau những năm 2030, đặc biệt là khi việc giảm carbon hoàn toàn trong sản xuất điện đã đạt được (mặc dù vẫn sẽ có ô nhiễm bụi mịn). Nhưng đây không phải là yếu tố duy nhất chi phối chính sách giao thông địa phương. Giao thông công cộng, xe đạp và đi bộ sẽ tiếp tục cần được quy hoạch chiến lược và hỗ trợ một cách chiến lược để đạt được các lợi ích về giảm ùn tắc và sử dụng đất mật độ cao, cải thiện sức khỏe và phúc lợi, cũng như tăng cường tính hòa nhập xã hội. Về lâu dài, các hồ sơ đề xuất đầu tư cho các phương án thay thế việc sử dụng ô tô sẽ cần tập trung vào các mục tiêu này, mặc dù việc giảm phát thải carbon sẽ tiếp tục là mục tiêu quan trọng đối với các phương án thay thế ô tô để giúp đáp ứng các mục tiêu Ngân sách Carbon trong ngắn hạn.

Các cơ quan quản lý cũng cần bắt đầu xem xét cách thức hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang phương tiện giao thông không phát thải carbon, đặc biệt là đối với các hình thức vận tải khác như xe buýt, taxi và các phương tiện cho thuê tư nhân.

2.3 Quản lý vận tải hàng hóa đô thị

Nghiên cứu của Ủy ban Giao thông về vận tải hàng hóa cho thấy cả chính phủ và các cơ quan địa phương thường thiếu kiến thức liên quan đến lý do và cách thức lập kế hoạch cho vận tải hàng hóa. Điều này dẫn đến việc các nhà hoạch định chính sách hoặc các nhà quy hoạch không thể xem xét đầy đủ hoặc lập kế hoạch hiệu quả đáp ứng nhu cầu của lĩnh vực vận tải hàng hóa.

Tăng cường vai trò của vận tải hàng hóa trong quy hoạch hạ tầng

Nhu cầu ngày càng tăng về các dịch vụ giao hàng nhanh, rẻ và tiện lợi khiến việc đảm bảo quỹ đất cho các trung tâm phân phối hàng hóa và cơ sở hạ tầng liên quan trở nên rất quan trọng để hoạt động của ngành này hiệu quả và tối ưu hóa khâu giao hàng “chặng cuối”. Các kế hoạch phát triển nhà ở hoặc các dự án thương mại mới

thường chỉ tính đến khâu giao hàng cuối cùng, mà không tính đến toàn bộ chuỗi cung ứng rộng hơn. Bên cạnh đó, việc chuyển đổi đất công nghiệp sang mục đích khác đã dẫn đến tình trạng thiếu kho bãi vận chuyển hàng hóa gần các khu phát triển mới. Điều này khiến các chuyển giao hàng phải di chuyển quãng đường xa hơn để đáp ứng nhu cầu ngày càng gia tăng. Các thành phố cần xem xét tác động của nhu cầu giao hàng tăng cao liên quan đến các dự án nhà ở mới trong các chiến lược quy hoạch không gian của mình, đồng thời phân bổ quỹ đất cho vận tải và logistics nhằm giảm thiểu quãng đường di chuyển không cần thiết của các phương tiện giao hàng.

Để giải quyết vấn đề quỹ đất hạn chế và cấu trúc đường phố từ thời trung cổ, Thành phố Luân Đôn đang chủ động giảm số lượng xe chở hàng trong khu vực Square Mile. Ước tính ban đầu cho thấy 50% lượng hàng hóa giao nhận hiện tại có thể được thay thế bằng cách triển khai các phương thức giao hàng thay thế như trung tâm gom hàng (consolidation centres) và chuyển đổi một số hạ tầng hiện có như bãi đậu xe ngầm thành "trung tâm giao hàng địa phương". Thành phố cũng đã hợp tác với ngành vận tải hàng hóa để thúc đẩy việc điều chỉnh lại thời gian giao hàng nhằm giảm bớt lượng xe lưu thông vào những khung giờ cao điểm có nhiều người tham gia giao thông, như giờ cao điểm buổi sáng và giờ nghỉ trưa. Giải pháp này đã giúp ngành công nghiệp vận tải hàng hóa sử dụng phương tiện hiệu quả hơn và Thành phố tạo thêm được không gian cho người sử dụng phương tiện giao thông chủ động.

Việc cải thiện dữ liệu về lưu lượng giao thông có thể nâng cao nhận thức về vai trò ngành vận tải hàng hóa trong quy hoạch đô thị. Một nghiên cứu của Đại học Westminster cho thấy các tài xế xe tải giao hàng thường dừng lại khoảng 8 phút cho mỗi món hàng được giao, và trong một vòng giao hàng điển hình ở trung tâm thành phố, quãng đường mà tài xế di chuyển bằng cách đi bộ còn nhiều hơn quãng đường họ lái xe tải. Nghiên cứu này cũng nhấn mạnh tiềm năng nâng cao hiệu quả và giảm ùn tắc giao thông khi áp dụng các phương pháp giao hàng thay thế, như “giao hàng khuôn vác thủ công”, trong đó người khuôn vác sẽ gặp xe tải tại ven đường và nhận một lô hàng để đi giao bằng cách đi bộ, trong khi xe tải tiếp tục di chuyển đến điểm giao lô hàng tiếp theo.

Chính quyền địa phương hợp tác với ngành vận tải hàng hóa

Để đạt được các mục tiêu chung, bao gồm vận tải hàng hóa không phát thải và giảm ùn tắc giao thông ở trung tâm thành phố, đòi hỏi các thành phố cần hợp tác chặt chẽ với ngành vận tải hàng hóa. Sự hợp tác chặt chẽ rất quan trọng khi các thành phố xem xét các lựa chọn nhằm khuyến khích thay đổi hành vi, chẳng hạn như hỗ trợ tài chính cho các phương tiện giao hàng mới sạch hơn, hoặc các biện pháp nhằm quy hoạch lại việc sử dụng đường bộ như thiết lập các Khu vực không khí sạch. Sự hợp tác chặt chẽ hơn cũng giúp tránh được những hậu quả không mong muốn của các can

thiệt chính sách, như áp dụng phí vào cổng theo ngày khiến các doanh nghiệp thấy việc vận hành hai xe tải nhỏ thay vì một xe tải lớn hơn sẽ tiết kiệm chi phí hơn.

Các quan hệ đối tác về chất lượng vận tải hàng hóa (Freight Quality Partnerships), như những mô hình đang hoạt động tại Đông Bắc nước Anh và trung tâm London, đã chứng minh là một cơ chế hiệu quả để tập hợp các bên liên quan cùng thảo luận về các vấn đề nổi bật liên quan đến vận tải hàng hóa trong khu vực. Những mô hình này hoạt động hiệu quả nhất khi mục tiêu rõ ràng được thiết lập từ đầu và được các bên đồng thuận. Nhờ đó, các đối tác có thể triển khai nhiều hoạt động khác nhau, bao gồm việc xây dựng các khóa học lái xe an toàn trong đô thị và ban hành hướng dẫn cho các đơn vị vận tải hàng hóa.

2.4 Quản trị, nguồn vốn và tài chính

Huy động nguồn vốn thông qua (tăng thuế hoặc thu phí người sử dụng); huy động vốn bằng cách đi vay để xây dựng hoặc nâng cấp cơ sở hạ tầng; và quản trị để đảm bảo việc triển khai hạ tầng hiệu quả là một số vấn đề khó khăn nhất mà các thành phố đang phải đối mặt. Việc giải quyết đúng đắn từng vấn đề này sẽ là yếu tố then chốt để cho phép thực hiện các chiến lược hạ tầng đột phá và triển khai các dự án hạ tầng mang tính chuyển đổi. Mặc dù hiện nay điều này càng trở nên thách thức hơn trước nhu cầu thay đổi trong tương lai. Bất kỳ chiến lược hạ tầng đáng tin cậy nào cũng cần chứng minh được khả năng chi trả và khả năng triển khai thành công. Cơ sở chiến lược cho việc đầu tư vào hạ tầng cần được làm rõ vai trò của hạ tầng trong thúc đẩy tăng trưởng, chứ không chỉ đơn thuần đáp ứng nhu cầu. Ủy ban sẽ tiến hành nghiên cứu về khả năng và phạm vi tác động dài hạn do đại dịch gây ra đối với nhu cầu hạ tầng.

2.5 Tham vấn và xây dựng sự đồng thuận

Một số kế hoạch và chiến lược hạ tầng thành công nhất xuất phát từ các quá trình chú trọng đến việc tham vấn và xây dựng sự đồng thuận xung quanh chiến lược đó. Quá trình này có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau, bao gồm việc phối hợp với các đồng nghiệp, các bên liên quan bên ngoài, hoặc hợp tác với các đảng phái chính trị. Việc xác định sớm các bên liên quan chủ chốt, tiếp theo là hợp tác và tham gia rộng rãi, cần trở thành một phần quan trọng trong quá trình xây dựng chiến lược hoặc dự án. Do phần lớn nguồn vốn giao thông được triển khai thông qua các cơ quan quản lý lớn hơn cấp chính quyền địa phương, do đó, ở một số khu vực, việc xây dựng sự đồng thuận giữa các cơ quan địa phương sẽ đóng vai trò rất quan trọng.

Quá trình tham vấn cũng cần đặc biệt chú trọng việc thu hút sự tham gia của các nhóm dân cư vốn khó tiếp cận, như các cộng đồng BAME - những người da màu, châu Á và dân tộc thiểu số, chủ yếu ở Vương quốc Anh, không phải người da trắng (Black, Asian, and minority ethnic populations), thanh niên và những người sống trong các khu vực nghèo khó. Trong việc tham gia xây dựng Chiến lược phát triển không gian,

Vùng Thành phố Liverpool đã ưu tiên việc tiếp cận và thu hút sự tham gia của những nhóm này.

Việc chủ động và tích cực lắng nghe tiếng nói của cộng đồng, cũng như nhận được sự ủng hộ từ người dân, có thể giúp chúng minh với các chính trị gia rằng các sáng kiến này nhận được sự ủng hộ rộng rãi, đồng thời vượt qua sự do dự của các tác nhân chính trị đối với những biện pháp mà họ cho là nhạy cảm hoặc gây tranh cãi.

Chính trị địa phương sẽ luôn đóng vai trò quan trọng trong quá trình ra quyết định, ngay cả đối với các dự án dài hạn có nguồn tài chính ổn định. Việc thu hút các đối tác chính trị trong suốt quá trình triển khai với sự truyền đạt thông tin rõ ràng và nhất quán có thể giúp giảm thiểu rủi ro từ sự bất ổn trong quản trị chính trị, đặc biệt ở những thành phố mà mỗi kỳ bầu cử chỉ bầu một phần ba số nghị viên theo hình thức luân phiên. Sự lãnh đạo kiên quyết là yếu tố then chốt trong quy hoạch giao thông, cho phép ưu tiên các mục tiêu chiến lược rộng hơn thay vì những mục tiêu cục bộ nhỏ lẻ với lợi ích hạn chế.

Một nhóm công tác liên đảng cũng có thể là cách hiệu quả để tập hợp các chính trị gia ủng hộ các đề xuất, giúp xây dựng nền tảng ủng hộ rộng hơn và giảm thiểu rủi ro bằng cách hạn chế các trở ngại chính trị gây khó khăn cho chương trình. Trong một số trường hợp, các nhóm này cho phép các thành viên ẩn danh, để họ tự do bày tỏ quan điểm thực sự về chiến lược. Cách tiếp cận này đã được Milton Keynes áp dụng khi thành phố xây dựng tầm nhìn MK Futures 2050.

2.6 Cơ chế quản trị và triển khai

Một trong những lợi ích lớn nhất của phân quyền là cho phép các thành phố áp dụng những mô hình quản trị phù hợp, trao các công cụ cần thiết để các thành phố đạt được mục tiêu, thúc đẩy tăng trưởng và hỗ trợ cộng đồng. Các thành phố cần cân nhắc những cơ chế quản trị và triển khai phù hợp nhất với nhu cầu nhằm hiện thực hóa chiến lược hạ tầng địa phương của mình.

Một lợi ích khác của việc xây dựng chiến lược là giúp điều phối các bên khác nhau chịu trách nhiệm triển khai chiến lược, chẳng hạn như các nhà phát triển tư nhân, các đơn vị vận hành giao thông công cộng hoặc các nhà vận hành mạng lưới phân phối.

Điều này có thể được thực hiện thông qua các cơ quan và tổ chức hiện có như các liên minh doanh nghiệp địa phương (Local Enterprise Partnerships) hoặc các Khu vực cải thiện kinh doanh (Business Improvement Districts), hoặc thông qua các cơ quan mới như các tập đoàn phát triển. Trong quá trình xây dựng chiến lược, thành phố Exeter đã xem xét cách thức triển khai chiến lược thông qua nhiều phương án khác nhau, bao gồm Exeter City Futures - một công ty hoạt động phi lợi nhuận (Community Interest Company - CIC) tại Exeter, Anh, hợp tác với Hội đồng thành phố Exeter nhằm

giải quyết các thách thức đô thị và hướng tới mục tiêu phát triển bền vững, đặc biệt là đạt mục tiêu Net Zero (khí thải carbon ròng bằng 0) vào năm 2030, thông qua các dự án về năng lượng, giao thông và sử dụng dữ liệu để cải thiện chất lượng sống.

2.7 Huy động tài chính riêng cho các dự án hạ tầng

Bên cạnh các khoản phân bổ từ chính phủ, nguồn tài chính huy động tại địa phương cũng sẽ đóng vai trò then chốt trong việc triển khai các chiến lược hạ tầng. Đánh giá Hạ tầng Quốc gia (National Infrastructure Assessment) khuyến nghị rằng chính phủ nên phân bổ nguồn vốn dài hạn đáng kể cho các dự án nâng cấp năng lực giao thông quy mô lớn tại các thành phố được ưu tiên tăng trưởng. Khuyến nghị này cũng nêu rõ rằng các thành phố hưởng lợi từ những dự án lớn này cần đóng góp ít nhất 25% tổng kinh phí. Các thành phố nên xem xét những phương thức huy động vốn sáng tạo để gây quỹ cho các dự án hạ tầng. Nhiều cơ chế khác nhau đã được các thành phố trên khắp Vương quốc Anh sử dụng để tài trợ một phần hoặc ứng vốn trước cho các dự án hạ tầng, bao gồm Phí đỗ xe tại nơi làm việc của Nottingham (Workplace Parking Levy) và Thuế quan Milton Keynes (Milton Keynes Tariff). Trong cả hai trường hợp, đều có các quy định pháp lý ở cấp quốc gia cho phép áp dụng những biện pháp này.

Nhiều thành phố cũng đã trở nên định hướng thương mại hơn trong cách thức tài trợ cho các dự án, mặc dù các cách tiếp cận này khó có thể thay thế hoàn toàn nguồn tài trợ từ thuế trung ương hoặc địa phương mà chỉ có thể đóng vai trò bổ sung một phần.

Thuế quan Milton Keynes (MK) là một hệ thống độc đáo, được Bộ Tài chính hỗ trợ, để tài trợ cho cơ sở hạ tầng trong các khu vực mở rộng của thành phố, yêu cầu các nhà phát triển phải trả một khoản tiền cố định cho mỗi căn nhà/diện tích sàn để tài trợ cho đường sá, trường học và các tiện ích khác ngay từ đầu, khác với các thỏa thuận Mục 106 tiêu chuẩn vốn cụ thể hơn cho từng dự án. Nó cho phép xây dựng cơ sở hạ tầng sớm, được hỗ trợ bởi khoản vay của Homes England (trước đây là HCA), để thúc đẩy tăng trưởng, trái ngược với các chính sách quốc gia như Thuế Cơ sở Hạ tầng Cộng đồng (CIL). Thuật ngữ này cũng có thể đề cập đến phí đậu xe hoặc thuế nhập khẩu tiềm năng trên toàn Vương quốc Anh, nhưng nói chung chỉ cơ chế quy hoạch cụ thể này.

3. Các ví dụ nghiên cứu điển hình

Ủy ban Hạ tầng quốc gia đã phối hợp và hỗ trợ 5 thành phố được lựa chọn nghiên cứu điển hình trong quá trình xây dựng các chiến lược cơ sở hạ tầng giao thông địa phương dài hạn và tích hợp.

5 thành phố được lựa chọn gồm: Basildon, Derby, Exeter, Cơ quan Liên kết vùng Thành phố Liverpool và Cơ quan Liên kết vùng Tây Yorkshire. Đây là các địa phương đại diện cho các bối cảnh phát triển và thách thức khác nhau, đồng thời đều đang lên kế hoạch triển khai xây dựng các chiến lược cơ sở hạ tầng mới.

Các nghiên cứu này đảm bảo những bài học kinh nghiệm sẽ có tính ứng dụng trên toàn quốc. Trong quá trình thực hiện, Ủy ban đã duy trì liên lạc chặt chẽ với các thành phố được lựa chọn, nhằm tư vấn, quan sát và rút kinh nghiệm từ các quy trình và

phương pháp mà họ áp dụng để có được kinh nghiệm thực tiễn trong việc phát triển các chiến lược địa phương. Một nội dung quan trọng của chương trình là tổ chức các hội đồng phản biện với sự tham gia của nhiều chuyên gia, bao gồm các Ủy viên, đại diện từ các hội đồng thành phố khác và các chuyên gia giới học thuật. Chương trình cũng nhận được sự hỗ trợ chuyên môn từ Trung tâm Nghiên cứu hiệu quả phát triển địa phương và Trung tâm Thành phố để chia sẻ kinh nghiệm và kiến thức chuyên môn với các thành phố được chọn làm nghiên cứu điển hình.

Các thành phố cũng đã xác định các cố vấn đến từ những hội đồng thành phố khác trên khắp Vương quốc Anh, những nơi đã từng hoặc đang phải đối mặt với các thách thức tương tự. Những thành phố này bao gồm London, Greater Manchester, West Midlands và vùng thành phố West of England. Thông qua việc tận dụng kinh nghiệm sẵn có và học hỏi từ các thành phố cố vấn, các thành phố trong nghiên cứu điển hình đã có thể áp dụng những kiến thức này vào quá trình triển khai của mình và xây dựng các chiến lược hạ tầng giao thông riêng.



Hình 2: Ảnh minh họa 05 thành phố được lựa chọn gồm: Basildon, Derby, Exeter, Cơ quan Liên kết vùng Thành phố Liverpool và Cơ quan Liên kết vùng Tây Yorkshire.

3.1 Chiến lược phát triển nội đô của Basildon

Basildon là một “đô thị mới”, được xây dựng vào những năm 1950 nhằm đáp ứng nhu cầu nhà ở cho dân số ngày càng tăng của London. Tầm nhìn này dựa trên tỷ lệ nhà ở xã hội cao và các việc làm trong ngành sản xuất tại địa phương, nhiều ngành trong số đó đã dần suy giảm theo thời gian. Hiện nay, dân số của Basildon khoảng 183.000 người, và con số này dự kiến sẽ tăng lên 210.000 người vào năm 2035.

Basildon vừa có những thách thức vừa có những cơ hội liên quan đến vị trí địa lý: thành phố được kết nối tốt với London và khu vực Essex rộng lớn bằng đường bộ và đường sắt dọc theo trục Đông/Tây. Tuy nhiên, vị trí của tuyến đường A127 đông

đúc dẫn vào thủ đô lại đặt ra thách thức về giao thông, chất lượng không khí cũng như khả năng tiếp cận các cơ hội phát triển. Giống như nhiều thị trấn mới khác, Basildon được quy hoạch tập trung vào việc sử dụng ô tô cá nhân, khả năng kết nối bằng phương tiện giao thông bền vững với phần còn lại của Essex kém, ngoại trừ các tuyến đường sắt chính đến London. Do đó, tỷ lệ sử dụng ô tô cá nhân ở đây rất cao, chiếm tới 80% số chuyến đi làm và hệ thống đường bộ ở Basildon hiện đang quá tải hoặc vượt quá công suất tối đa vào giờ cao điểm.

Basildon đóng góp quan trọng cho nền kinh tế của hạt Essex với sự hiện diện của nhiều tập đoàn đa quốc gia lớn đặt trụ sở tại đây. Thành phố này có tổng giá trị gia tăng GVA (Gross value added) ước tính đạt 6,0 tỷ bảng Anh mỗi năm (cao nhất ở Essex) và là một trong những trung tâm việc làm lớn nhất khu vực cửa sông Thames với khoảng 87.000 việc làm trong địa bàn

Năng suất lao động và tăng trưởng GVA của Basildon xấp xỉ mức trung bình của nước Anh. Tuy nhiên, nhiều cư dân có tay nghề cao thường có xu hướng đi làm ở ngoại ô Basildon, trong khi các công việc có thu nhập cao tại địa phương lại chủ yếu do lao động từ nơi khác đến đảm nhiệm. Thị trấn cũng đang phải đối mặt với sự bất bình đẳng về thu nhập, kỹ năng, tuổi thọ và kết quả chăm sóc sức khỏe – đây là thành phố bất bình đẳng thứ sáu ở Anh theo hệ số Gini (0,42).

Basildon cũng chịu tác động nặng nề từ đại dịch Covid-19 và các đợt phong tỏa. Thành phố ghi nhận số lượng lớn đơn xin Trợ cấp Phổ quát (Universal Credit - *chương trình do chính phủ tài trợ nhằm hỗ trợ những người cần giúp đỡ*) do đặc điểm cơ cấu việc làm với nhiều công việc kỹ năng thấp, thu nhập thấp và tỷ lệ lao động tự do cao, những nhóm dễ bị tổn thương trước các cú sốc kinh tế.

Quá trình xây dựng chiến lược được hình thành như một cách để xác định và trình bày rõ nhu cầu hạ tầng giao thông và đầu tư cần thiết nhằm tạo ra sự thay đổi mang tính chuyển đổi.

Là các cơ quan chính quyền hai cấp, Hội đồng Quận Basildon và Hội đồng Hạt Essex đã phối hợp chặt chẽ với nhau để xây dựng chiến lược cho thị trấn. Quá trình này được khởi động bằng một loạt các hội thảo, quy tụ nhân lực từ cả hai cơ quan nhằm thảo luận về những vấn đề mà Basildon đang đối mặt và xác định phạm vi của chiến lược. Song song với đó là việc rà soát toàn diện các bằng chứng và dữ liệu đã có sẵn cho nhóm thực hiện, được tổng hợp từ các chiến lược và chương trình công tác trước đây.

Hai cơ quan chức năng cũng đã tiến hành lập bản đồ đối với tất cả các chương trình chiến lược và các tổ chức có liên quan hoặc có ảnh hưởng đến chiến lược hạ tầng nội đô. Điều này giúp các cơ quan hiểu rõ hơn phạm vi mà chiến lược sẽ bao quát,

cách thức tăng cường và hỗ trợ cho các chương trình công tác hiện có hoặc sắp triển khai, cũng như những yếu tố tác động bên ngoài có thể ảnh hưởng đến chiến lược.

Hợp tác trong xây dựng chiến lược:

Trong suốt quá trình phát triển kéo dài 11 tháng, Hội đồng hạt Essex và Hội đồng quận Basildon đã tổ chức: 06 hội thảo; 10 phiên làm việc nhóm; 03 hội thảo về các vấn đề xuyên suốt (kết nối số, phát triển bền vững và hoạch định chính sách chiến lược); Ba nhóm thảo luận với cư dân.

Hai cơ quan đã áp dụng mô hình “Đổi mới dựa trên sứ mệnh” (Mission-based Innovation) của Mariana Mazzucato để đặt ra những mục tiêu hành động có tính đột phá, có thời hạn rõ ràng, nằm trong khuôn khổ một “Thách thức lớn” (Grand Challenge) mang tính định hướng chiến lược thống nhất, được cả hai cơ quan cùng nhất trí và đồng thuận.

Để xây dựng các “sứ mệnh” này, hai cơ quan đã cùng nhau thành lập ba nhóm công tác chuyên đề và hoàn thành nhiệm vụ, tập trung vào nhà ở và quy hoạch đô thị, kết nối giao thông và tăng trưởng kinh tế. Các nhóm này đã góp phần phát triển các ưu tiên cốt lõi làm nền tảng cho chiến lược. Phù hợp với phương pháp tiếp cận dựa trên sứ mệnh. Mỗi nhóm công tác chịu trách nhiệm về bốn sứ mệnh nhằm bổ sung cho các mục tiêu rộng hơn của chiến lược.

Song song với quá trình này, hai cơ quan cũng thu thập thêm những bằng chứng mới ở những lĩnh vực mà dữ liệu hiện có còn thiếu, bao gồm việc xây dựng Báo cáo Thông tin từ người dân (Citizen’s Insight Report), được hình thành dựa trên các cuộc khảo sát và nhóm thảo luận tập trung với cư dân nhằm hiểu rõ hơn những mối quan tâm và ưu tiên của họ, qua đó phục vụ cho quá trình phát triển chiến lược. Các cơ quan cũng tiến hành xem xét kinh nghiệm và các sáng kiến của các thành phố tương đồng, đồng thời hợp tác chặt chẽ với Cơ quan Liên kết vùng West Midland - thành phố “cố vấn” được chỉ định để hỗ trợ trong quá trình xây dựng chiến lược.

Mục tiêu chiến lược

Hội đồng quận Basildon và Hội đồng hạt Essex đã xác định một loạt các ưu tiên mà chiến lược cần giải quyết, cụ thể là:

- Giải quyết tình trạng bất bình đẳng, cải thiện cơ hội kinh tế, nhà ở, kết quả chăm sóc sức khỏe và giáo dục cho tất cả cư dân,
- Tận dụng tối đa lợi thế vị trí gần London của Basildon,
- Thu hút sự quan tâm thích đáng từ chính phủ trung ương,

- Chứng minh tác động của nguồn vốn đầu tư và thiết lập một mô hình hợp tác cho cơ quan chính quyền hai cấp có thể cùng nhau lập kế hoạch và triển khai các dự án chiến lược.

Nền tảng của Thách thức lớn này bao gồm 3 chủ đề chính:

- + Trở thành một “Thành phố mới” (New City), đánh dấu sự phát triển từ vị thế Đô thị mới (New Town) của Basildon.
- + Tập trung vào việc bảo đảm cơ hội tiếp cận bình đẳng cho mọi người dân tại Basildon.
- + Cải thiện khả năng kết nối số và kết nối giao thông nhằm giải quyết sự bất bình đẳng giữa các cư dân.

Chiến lược này trình bày cách Basildon sẽ thực hiện các “sứ mệnh” được đặt ra dưới “Thách thức lớn” của mình. Chiến lược đặt mục tiêu đến năm 2050, đồng thời đưa ra các cột mốc quan trọng các năm 2025 và 2035 nhằm tạo ra các kết quả trong ngắn hạn, trung hạn và dài hạn của chiến lược.

Chiến lược cũng nêu ra các mục tiêu của ba nhóm công tác sẽ hỗ trợ việc hoàn thành thách thức lớn của chiến lược vào năm 2050, được trình bày dưới đây:

- + Kết nối giao thông (Transport Connectivity): Cách tiếp cận bốn cấp độ về kết nối, từ các sáng kiến ở cấp khu phố nhằm cải thiện hạ tầng đi bộ và đạp xe, đến việc tăng cường kết nối giao thông giữa Basildon và các tuyến đường bộ và đường sắt chiến lược.
- + Tăng trưởng kinh tế (Economic Growth): Bốn nhiệm vụ tập trung vào việc cải thiện kỹ năng, giảm nghèo trong nhóm người lao động có việc làm, đảm bảo bình đẳng trong tiếp cận cơ hội và tạo điều kiện để doanh nghiệp phát triển.
- + Nhà ở và hình thành không gian đô thị (Housing and Place-Shaping): Bốn nhiệm vụ tập trung vào việc phát triển nguồn cung nhà ở giá trung bình, chất lượng cao và kết nối với cơ hội việc làm, cũng như tái thiết các khu dân cư hiện hữu ở những khu vực khó khăn.

Các hành động hỗ trợ cho những nhiệm vụ này có quy mô khác nhau, từ các cải thiện ở cấp khu phố nhằm nâng cao khả năng kết nối giao thông, đến các đề xuất lớn về hạ tầng giao thông trong toàn thị trấn. Khi được triển khai đồng bộ, toàn bộ các đề xuất này đại diện cho một gói giải pháp mang tính chuyển đổi sâu rộng trong vòng 30 năm tới tại Basildon.

Bài học rút ra

Mặc dù chiến lược này chưa được công bố, nhưng quá trình xây dựng chiến lược đã có tác động tích cực trong việc phát triển mối quan hệ hợp tác chặt chẽ giữa Hội đồng hạt Essex và Hội đồng quận Basildon. Cách tiếp cận hợp tác mà hai cơ quan này áp dụng trong giai đoạn đầu xây dựng chiến lược đã được duy trì xuyên suốt toàn bộ quá trình và mang lại lợi ích thiết thực trong việc chia sẻ nguồn lực và chuyên môn.

Trong quá trình đó, các hội đồng đã nhận thấy giá trị trong việc xác định các thành phố tương đồng để hiểu rõ hơn cách các khu vực khác đã giải quyết những thách thức tương tự mà Basildon đang phải đối mặt. Đây là một hoạt động hữu ích cho bất kỳ địa phương nào đang bắt đầu xây dựng chiến lược cơ sở hạ tầng; sẽ có những khu vực nội đô đã phải đối mặt với những thách thức tương tự, hoặc đã đạt được những mục tiêu tương tự. Việc học hỏi kinh nghiệm từ họ nên là ưu tiên hàng đầu.

Quá trình này đã giúp các địa phương xây dựng một cơ sở bằng chứng chi tiết, từ đó hiểu rõ các thách thức và cơ hội của thị trấn và định hướng cho các công việc trong tương lai. Đồng thời, quá trình này cũng cho phép các chính quyền hoàn thiện tầm nhìn dài hạn cho Basildon như một nơi đáng sống và phát triển, từ đó giúp họ xác định rõ hơn các ưu tiên chiến lược của mình.

Đại dịch Covid-19 đã đặt ra những thách thức lớn về mặt hậu cần đối với quá trình xây dựng chiến lược, khi phần lớn nỗ lực của cả hai cơ quan tập trung vào ứng phó khẩn cấp và bảo vệ người dân khỏi những tác động nghiêm trọng nhất của dịch bệnh và các biện pháp phong tỏa kinh tế. Tuy nhiên, tầm nhìn dài hạn và có tính đột phá về hạ tầng và đầu tư được phát triển thông qua quá trình này sẽ là yếu tố thiết yếu trong cách tiếp cận của thành phố nhằm hỗ trợ phục hồi kinh tế.

Nếu được thông qua, chiến lược này sẽ trở thành nền tảng cho các hoạt động liên tục của các hội đồng hướng tới việc thực hiện “Thách thức lớn” vào năm 2050. Các hội đồng sẽ sử dụng tầm nhìn và chiến lược này để định hướng phát triển cũng như xây dựng cơ sở cho việc đầu tư vào Basildon.

3.2 Kế hoạch phát triển cơ sở hạ tầng giao thông của Exeter

Giới thiệu chung về Exeter

Exeter là một trong những thành phố phát triển nhanh nhất Vương quốc Anh và là trung tâm kinh tế của một hạt có quy mô lớn. Quy mô nhỏ gọn của thành phố tạo điều kiện thuận lợi cho giao thông chủ động (đi bộ, xe đạp, phương tiện công cộng) cũng như để phát triển, tái thiết các khu đất nâu (các khu đất bị bỏ hoang) chất lượng cao. Những định hướng này đang được thúc đẩy thông qua một chương trình cung cấp nhà ở chủ động và một chiến lược giao thông mang tính đổi mới.

Thành phố đã thành công trong việc khuyến khích người dân đi làm bằng các phương thức khác nhau thay cho sử dụng xe cá nhân. Tuy nhiên, khu vực làm việc

chính của thành phố Exeter, lớn thứ hai trong cả nước, lại có phần lớn người lao động, chủ yếu sử dụng xe ô tô, di chuyển từ bên ngoài thành phố vào làm việc. Do đó, việc cung cấp hạ tầng giao thông cần phải đáp ứng nhiều mô hình di chuyển rất khác nhau, đồng thời tạo điều kiện hỗ trợ phát triển nhà ở trên các khu đất nâu trong nội đô và các không gian đất tư nhân hoặc công cộng ở khu vực ven đô.

Sự hợp tác giữa hội đồng thành phố, các chính quyền địa phương lân cận và hội đồng cấp hạt là yếu tố then chốt để duy trì tăng trưởng. Trong mô hình chính quyền hai cấp này, Hội đồng Thành phố Exeter chịu trách nhiệm về nhà ở và quy hoạch, trong khi Hội đồng Hạt Devon chịu trách nhiệm về giao thông. Thông qua việc phối hợp chặt chẽ, các hội đồng đã cùng xây dựng Hồ sơ đề xuất hạ tầng giao thông của Exeter.

Chiến lược giao thông trong hồ sơ đề xuất nêu rõ cách thức hạ tầng giao thông có thể hỗ trợ sự phát triển của khu vực rộng lớn hơn, biến nơi đây trở thành một nơi đáng sống, đồng thời tạo điều kiện cung cấp việc làm mới, nhà ở và các cơ hội giải trí. Những nguyên tắc này là trọng tâm của khái niệm “Thành phố đáng sống Exeter” và định hướng phát triển dự án Khu đất tư nhân Exeter và Đông Devon.

Xây dựng chiến lược

Điểm khởi đầu của chiến lược là tầm nhìn dài hạn cho thành phố trong bối cảnh khu vực Greater Exeter rộng lớn hơn. Trên cơ sở đó, ba chủ đề then chốt đã được phát triển nhằm định hướng chiến lược giao thông theo hướng đổi mới hơn, chú trọng đến con người và không gian đô thị.

Quá trình tham vấn cộng đồng cho thấy có sự ủng hộ đối với chiến lược cũng như định hướng phát triển bền vững hơn, tuy nhiên người dân cũng mong muốn thành phố đạt kết quả cao hơn nữa trong mục tiêu giảm phát thải carbon. Dựa trên những ý kiến phản hồi, một kế hoạch hạ tầng giao thông cho giai đoạn 2020-2025 đã được xây dựng, kèm theo cơ sở tính toán chi phí chặt chẽ cho các biện pháp được đề xuất.

Để xác định các ước tính chi phí chính xác, Hội đồng Thành phố Exeter và Hội đồng Hạt Devon đã đặt hàng một loạt báo cáo kỹ thuật và sử dụng phương pháp so sánh chuẩn với các dự án đã được triển khai trước đây tại địa phương.

Chiến lược giao thông

Chiến lược giao thông được xây dựng dựa trên ba chủ đề chính:

+ ***Mở rộng kết nối giao thông:*** Chủ đề này tập trung vào việc cải thiện di chuyển vào thành phố từ các khu vực ngoài ranh giới của Exeter. Theo đó, các hành lang giao thông chính sẽ được nâng cấp nhằm hỗ trợ tăng trưởng năng lực. Chiến lược đề xuất việc cung cấp tiêu chuẩn tần suất ổn định cho cả các tuyến đường sắt và xe buýt liên đô thị, cùng với các tuyến đường xe đạp chiến lược kết nối các khu dân cư trọng điểm. Để thu hút người dân từ vùng nông thôn xung quanh thành phố, nơi có ít

lựa chọn giao thông bền vững, chiến lược cũng đề xuất bố trí các bãi đỗ xe kết hợp trung chuyển (Park and Ride) trên tất cả các tuyến giao thông chính dẫn vào thành phố.

+ Những không gian tốt hơn cho con người: là khái niệm chỉ những không gian đô thị hoặc cộng đồng được thiết kế để tối ưu hóa sự phát triển, kết nối xã hội, hạnh phúc và chức năng cho cư dân, không chỉ đơn thuần là cơ sở hạ tầng mà còn mang cảm giác an toàn và cơ hội kết nối cho cộng đồng. Chúng tập trung vào việc tạo ra môi trường sống, làm việc và vui chơi lành mạnh, bền vững, nơi con người có thể tương tác, học hỏi, phát triển và cảm thấy gắn kết. “Greater Places for People” là một chương trình tập trung vào việc di chuyển trong nội đô thành phố Exeter. Chương trình đặt ra các mục tiêu mới nhằm gia tăng lượng người đi bộ hoặc đi xe đạp, hướng tới hiện thực hóa khát vọng của chính quyền là đưa Exeter trở thành thành phố năng động nhất cả nước. Mục tiêu này sẽ được thực hiện thông qua việc nâng cấp và mở rộng mạng lưới dành cho người đi bộ và xe đạp nhằm kết nối các khu dân cư với các trung tâm kinh tế trong thành phố, tái phân bổ không gian đường bộ ưu tiên cho người đi bộ và đi xe đạp, đồng thời tạo ra các không gian công cộng hấp dẫn và thân thiện hơn.

+ Đồi mới mạnh mẽ hơn sẽ giúp các hội đồng thành phố tìm cách tận dụng những công nghệ mới và sáng tạo nhằm giúp việc di chuyển trở nên dễ dàng hơn, đồng thời hỗ trợ mạng lưới giao thông của thành phố Exeter vận hành linh hoạt và hiệu quả hơn. Một đồi mới then chốt sẽ là triển khai dịch vụ đăng ký sử dụng giao thông không phát thải mới (zero emission transport subscription service). Nền tảng mới này tích hợp các dịch vụ hiện có, kết nối câu lạc bộ ô tô điện dùng chung, mạng lưới cho thuê xe đạp điện và hệ thống xe buýt đô thị toàn diện trong thành phố thành một sản phẩm giao thông thống nhất.

Mặc dù đại dịch Covid-19 đã tạo ra nhiều thay đổi, chiến lược này vẫn thể hiện tính bền vững dựa trên những thay đổi về hành vi đi lại trong thời gian phong tỏa. Lưu lượng giao thông trong thành phố Exeter đã giảm, trong khi hoạt động đi bộ và đi xe đạp gia tăng. Mặc dù lượng hành khách sử dụng phương tiện giao thông công cộng bị ảnh hưởng nghiêm trọng, việc tăng cường làm việc tại nhà và giãn cách xã hội đã giúp giảm nhu cầu đi lại, từ đó làm giảm lượng phát thải carbon.

Đại dịch Covid-19 cũng tạo ra cơ hội để thử nghiệm một số sáng kiến về đi bộ và đi xe đạp trong kế hoạch, đồng thời xây dựng một mạng lưới giao thông phát thải carbon thấp, phù hợp các mục tiêu về quy hoạch không gian đô thị của chiến lược.

Tài liệu đề xuất hạ tầng giao thông

Mục tiêu của tài liệu này là minh họa kế hoạch và những lợi ích của việc đầu tư đối với thành phố cũng như khu vực đi làm rộng lớn hơn. Tài liệu cho thấy Hội đồng Thành phố Exeter và Hội đồng Hạt Devon có bề dày kinh nghiệm trong việc phối hợp chặt chẽ để triển khai các khoản đầu tư hạ tầng giao thông quy mô lớn, qua đó hỗ trợ

sự phát triển nhà ở và việc làm chất lượng cao tại Exeter - một trong những thành phố phát triển nhanh nhất cả nước. Tài liệu cũng xác định rõ ràng các chủ đề chiến lược giao thông được liên kết chặt chẽ với các chương trình của thành phố về phát triển, năng lượng, giảm phát thải carbon, sức khỏe cộng đồng và chuyển đổi số.

Tài liệu cũng nhấn mạnh những lợi ích của việc bảo đảm nguồn tài chính ổn định hơn. Hiện nay, phần lớn nguồn vốn cho giao thông đến từ các nguồn bên ngoài và không chắc chắn. Việc thiết lập các cơ chế tài trợ ổn định hơn sẽ củng cố niềm tin rằng các giải pháp giao thông được triển khai và hỗ trợ tăng trưởng xanh có thể được triển khai trong vòng năm năm tới.

Điểm mạnh chính của chiến lược giao thông

Một điểm mạnh chính là mối quan hệ hợp tác chặt chẽ giữa Hội đồng Thành phố Exeter và Hội đồng Hạt Devon để đảm bảo tầm nhìn nhất quán và cách tiếp cận tích hợp trong quy hoạch sử dụng đất và giao thông. Điều này dựa trên những bài học kinh nghiệm từ việc thực hiện các sáng kiến trước đây như khu dân cư mới Cranbrook, Công viên Khoa học Exeter và cơ sở hạ tầng giao thông mới tại Điểm Tăng trưởng phía Đông Exeter.

Các phiên họp của Hội đồng thành phố đã yêu cầu các bên tham gia đánh giá những phương pháp tối ưu để triển khai đổi mới trong các chiến lược của mình. Các hội đồng đã xem xét những giải pháp phù hợp nhất với thế mạnh của Exeter, dựa trên tỷ lệ sử dụng xe buýt cao và phạm vi phủ sóng dịch vụ hiện có, cùng với dịch vụ cho thuê xe đạp điện trên đường phố, từ đó hướng tới xây dựng một nền tảng tích hợp duy nhất cho dịch vụ vé xe buýt, thuê xe đạp điện và xe điện.

Tài liệu đề xuất hạ tầng giao thông sẽ được ban hành song song với Chiến lược giao thông Exeter, dự kiến được Nội các của Devon County Council thông qua. Những tài liệu này sẽ hỗ trợ khung quy hoạch mới của thành phố, chương trình cung cấp nhà ở Liveable Exeter, cũng như các nỗ lực rộng hơn nhằm đạt được mục tiêu phát thải carbon ròng bằng 0 tại Exeter và khu vực lân cận.

3.3 Kế hoạch Hạ tầng giao thông tích hợp của Derby

Derby là một thành phố đang phát triển ở vùng Midlands với dân số 257.000 người, nằm ở trung tâm Vương quốc Anh. Vị trí trung tâm này giúp Derby có khả năng kết nối nhanh chóng với mạng lưới đường bộ quốc gia, đồng thời đây cũng là một nút giao quan trọng trên mạng lưới đường sắt, với các tuyến kết nối tới London và Edinburgh cũng như Birmingham và Leicester. Derby có bề dày lịch sử trong sản xuất công nghiệp và kỹ thuật cơ khí. Thành phố là nơi đặt trụ sở của nhiều doanh lớn và các công ty toàn cầu cùng chuỗi cung ứng của họ, bao gồm Rolls Royce và Bombardier;

ngoài ra Toyota cũng có cơ sở nằm ngay bên ngoài ranh giới thành phố ở khu vực South Derbyshire.

Về phía Đông là thành phố Nottingham, tạo nên một trục phát triển qua hạt Derbyshire và Nottinghamshire cho sự phát triển trong tương lai của Trung tâm HS2 East Midlands tại Toton. Derby cũng nằm rất gần Sân bay East Midlands, trung tâm vận chuyển hàng hóa lớn thứ hai tại Vương quốc Anh. Derby thuộc khu vực địa lý của Đối tác Doanh nghiệp Địa phương D2N2 (D2N2 Local Enterprise Partnership) và là một phần của hệ thống chính quyền địa phương vùng East Midlands.

Hội đồng Thành phố Derby là một chính quyền đơn nhất với ranh giới gần như trùng khớp với khu vực đô thị hiện tại của thành phố. Điều này đồng nghĩa với việc quỹ đất dành cho tăng trưởng trong tương lai là một hạn chế đáng kể. Theo quy hoạch địa phương của Derby cần xây dựng 20.000 ngôi nhà mới vào năm 2028, trong đó một phần có thể phải phát triển dưới dạng các khu mở rộng đô thị sang các địa phương lân cận. Derby có tỷ lệ sử dụng ô tô cá nhân cao và tình trạng ùn tắc giao thông vào giờ cao điểm vốn là vấn đề nan giải. Các hành lang giao thông trong thành phố chủ yếu kết nối ra vào trung tâm hơn là kết nối xuyên tâm thành phố.

Giống như nhiều địa phương khác, Derby đã tuyên bố tình trạng khẩn cấp về khí hậu và đang hợp tác với các đối tác như Đại học Derby để tìm cách thúc đẩy lối sống lành mạnh, ít phát thải carbon. Ngoài ra, thành phố Derby còn đối mặt với rủi ro lũ lụt từ sông Derwent. Đây cũng là trọng tâm của chương trình đầu tư tái tạo nhằm xây dựng hệ thống phòng chống lũ lụt mang tên "Thành phố của chúng ta, Dòng sông của chúng ta" (Our City, Our River).

Kế hoạch Cơ sở hạ tầng tích hợp (The Integrated Infrastructure Plan - IIP) được mô tả như một kế hoạch chiến lược dài hạn cho thành phố đến năm 2050, nhằm giúp thành phố Derby giải quyết những thách thức chính mà thành phố đang phải đối mặt.

Xây dựng chiến lược - Tầm nhìn Thành phố và Kế hoạch cơ sở hạ tầng tích hợp IIP

Chính quyền Derby đã bắt đầu quá trình xây dựng Kế hoạch cơ sở hạ tầng tích hợp IIP (Integrated Infrastructure Plan) bằng cách tổng hợp các bằng chứng và dữ liệu hiện có nhằm hiểu rõ những thách thức dài hạn quan trọng mà thành phố đang phải đối mặt và có thể được giải quyết thông qua kế hoạch này. Những thách thức này bao gồm việc giải quyết tình trạng ùn tắc giao thông, cải thiện các kết nối giao thông công cộng xuyên thành phố, bảo đảm khả năng kết nối giao thông tới các khu vực việc làm trọng điểm, tăng cường khả năng chống chịu trước nguy cơ ngập lụt, cũng như cung cấp các hạ tầng tiện ích và dịch vụ bền vững cho một thành phố hiện đại. Đây đều là những vấn đề nổi bật được xác định sau quá trình rà soát ban đầu.

Mặc dù quá trình này đã giúp hội đồng thành phố xác định các mục tiêu tiềm năng, nhưng thành phố nhận thấy rằng bất kỳ kế hoạch dài hạn nào cũng cần được định hướng bởi một “tầm nhìn” toàn diện hơn cho thành phố. Điều này sẽ cho phép Kế hoạch cơ sở hạ tầng tích hợp IIP được đặt trong bối cảnh các mục tiêu chiến lược phát triển Derby, thay vì chỉ là một kế hoạch cải thiện hạ tầng riêng lẻ.

Để đạt được mục tiêu đó, Hội đồng Thành phố Derby đang xây dựng một tầm nhìn dài hạn cho thành phố. Quá trình này sẽ do một ủy ban độc lập dẫn dắt, bao gồm các chuyên gia trong nhiều lĩnh vực khác nhau có mối liên hệ với Derby. Tầm nhìn sẽ được tham vấn và cuối cùng được thông qua bởi Hội đồng Lãnh đạo Thành phố, bao gồm đại diện của hội đồng thành phố cùng các lãnh đạo doanh nghiệp, khu vực công và người dân. Hội đồng này sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng sự đồng thuận rộng rãi và nền tảng ủng hộ chung cho tầm nhìn phát triển dài hạn của Derby.

Song song với quá trình xây dựng tầm nhìn dài hạn, hội đồng thành phố Derby đang tiếp tục triển khai công việc xây dựng Kế hoạch hạ tầng tích hợp - IIP nhằm hỗ trợ quá trình hình thành tầm nhìn và bảo đảm thành phố Derby có một lộ trình cụ thể để hiện thực hóa các tham vọng của mình. Derby đã công bố báo cáo về Các vấn đề và phương án hạ tầng vào năm 2020, làm cơ sở hoàn thiện Kế hoạch IIP chính thức. Báo cáo này sẽ xác định những vấn đề then chốt mà thành phố đang đối mặt và xem xét các phương án ở cấp độ chiến lược để giải quyết chúng.

Một tài liệu giới thiệu tạm thời đã được phát hành, cung cấp cái nhìn tổng quan về các chủ đề chính đang dần hình thành, bao gồm:

- + Cải thiện khả năng kết nối hạ tầng giao thông - trong nội đô và với các khu vực lân cận;
- + Giải quyết tình trạng ùn tắc giao thông và ô nhiễm không khí;
- + Ứng phó với biến đổi khí hậu và nâng cao khả năng chống chịu trước ngập lụt;
- + Thúc đẩy cung cấp năng lượng tái tạo tại địa phương;
- + Nâng cao năng lực của hệ thống thoát nước thải;
- + Đảm bảo các khu nhà ở mới có đầy đủ trường học và dịch vụ chăm sóc sức khỏe, đồng thời được thiết kế để khuyến khích các hoạt động và hình thức di chuyển bền vững và lành mạnh;
- + Phát triển một “thành phố thông minh” thông qua hạ tầng số và mạng băng thông rộng tốc độ cao;
- + Tăng cường liên kết với hạ tầng xanh chiến lược cả trong và ngoài ranh giới thành phố.

Song song với việc xây dựng Tầm nhìn dài hạn Derby, Hội đồng thành phố đã triển khai một chương trình tham vấn các bên liên quan nhằm thu thập thêm bằng chứng về những thách thức và ưu tiên mà thành phố đang đối mặt làm cơ sở xây dựng Kế hoạch IIP. Các cuộc họp ban đầu đã được tổ chức với các đơn vị cung cấp hạ tầng chủ chốt, các nhà tuyển dụng và những nhóm lợi ích khác. Thông tin thu thập được đã được sử dụng để phục vụ nghiên cứu chuyên sâu về nhu cầu hạ tầng giao thông của Derby. Mục tiêu của nghiên cứu này là xác định các phương án ở cấp độ chiến lược mà Hội đồng thành phố có thể triển khai như một phần của kế hoạch IIP chính thức.

Mặc dù đã được khởi động, chương trình tham vấn buộc phải tạm dừng trong thời gian đại dịch Covid-19 và hiện sẽ được khởi động lại trong bối cảnh kế hoạch phục hồi thành phố. Kế hoạch phục hồi này sẽ tập trung vào việc hỗ trợ nền kinh tế và cộng đồng thông qua đa dạng hóa kinh tế, giảm phát thải carbon, nâng cao sức khỏe và khả năng chống chịu. Một nội dung quan trọng, có liên quan trực tiếp tới Kế hoạch IIP, là việc xây dựng một quy hoạch tổng thể mới cho trung tâm thành phố nhằm định hình trung tâm của thành phố Derby sau những thay đổi sâu sắc do Covid-19 gây ra.

Các kết quả nghiên cứu mới sẽ là nền tảng cho chương trình tham vấn cộng đồng trong thời gian tới, đồng thời cung cấp thông tin cho công tác xây dựng tầm nhìn thành phố và giúp hội đồng thành phố xác định thứ tự ưu tiên can thiệp. Kế hoạch IIP chính thức sẽ được lên kế hoạch triển khai phù hợp để thực hiện sau khi quá trình xây dựng Tầm nhìn Thành phố công bố vào năm 2021.

Giống như nhiều thành phố khác, Derby phải đối mặt với những hạn chế lớn về nguồn lực, khiến việc phân bổ nhân sự và chuyên môn cho kế hoạch dài hạn trở nên khó khăn trong khi phải đối mặt với áp lực công việc hằng ngày. Derby đã quyết định dành riêng một nhóm nhân sự nòng cốt để thực hiện việc xây dựng chiến lược. Điều này đã mang lại lợi ích rõ ràng trong quá trình triển khai. Việc bảo đảm có một nhóm nhân sự nòng cốt ở giai đoạn trọng tâm của kế hoạch đã giúp thành phố duy trì được sự rõ ràng về mục tiêu và giữ vững động lực triển khai, ngay cả trong bối cảnh môi trường làm việc hằng ngày đầy thách thức.

Việc quản lý sự thay đổi nhân sự chính trị là một yếu tố quan trọng. Tại những địa phương có số lượng phiếu bầu ít và tổ chức bầu cử hội đồng thường xuyên, có thể dẫn đến sự thay đổi bộ máy lãnh đạo diễn ra thường xuyên hơn, khiến công tác lập kế hoạch dài hạn trở nên khó khăn. Trong những trường hợp như vậy, các hội đồng thành phố cần nỗ lực bảo đảm sự ủng hộ của các đảng phái đối với các đề xuất, nhằm tạo cho chúng tính ổn định và bền vững nhất định.

Liên quan đến vấn đề xây dựng sự đồng thuận, việc thành phố Derby nhận thức được giá trị của một tầm nhìn tổng thể là một bài học quan trọng đối với các địa phương khác đang tìm cách xây dựng các chiến lược hạ tầng giao thông dài hạn của

riêng mình. Việc giành được sự ủng hộ của đảng phái chính trị cho một chiến lược sẽ dễ dàng hơn nếu có một tầm nhìn rõ ràng về mục tiêu mà chiến lược đó hướng tới, bởi tầm nhìn này có thể được sử dụng để thu hút và gắn kết các đối tác cũng như các nhà ra quyết định. Bản thân chiến lược cũng có nhiều khả năng giải quyết các thách thức theo cách đóng góp hiệu quả cho việc kiến tạo không gian đô thị nếu nó được định hướng bởi một tập hợp mục tiêu rõ ràng.

Tầm nhìn Thành phố của Derby được triển khai vào năm 2021, với Kế hoạch Hạ tầng Tích hợp (IIP) sẽ được công bố sau đó. Trong năm 2022, Hội đồng Thành phố Derby sẽ tiến hành tham vấn cộng đồng về Kế hoạch hạ tầng IIP, sử dụng các kết quả từ phân tích hạ tầng chuyên sâu của mình để xác định các giải pháp cho những thách thức hạ tầng lớn mà thành phố đang đối mặt, trước khi công bố chiến lược cuối cùng.

3.4 Kế hoạch và lộ trình kết nối hạ tầng của West Yorkshire

Cơ quan Liên kết vùng West Yorkshire có diện tích rộng lớn, bao gồm năm quận Bradford, Calderdale, Kirklees, Leeds và Wakefield. Dân số của vùng đô thị này xấp xỉ 2,3 triệu người với lực lượng lao động khoảng 1,5 triệu người. Dân số và lực lượng lao động sẽ tăng trong tương lai cùng với sự phát triển của nền kinh tế khu vực. Sự gia tăng việc làm sẽ tập trung chủ yếu ở các trung tâm thành phố trong khu vực, với sự gia tăng các công việc thuộc lĩnh vực kinh doanh đòi hỏi kiến thức chuyên môn.

Khu vực này được kết nối tốt với mạng lưới đường bộ, nằm trong phạm vi một giờ lái xe của bảy triệu người. Đây là một trong những yếu tố chính góp phần khiến ô tô và xe tải nhỏ trở thành phương tiện giao thông chính để đi làm trong khu vực. Nghiên cứu của Cơ quan Liên kết vùng West Yorkshire cho thấy 70% tổng số chuyến đi được thực hiện bằng các phương tiện giao thông này.

Dự án nghiên cứu điển hình tập trung vào việc xây dựng một cơ sở bằng chứng thống nhất cho kế hoạch và lộ trình phát triển hạ tầng giao thông của Cơ quan Liên kết vùng. Công việc này bao gồm phân tích chi tiết các nguyên nhân dẫn đến các thách thức về giao thông mà khu vực đang đối mặt, làm cơ sở cho việc xây dựng các bước can thiệp hạ tầng giao thông được đề xuất đến năm 2040, được công bố để tham vấn trong năm 2020.

Xây dựng kế hoạch và lộ trình phát triển hạ tầng

Điểm khởi đầu cho công việc này là Chiến lược Giao thông vận tải West Yorkshire 2040 công bố vào năm 2017. Tài liệu này đã xác định tầm nhìn, mục tiêu và chính sách nhằm đáp ứng nhu cầu về cơ sở hạ tầng giao thông vận tải của khu vực đến năm 2040. Tài liệu này đã xác định bốn ưu tiên chính cho chiến lược:

- + Nâng cao năng suất nhằm hỗ trợ các doanh nghiệp phát triển và thu hút đầu tư mới vào khu vực, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và tạo việc làm;

- + Hỗ trợ tăng trưởng xanh để mở rộng nền kinh tế khu vực đồng thời giảm lượng khí thải carbon.
- + Thúc đẩy tăng trưởng bao trùm, đảm bảo tăng trưởng kinh tế tạo ra cơ hội cho tất cả những người sống và làm việc trong khu vực.
- + Phát triển hệ thống giao thông thế kỷ 21, xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông hiệu quả, giúp việc đi làm, kinh doanh và kết nối cộng đồng trong khu vực trở nên thuận tiện hơn.

Để hỗ trợ thực hiện tầm nhìn và các ưu tiên đã đề ra, Cơ quan Liên kết vùng đã đặt ra một loạt mục tiêu trung hạn chuyển đổi phương thức vận tải trong khu vực đến năm 2027, nhằm giảm số lượng di chuyển bằng ô tô và tăng số lượng chuyển đi bằng phương tiện giao thông bền vững, như đi bộ, xe buýt, tàu hỏa và xe đạp.

Kế hoạch kết nối hạ tầng giao thông sẽ đưa ra các chi tiết, làm rõ cách thức Cơ quan Liên kết vùng dự định triển khai tầm nhìn này. Mục đích của công việc này là đưa ra một cách tiếp cận mang tính chiến lược và dựa trên bằng chứng để xác định các thách thức và giải pháp về kết nối hạ tầng giao thông của khu vực được áp dụng một cách nhất quán trên toàn bộ West Yorkshire và phạm vi địa lý rộng hơn của khu vực đi lại - làm việc.

Kế hoạch kết nối hạ tầng giao thông cũng đưa ra một loạt các biện pháp can thiệp về giao thông vận tải bao gồm đường sắt, xe buýt, hệ thống giao thông công cộng khối lượng lớn, hạ tầng xe đạp, đi bộ và các dịch vụ vận tải đáp ứng nhu cầu kỹ thuật số cùng các giải pháp sáng tạo khác nhằm mục đích:

- + Nâng cao năng suất bằng cách tăng cường kết nối tất cả các địa điểm quan trọng trong khu vực, đặc biệt tập trung vào các nhóm và cộng đồng yếu thế và khu vực xa trung tâm.
- + Đáp ứng các định hướng của quy hoạch địa phương và các mục tiêu tăng trưởng về nhà ở và việc làm.

Để hỗ trợ các mục tiêu của Cơ quan Liên kết vùng, cách tiếp cận này hướng tới việc bảo đảm rằng các biện pháp về giao thông và tăng trưởng kinh tế bao trùm được phối hợp chặt chẽ với nhau nhằm tạo ra tác động lớn nhất cho người dân trong khu vực. Do đó, động lực then chốt là tập trung đầu tư giao thông vào các khu vực còn nhiều khó khăn, đồng thời kết hợp với các sáng kiến về kỹ năng, giáo dục và cộng đồng nhằm giúp các khu vực này thoát khỏi tình trạng khó khăn. Điều này hiện đang được hiện thực hóa thông qua Chương trình Chuyển đổi các thành phố (Transforming Cities Programme), là giai đoạn đầu tiên của lộ trình này.

Việc đạt được các mục tiêu giảm phát thải carbon cũng là một mục tiêu có tính đột phá quan trọng của kế hoạch và lộ trình kế hoạch kết nối hạ tầng giao thông. Giao

thông vận tải là nguồn phát thải carbon lớn thứ hai trong khu vực, trong đó 90% lượng phát thải đến từ giao thông đường bộ, đặc biệt là ô tô, xe tải và xe tải nhỏ. Cơ quan Liên kết vùng đã công bố nghiên cứu “Lộ trình Giảm Phát thải Carbon của West Yorkshire (CERP)” vào tháng 7 nhằm chỉ ra các cách thức ứng phó với tình trạng khẩn cấp về khí hậu. Các kết quả của nghiên cứu này đang được tích hợp vào kế hoạch và lộ trình kết nối hạ tầng.

Kế hoạch và lộ trình dự án được xây dựng dựa trên phân tích chi tiết về nhu cầu kết nối hạ tầng giao thông và các phương án can thiệp trên 22 hành lang giao thông. Quá trình này bao gồm việc rà soát các chương trình hiện có nhằm xác định những thiếu hụt về nguồn vốn. Việc đánh giá nhu cầu hạ tầng được thực hiện thông qua các báo cáo mang tên “Lý do cần thay đổi”.

Các báo cáo “Lý do cần thay đổi” đã tổng hợp nhiều loại dữ liệu đa dạng về giao thông và kinh tế - xã hội, bao gồm” các chỉ số về mức độ thiếu thốn; khả năng cung cấp và khả năng tiếp cận của giao thông công cộng; thời gian đi làm trung bình và tỷ lệ sở hữu ô tô cho từng tuyến giao thông. Các báo cáo sử dụng bản đồ và đồ họa thông tin để thiết lập bối cảnh không gian của từng tuyến giao thông, làm nổi bật các yếu tố thúc đẩy nhu cầu phát triển hạ tầng, đồng thời xác định những khu vực cần có các kết nối hạ tầng giao thông mới hoặc phải cải thiện. Dựa trên phân tích này, các báo cáo đưa ra tổng quan về các phương án kết nối hạ tầng giao thông cho từng tuyến giao thông, qua đó xây dựng một danh sách nhu cầu đầu tư hạ tầng.

Hiện nay, Cơ quan Liên kết vùng đang xây dựng một danh sách dài tích hợp các hạ tầng giao thông tiềm năng cho toàn bộ khu vực. Danh sách này sẽ được sử dụng để xác định các phương án kết nối giao thông hiệu quả nhất cho khu vực, cũng như đánh giá cách thức các phương án giao thông đó có thể góp phần vào việc đạt được các mục tiêu chuyển đổi phương thức giao thông.

Nền tảng của cách tiếp cận này là việc xây dựng một phương pháp đánh giá, được sử dụng để xem xét từng biện pháp được đề xuất trong bối cảnh khu vực, nhằm xác định các giải pháp hiệu quả nhất trong ngắn hạn, trung hạn và dài hạn. Phương pháp này đánh giá mức độ mà mỗi đề xuất có thể góp phần thực hiện các ưu tiên và tầm nhìn chính của Chiến lược Giao thông, với các kết quả được tóm tắt trong tài liệu lộ trình dự án của kế hoạch kết nối hạ tầng giao thông. Các bằng chứng nền tảng tương tự cũng được sử dụng để lập kế hoạch cho các giải pháp giao thông khác, chẳng hạn như trong lĩnh vực kỹ năng và phát triển các khu vực ưu tiên về không gian. Công việc này cũng được liên kết với các kế hoạch khác như nhà ở và phòng chống lũ lụt.

Như đã đề cập ở trên, một nội dung công việc quan trọng có sự liên kết chặt chẽ là việc Cơ quan Liên kết vùng nghiên cứu các lộ trình giảm carbon trong lĩnh vực giao thông (cũng như các lĩnh vực khác như công trình xây dựng, công nghiệp, sử dụng đất

và năng lượng) nhằm hướng tới mục tiêu phát thải carbon ròng bằng 0 vào năm 2038. Đây là một lĩnh vực hoạt động mới và đầy thách thức đối với Cơ quan Liên kết vùng, với những tác động tiềm tàng đáng kể đối với cá nhân, cộng đồng, doanh nghiệp và các nhà hoạch định chính sách. Việc gắn kết công việc này với kế hoạch và lộ trình kết nối hạ tầng giao thông sẽ bảo đảm sự vững chắc về mặt kỹ thuật, đồng thời đưa quan điểm phát thải carbon bằng 0 vào quá trình hoàn thiện và sắp xếp thứ tự ưu tiên cho các dự án trong danh mục.

Những kết quả ban đầu từ nghiên cứu về các lộ trình kết nối giao thông cho thấy công nghệ sẽ góp phần mang lại một số lợi ích về giảm phát thải carbon, trong đó xe điện có thể chiếm khoảng 40-50% tổng số phương tiện trong khu vực vào năm 2030. Tuy nhiên, hành vi đi lại và các loại hình hạ tầng giao thông và dịch vụ vận tải được cung cấp trong tương lai cần có sự thay đổi lớn.

Tác động của đại dịch Covid-19 cũng là một vấn đề mà Cơ quan Liên kết vùng đang nỗ lực giảm thiểu. Cơ quan này đã xây dựng một kế hoạch phục hồi kinh tế kèm theo một kế hoạch phục hồi giao thông. Một phần của các kế hoạch này là đầu tư hạ tầng giao thông nhằm giúp người dân có thể đi lại an toàn, yên tâm, đồng thời hỗ trợ nền kinh tế phục hồi thông qua tăng trưởng xanh và bao trùm.

Trước khi xảy ra đại dịch Covid-19, tình trạng khẩn cấp về khí hậu, các mục tiêu tăng trưởng bao trùm và thách thức trong việc thu hẹp khoảng cách năng suất của khu vực đã đặt ra những yêu cầu ngày càng cao đối với các mạng lưới giao thông. Do đó, mặc dù dự án được hình thành từ trước cuộc khủng hoảng, Cơ quan Liên kết vùng cho rằng kế hoạch này vẫn còn phù hợp thậm chí còn phù hợp hơn trong bối cảnh hiện nay. Khi các dự án trong kế hoạch này tiếp tục được phát triển, sẽ cần phải kiểm tra chúng dưới các kịch bản tương lai khác nhau, khi chúng ta hiểu rõ hơn về những thay đổi trong mô hình làm việc và đi lại mà đại dịch Covid-19 đã và đang tạo ra cho đến nay.

Một trong những bài học quan trọng rút ra từ dự án là cách điều chỉnh lại các ưu tiên và mục tiêu để ứng phó với những thay đổi trong bối cảnh chính trị chung. Cơ quan Liên kết vùng và các hội đồng địa phương đối tác đã tuyên bố tình trạng khẩn cấp về khí hậu và đặt ra các mục tiêu giảm phát thải carbon ngay trong giai đoạn xác định phạm vi của dự án. Do đó, quá trình phân tích phải xem xét vai trò mà kế hoạch kết nối có thể đóng góp trong việc thực hiện các mục tiêu này. Mặc dù tăng trưởng xanh đã là một ưu tiên then chốt của chiến lược, các mốc thời gian thực hiện nhiều biện pháp khác nhau vẫn phải được đẩy sớm hơn nhằm giúp khu vực đạt được mục tiêu phát thải ròng bằng 0 vào năm 2038.

Nghiên cứu tình huống này đã làm nổi bật lợi ích của việc xây dựng một cơ sở bằng chứng chi tiết ngay từ đầu dự án, nhằm tạo sự đồng thuận với các đối tác về nhu

cầu và thách thức kết nối hạ tầng giao thông, đồng thời cung cấp thông tin để hỗ trợ các quyết định trong tương lai. Công tác xây dựng chiến lược kết nối giao thông sẽ tiếp tục giúp Cơ quan Liên kết vùng và các đối tác tiến hành phân tích chặt chẽ để xem xét tác động tiềm tàng của từng biện pháp can thiệp hạ tầng được đề xuất.

Cuối cùng, Cơ quan Liên kết vùng nhận ra họ đang đối mặt với thách thức trong việc làm nổi bật những lợi ích mà kế hoạch kết nối hạ tầng giao thông có thể mang lại, bao gồm việc cải thiện cơ hội cho người dân địa phương phát triển các kỹ năng mới và cải thiện sức khỏe người dân nhờ sự chuyển đổi sang các phương tiện giao thông chủ động. Để giải quyết vấn đề này, Cơ quan Liên kết vùng sẽ đảm bảo những lợi ích bổ sung tiềm năng này được nhấn mạnh trong các tài liệu tham vấn được sử dụng để xác định các biện pháp can thiệp cơ sở hạ tầng giao thông cho kế hoạch.

Giai đoạn tiếp theo trong quá trình phát triển kế hoạch kết nối hạ tầng sẽ là hoạt động tham vấn và trao đổi với các bên liên quan chủ chốt về những chủ đề đang hình thành và danh mục các biện pháp can thiệp hạ tầng được đề xuất trong năm 2020. Hoạt động tham vấn này sẽ cung cấp cơ sở để Cơ quan Liên kết vùng xác định thứ tự ưu tiên cho các biện pháp hạ tầng ngắn hạn, trung hạn và dài hạn trong năm 2020, đồng thời bảo đảm rằng các can thiệp được đề xuất có thể phát huy hiệu quả trong việc thúc đẩy chuyển dịch phương thức giao thông của khu vực.

3.5 Chiến lược Phát triển Không gian Vùng Thành phố Liverpool

Vùng đô thị Liverpool bao gồm 6 chính quyền địa phương là Halton, Knowsley, Liverpool, Sefton, St Helens và Wirral. Vùng đô thị này trong lịch sử được định hình bởi cảng biển và các ngành công nghiệp truyền thống. Khi quá trình phi công nghiệp hóa diễn ra, dân số của khu vực đã suy giảm cho đến tận năm 2003. Tuy nhiên, xu hướng này hiện đã được đảo ngược, với dân số khoảng 1,5 triệu người, dự kiến sẽ tăng khoảng 5% vào năm 2040, khi nền kinh tế của khu vực được hỗ trợ bởi ngành sản xuất tiên tiến, quá trình hiện đại hóa cảng biển và sự phát triển của ngành du lịch dựa trên di sản văn hóa phong phú của khu vực.

Dự án nghiên cứu Chiến lược phát triển không gian vùng Thành phố Liverpool tập trung vào việc tổng hợp cơ sở dữ liệu bằng chứng ban đầu cho Chiến lược phát triển không gian (Spatial Development Strategy – SDS), công bố vào năm 2021. SDS được xây dựng như một công cụ nhằm xác định khung chính sách và hạ tầng giao thông liên quan cần thiết để ứng phó với các thách thức mà khu vực đang phải đối mặt, đồng thời tạo sự đồng thuận xung quanh một tầm nhìn mang lại lợi ích cho toàn bộ vùng đô thị. Giai đoạn đầu Chiến lược tập trung vào việc tham vấn và gắn kết các bên liên quan, đặc biệt là cư dân trong khu vực, nhằm hiểu rõ quan điểm và các ưu tiên của họ đối với các can thiệp hạ tầng giao thông trong tương lai.

Xây dựng Chiến lược Phát triển không gian

Là một phần của thỏa thuận phân quyền của khu vực năm 2015, Cơ quan Vùng Thành phố Liverpool có nghĩa vụ pháp lý phải lập ra Chiến lược phát triển không gian (SDS – Spatial Development Strategy). Trong đó, cơ quan này có trách nhiệm phải nêu rõ các chính sách chiến lược của Thị trường về sử dụng đất và phát triển trong toàn khu vực.

SDS đang được xây dựng song song với các công việc khác do Cơ quan Liên kết vùng triển khai, bao gồm chiến lược nhà ở, chiến lược giao thông của Thị trường, các kế hoạch cải thiện kết nối số và việc xây dựng Chiến lược Công nghiệp địa phương (Local Industrial Strategy). Chiến lược Công nghiệp địa phương đưa ra một tầm nhìn cho một vùng đô thị xanh, có khả năng cạnh tranh toàn cầu và mang tính bao trùm, xác định các thế mạnh và thách thức kinh tế của khu vực cùng với các can thiệp chính sách cần thiết để giải quyết các vấn đề đó.

Thông qua Chiến lược Công nghiệp địa phương, Vùng Đô thị Liverpool đã xác định một số cơ hội mang tính chuyển đổi, bao gồm: xây dựng một tương lai công nghiệp bền vững; thúc đẩy đổi mới trong lĩnh vực y tế; tận dụng đổi mới xã hội để giải quyết những thách thức sâu sắc nhất của xã hội; trở thành đơn vị dẫn đầu quốc gia về tăng trưởng xanh; và khai thác các thế mạnh về công nghệ và dữ liệu để cải thiện xã hội cũng như giải quyết các thách thức toàn cầu.

Để hiện thực hóa các cơ hội này, Chiến lược Công nghiệp địa phương đã đề ra các ưu tiên tổng thể, sau đó được tích hợp vào SDS, bao gồm:

- Các địa điểm phát triển thịnh vượng và mang bản sắc riêng;
- Cơ hội biến tiềm năng thành thịnh vượng;
- Nền tảng doanh nghiệp năng động tạo ra cơ hội;
- Hợp tác nhằm chuyển đổi đổi mới thành tác động thực tiễn;
- Kết nối tất cả các cộng đồng với các cơ hội phát triển.

Chiến lược Phát triển không gian (Spatial Development Strategy - SDS) của Vùng Đô thị Liverpool sẽ xác định “tầm nhìn” của Thị trường Vùng đô thị đối với việc sử dụng đất và phát triển trong toàn khu vực. Tầm nhìn này sẽ được hỗ trợ bởi các chính sách chiến lược ở cấp độ cao, nhằm thiết lập các nguyên tắc cốt lõi của SDS. Các nguyên tắc này dự kiến bao gồm: nền kinh tế bao trùm; sức khỏe và bất bình đẳng về sức khỏe; giảm thiểu biến đổi khí hậu và bảo vệ môi trường; kiến tạo không gian đô thị (place-making); giá trị xã hội. Tiếp đó, SDS sẽ xác định các ưu tiên không gian, bao gồm những khu vực phát triển chính, và đưa ra các chính sách cùng các giải pháp can thiệp hạ tầng cần thiết ở cấp độ chiến lược.

Phần lớn công việc của Vùng thành phố Liverpool liên quan đến SDS cho đến nay đều tập trung vào việc tham vấn và gắn kết các bên liên quan. Một nội dung quan trọng trong đó là hoạt động tham vấn rộng rãi thông qua chương trình “LCR Listens: Our Places” (“Liverpool City Region Listen: Our Places”). Hoạt động này được thiết kế nhằm thu thập ý kiến của người dân về những thách thức mà khu vực đang đối mặt, cũng như các phương án hạ tầng giao thông mà Cơ quan Liên kết vùng có thể xem xét. Quá trình này bao gồm việc chủ động tiếp cận các nhóm dân cư thường ít được đưa ra quan điểm trong các hoạt động tham vấn. Để thực hiện điều này, nhóm dự án đã trực tiếp gặp gỡ cư dân tại các cộng đồng khó khăn và tổ chức các “Hội thảo về khả năng tiếp cận bao trùm” (Inclusive Accessibility Workshops).

Thông qua các bước bổ sung này, Vùng Thành phố Liverpool (Liverpool City Region) hướng tới chiến lược SDS bao gồm các biện pháp can thiệp hạ tầng mang tính đặc thù, được thiết kế phù hợp với đặc điểm khu vực. Các vấn đề ưu tiên quan trọng của người dân được thu thập cũng sẽ giúp Cơ quan Liên kết vùng định hình thông điệp trong chiến lược SDS cuối cùng, làm nổi bật cách thức mà chiến lược này có thể đóng góp vào việc hiện thực hóa các mục tiêu đó.

Song song với các hoạt động tham vấn, Cơ quan Liên kết vùng đang xây dựng một “Đánh giá tác động tích hợp” đối với tất cả các biện pháp được đề xuất trong SDS, nhằm bảo đảm rằng các tác động đối với tính bền vững, sức khỏe, bình đẳng và phòng ngừa tội phạm đều được xem xét. Ngoài ra, cơ quan này cũng đang tiến hành một “Đánh giá giá trị xã hội” đối với chiến lược SDS để hiểu rõ hơn các tác động tiềm năng của chiến lược này đối với khả năng dịch chuyển xã hội. Cơ quan Liên kết vùng cũng đã xem xét cách thức SDS có thể đóng góp vào mục tiêu của khu vực là đạt mức phát thải carbon ròng bằng không vào năm 2040.

Thông qua việc thiết lập mối liên kết rõ ràng giữa cơ sở hạ tầng được nêu trong SDS và các chiến lược địa phương về công nghiệp, nhà ở và giao thông, Cơ quan Liên kết vùng có thể chứng minh cách các biện pháp can thiệp hạ tầng trong SDS được thiết kế phù hợp với đặc thù của khu vực, đồng thời có thể góp phần thực hiện các ưu tiên chính sách rộng hơn khác. Điều này cũng cho thấy rằng việc lồng ghép các ưu tiên chung và một cơ sở bằng chứng thống nhất trong các tài liệu khác nhau có thể tạo ra một chiến lược thống nhất cho toàn khu vực.

Thông qua việc thực hiện các hoạt động tham vấn một cách nghiêm túc ngay từ giai đoạn đầu của dự án, Vùng Thành phố Liverpool đã có thể xem xét nhu cầu và quan điểm của người dân trong khu vực trước khi đưa ra danh sách dài các giải pháp can thiệp hạ tầng giao thông. Cách tiếp cận này có thể nâng cao sự ủng hộ đối với các biện pháp được đề xuất, đồng thời tránh tạo ra cảm giác rằng Cơ quan Liên kết vùng đã xác định sẵn các hạ tầng sẽ được triển khai và việc tham vấn chỉ mang tính hình thức, như một hoạt động “cho đủ thủ tục”.

Việc xây dựng Đánh giá tác động tích hợp và Đánh giá giá trị xã hội cũng cho thấy giá trị của việc tiến hành các hoạt động đánh giá và phân tích về những lợi ích bổ sung mà các biện pháp can thiệp hạ tầng được đề xuất có thể mang lại. Những phân tích được thực hiện trong quá trình triển khai dự án đã giúp đánh giá và cải thiện việc lựa chọn các phương án hạ tầng, đồng thời có thể được sử dụng để tạo sự đồng thuận và ủng hộ đối với chiến lược SDS sau khi hoàn thiện từ cả phía công chúng và các hội đồng địa phương thành viên của Vùng Thành phố Liverpool.

Vùng Thành phố Liverpool sẽ tiếp tục thực hiện các hoạt động tham vấn, lần này tập trung vào danh sách dài các biện pháp can thiệp hạ tầng tiềm năng mà họ có thể đề xuất đưa vào chiến lược SDS trong năm 2020. Sau khi xem xét các kết quả thu được từ quá trình này, khu vực dự kiến sẽ tiến hành thêm một đợt tham vấn nữa vào năm 2021 và công bố chiến lược cuối cùng để trình lên cơ quan thanh tra quy hoạch vào đầu năm 2022.

KẾT LUẬN

*

* *

Trong bối cảnh các đô thị trên thế giới đang đối mặt với những thách thức ngày càng lớn liên quan đến tăng trưởng dân số, biến đổi khí hậu, chuyển đổi kinh tế và yêu cầu nâng cao chất lượng sống của người dân, việc xây dựng các chiến lược phát triển hạ tầng tích hợp đã trở thành một nội dung quan trọng trong quản trị đô thị hiện đại. Nhiều quốc gia đã triển khai các mô hình chiến lược hạ tầng nhằm đảm bảo sự phối hợp giữa quy hoạch sử dụng đất, phát triển giao thông, tăng trưởng kinh tế và mục tiêu phát triển bền vững.

Tại Vương quốc Anh, nhiều thành phố và vùng đô thị đã xây dựng các chiến lược hạ tầng với cách tiếp cận tích hợp và dựa trên bằng chứng. Các chiến lược này không chỉ tập trung vào đầu tư hạ tầng vật chất mà còn hướng tới các mục tiêu rộng hơn như giảm phát thải carbon, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế xanh, nâng cao khả năng tiếp cận cơ hội việc làm và cải thiện chất lượng không gian đô thị. Những trường hợp điển hình như thành phố Exeter, vùng đô thị West Yorkshire, vùng đô thị Liverpool và thành phố Derby cho thấy cách tiếp cận đa chiều trong việc xây dựng chiến lược hạ tầng và kết nối đô thị.

Các trường hợp này cung cấp những kinh nghiệm đáng chú ý về việc tích hợp quy hoạch không gian với quy hoạch hạ tầng, xây dựng cơ sở dữ liệu bằng chứng để hỗ trợ ra quyết định, thúc đẩy sự phối hợp giữa các cấp chính quyền và tăng cường sự tham gia của cộng đồng trong quá trình hoạch định chính sách.

Một số bài học kinh nghiệm

Qua phân tích các trường hợp tại Basildon, Exeter, West Yorkshire, Liverpool và Derby, có thể rút ra một số bài học quan trọng trong việc xây dựng và triển khai chiến lược hạ tầng đô thị.

Thứ nhất, cần tích hợp chặt chẽ giữa quy hoạch không gian và quy hoạch hạ tầng.

Một đặc điểm chung của các chiến lược tại Anh là sự gắn kết giữa quy hoạch sử dụng đất, phát triển đô thị và đầu tư hạ tầng. Các chiến lược hạ tầng không được xây

dựng như một tài liệu độc lập mà thường được liên kết trực tiếp với các chiến lược phát triển kinh tế, chiến lược nhà ở và chiến lược giao thông. Cách tiếp cận này giúp đảm bảo rằng các khu phát triển mới được hỗ trợ bởi hệ thống hạ tầng phù hợp, đồng thời tối ưu hóa hiệu quả đầu tư công.

Thứ hai, việc xây dựng chiến lược cần dựa trên cơ sở dữ liệu bằng chứng toàn diện.

Trong các trường hợp nghiên cứu, việc thu thập và phân tích dữ liệu đóng vai trò quan trọng trong quá trình xây dựng chiến lược. Các cơ quan quản lý đã tiến hành các nghiên cứu kỹ thuật, phân tích nhu cầu di chuyển, đánh giá khả năng tiếp cận việc làm và xác định các khu vực có mức độ kết nối thấp. Việc thiết lập một cơ sở dữ liệu bằng chứng ngay từ giai đoạn đầu giúp tạo sự đồng thuận giữa các bên liên quan và hỗ trợ quá trình ra quyết định chính sách.

Thứ ba, các chiến lược hạ tầng ngày càng gắn với mục tiêu phát triển bền vững và giảm phát thải carbon.

Nhiều chiến lược hạ tầng hiện nay không chỉ nhằm giải quyết nhu cầu giao thông hay phát triển đô thị mà còn đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện các mục tiêu khí hậu. Ví dụ, chiến lược kết nối của West Yorkshire được điều chỉnh để phù hợp với mục tiêu đạt phát thải carbon ròng bằng 0 vào năm 2038, trong khi các chiến lược tại Exeter và Liverpool cũng nhấn mạnh vai trò của giao thông bền vững và tăng trưởng xanh.

Thứ tư, sự phối hợp giữa các cấp chính quyền là yếu tố quyết định thành công của chiến lược.

Một điểm đáng chú ý trong các trường hợp nghiên cứu là vai trò của cơ chế hợp tác giữa các cấp chính quyền. Tại Exeter, hội đồng thành phố và hội đồng hạt đã phối hợp chặt chẽ trong việc xây dựng chiến lược giao thông. Tại Liverpool và West Yorkshire, các cơ quan liên hợp vùng đô thị đóng vai trò điều phối giữa các chính quyền địa phương. Cách tiếp cận này giúp đảm bảo sự thống nhất trong quy hoạch và huy động hiệu quả các nguồn lực đầu tư.

Thứ năm, sự tham gia của cộng đồng và các bên liên quan cần được chú trọng.

Quá trình xây dựng chiến lược hạ tầng tại các khu vực nghiên cứu đều bao gồm các hoạt động tham vấn cộng đồng rộng rãi. Các cơ quan quản lý không chỉ thu thập ý kiến từ doanh nghiệp và các tổ chức chuyên môn mà còn chủ động tiếp cận các nhóm dân cư thường ít tham gia vào các quá trình tham vấn chính sách. Điều này giúp nâng cao tính minh bạch, tăng cường sự đồng thuận xã hội và đảm bảo rằng các chiến lược phản ánh tốt hơn nhu cầu thực tế của cộng đồng.

Thứ sáu, cần chú trọng đánh giá các lợi ích xã hội rộng hơn của đầu tư hạ tầng.

Bên cạnh các lợi ích kinh tế và giao thông, nhiều chiến lược hạ tầng hiện nay còn xem xét các tác động xã hội như cải thiện sức khỏe cộng đồng, nâng cao khả năng tiếp cận giáo dục và việc làm, cũng như thúc đẩy dịch chuyển xã hội. Việc đánh giá toàn diện các lợi ích này giúp nâng cao hiệu quả lựa chọn dự án và tăng cường sự ủng hộ đối với các chương trình đầu tư hạ tầng.

Nguồn tài liệu: **Những nguyên tắc phát triển hạ tầng đô thị hiệu quả - Những bài học từ Chương trình Lộ trình phát triển đô thị” của Ủy ban hạ tầng quốc gia Vương quốc Anh - 10/2020**

Người dịch: *Nguyễn Thị Mai Anh*

Biên tập: *Lê Đức Toàn*

Trung tâm Công nghệ thông tin - Bộ Xây dựng, tháng 3/2026