

TS. VŨ KIM CƯƠNG

CHÍNH SÁCH ĐÔ THỊ

(Tái bản)

NHÀ XUẤT BẢN XÂY DỰNG
HÀ NỘI - 2010

LỜI NÓI ĐẦU

Nước ta đang trong quá trình công nghiệp hóa, quá trình công nghiệp hóa cũng là quá trình đô thị hóa. Nền kinh tế nước ta lại đang trong thời kỳ chuyển đổi từ cơ chế hành chính bao cấp qua cơ chế thị trường. Quản lý đô thị trong bối cảnh nền kinh tế-xã hội phát triển nhanh và có nhiều thay đổi đó hết sức khó khăn phức tạp. Nhu cầu bồi dưỡng kiến thức về quản lý đô thị cho đội ngũ cán bộ công chức các thành phố, thị xã, thị trấn trở nên cấp thiết. Nhiều trường đại học đã mở chuyên ngành đào tạo cử nhân quản lý đô thị và nhiều lớp bồi dưỡng chuyên đề về quản lý đô thị.

Trong hệ thống kiến thức về quản lý đô thị, chính sách đô thị được coi là các kiến thức cơ bản, nó trang bị cho học viên một tầm nhìn bao quát về đô thị, một hệ thống các quan điểm và giải pháp cơ bản về quản lý cải tạo và phát triển đô thị, những vấn đề chiến lược nhất của đô thị. Trên cơ sở đó, sẽ giúp học viên tiếp thu một cách hệ thống và sâu sắc các kiến thức về nghiệp vụ chuyên môn trong quản lý đô thị.

Nội dung cuốn sách được xây dựng trên cơ sở các tài liệu hội thảo về chính sách đô thị, các Hội nghị toàn quốc về quản lý đô thị (do Bộ Xây dựng chủ trì tổ chức), các tài liệu tập huấn về nâng cao năng lực quy hoạch và quản lý đô thị, do chương trình phát triển Liên hiệp quốc (UNDP), Ngân hàng Thế giới (WB) tài trợ, các tài liệu tham khảo về quản lý đô thị khác và qua kinh nghiệm 15 năm trực tiếp tham gia quản lý quy hoạch xây dựng tại thành phố Hồ Chí Minh của tác giả.

Sách được dùng làm tài liệu giảng dạy, học tập trong các lớp bồi dưỡng kiến thức về quản lý đô thị cho đội ngũ cán bộ công chức ở các địa phương, các sinh viên chuyên ngành quản lý đô thị trong các trường đại học, cao đẳng và đồng đảo bạn đọc quan tâm đến lĩnh vực này.

Tác giả xin chân thành cảm ơn sự giúp đỡ, góp ý kiến của các bạn đồng nghiệp và Nhà xuất bản Xây dựng. Mặc dù đã cố gắng hết sức, tuy nhiên cuốn sách chắc chắn còn nhiều khiếm khuyết, mong nhận được nhiều ý kiến phê bình của quý độc giả, xin chân thành cảm ơn.

Tác giả

PHẦN MỞ ĐẦU

I. CHÍNH SÁCH ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

1. Chính sách đô thị (Urban policy)

Trong từ điển Anh-Việt do Viện Ngôn ngữ học, các tác giả Hồ Hải Thụy, Chu Khắc Thuật, Cao Xuân Phổ chủ biên (Nhà xuất bản thành phố Hồ Chí Minh) có định nghĩa từ policy - "kế hoạch hành động, sự trình bày những ý tưởng v.v... do một chính phủ, đảng chính trị, tổ chức doanh nghiệp v.v... đưa ra hoặc áp dụng".

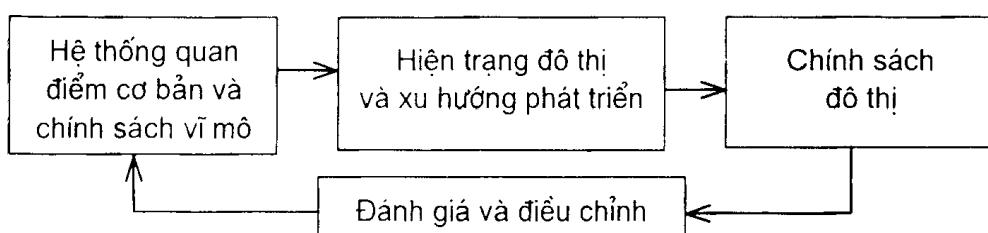
Từ "chính sách" cũng có thể hiểu theo kiểu: Chính sách = chính + sách

Sách là đối sách, cách ứng xử, theo nghĩa các từ như "phương sách", "sách lược". Còn chính là chính trị, chính quyền. Như vậy chính sách là cách ứng xử, cách xử lý các vấn đề do một tổ chức chính trị đưa ra (sau này mở rộng cho mọi tổ chức khác kể cả doanh nghiệp hay cá nhân).

Chính sách đô thị là hệ thống các quan điểm, mục tiêu và giải pháp (bao gồm kế hoạch hành động) của chính quyền về đô thị để đạt mục tiêu quản lý của mình.

Chính sách đô thị có nghĩa rộng hơn chính sách quản lý đô thị. Đối tượng của chính sách đô thị là đô thị. Đối tượng của chính sách quản lý đô thị là công tác quản lý đô thị.

Để hiểu rõ chính sách đô thị, ta cần nghiên cứu nguồn gốc của chính sách, đó là hệ thống các quan điểm chính trị thường đã có sẵn trong các chính sách vĩ mô của quốc gia. Từ quan điểm đó, xuyên qua thực trạng và xu hướng phát triển của đô thị ta có các mục tiêu quản lý và các giải pháp để đạt đến mục tiêu. Khái quát quá trình hình thành chính sách đô thị theo sơ đồ 0-1.



Hình 0-1. Sơ đồ hình thành chính sách đô thị.

Sơ đồ hình thành (thiết kế) chính sách đô thị không khác sơ đồ thiết kế quy hoạch đô thị. Chính sách vĩ mô chính là đường lối chính sách chung của Đảng và Nhà nước liên quan tới đô thị sẽ được cụ thể hóa thành các quan điểm và mục tiêu của chính sách đô thị. Bên cạnh các thông tin về hiện trạng đô thị, còn có các thông tin chung về các yếu tố bên ngoài của đô thị, xu hướng phát triển và dự báo phát triển của đô thị, các bài học kinh nghiệm theo chiều dài lịch sử của đô thị và từ các đô thị khác trong nước và nước ngoài.

Đối tượng của chính sách đô thị là tất cả các vấn đề của đô thị trên ba lĩnh vực bao quát nhất là kinh tế, xã hội và môi trường. Tuy nhiên với quan điểm "Nhà nước tạo điều kiện", những gì mà cá nhân công dân không tự làm được thì Nhà nước phải "tạo điều kiện", và phải có chính sách ở đó. Do đó chính sách đô thị sẽ hướng vào việc đảm bảo về hạ tầng đô thị, vào việc bảo vệ môi trường và vào việc tạo điều kiện cho các thị trường phát triển. Đó cũng là ba chức năng cơ bản của chính quyền đô thị.

2. Quản lý đô thị

Quản lý đô thị là một quá trình hoạt động để đi đến mục tiêu đảm bảo cho đô thị phát triển ổn định bền vững, đảm bảo hài hòa các lợi ích quốc gia cộng đồng và cá nhân cả trước mắt và lâu dài.

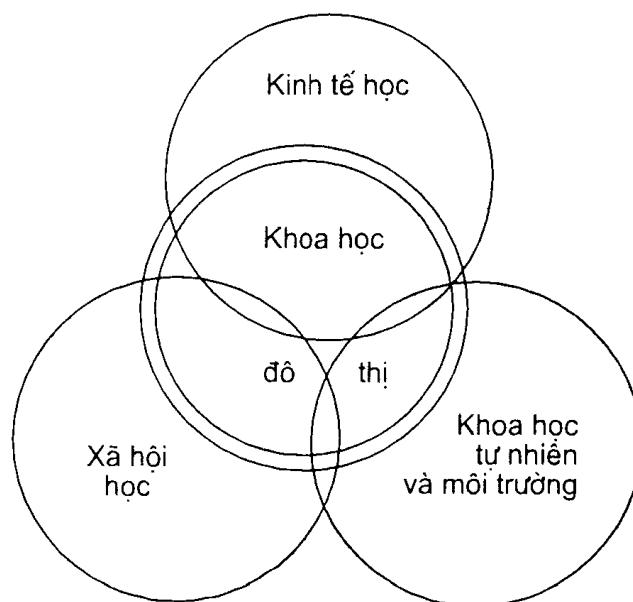
Quá trình hoạt động quản lý là một quá trình xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật, là một quá trình huy động nhân tài vật lực của đô thị, tận dụng các thời cơ, chế ngự các nguy cơ để phục vụ cho việc cải tạo và phát triển đô thị, nâng cao không ngừng đời sống nhân dân.

Trong quản lý đô thị có nội dung quản lý hành chính nhà nước (hành chính công) và quản lý kỹ thuật đô thị. Nói cách khác quản lý đô thị bao gồm nghiệp vụ hành chính đô thị và nghiệp vụ kỹ thuật đô thị. Tuy nhiên trong giáo trình này không đi sâu nghiên cứu về nghiệp vụ kỹ thuật đô thị. Nghiệp vụ kỹ thuật đô thị là nghiệp vụ của các nhà chuyên môn kỹ thuật đô thị nhằm đảm bảo sự hoạt động của hệ thống kỹ thuật hạ tầng đô thị. Nghiệp vụ hành chính đô thị đảm bảo sự vận hành của đô thị trên tất cả các lĩnh vực, đó là nội dung cơ bản của quản lý đô thị. Chính sách đô thị là nền tảng của nghiệp vụ quản lý đô thị, của nền hành chính đô thị.

II. ĐỐI TƯỢNG VÀ PHẠM VI NGHIÊN CỨU

Đối tượng của tài liệu này là các chính sách phục vụ công tác quản lý đô thị, nói cách khác là nghiên cứu các quy luật của đô thị và hoạt động quản lý đô thị để phục vụ công tác quản lý đô thị.

Để có thể nắm được các quy luật của hoạt động quản lý, trước hết phải nắm được các quy luật cơ bản của đô thị, trên từng lĩnh vực hoạt động của đô thị. Đó chính là khoa học về đô thị. Đây là một lĩnh vực tổng hợp, hầu như nó có liên quan tới tất cả các lĩnh vực khoa học có liên quan tới đô thị. Một cách khái quát nó là mảng giao thoa của khoa học về kinh tế, xã hội, khoa học tự nhiên và môi trường như hình 0-2.



Các lĩnh vực của khoa học về đô thị hiện nay, trên thế giới cũng như trong nước thường gồm các lĩnh vực chủ yếu sau đây:

1. Vấn đề tăng trưởng đô thị và đô thị hóa,
2. Thị trường đô thị,
3. Quy hoạch kiến trúc và xây dựng,
4. Hạ tầng kỹ thuật và dịch vụ đô thị,
5. Đất đai
6. Nhà ở
7. Môi trường
8. Tài chính đô thị
9. Xã hội đô thị và người nghèo
10. Quản lý hành chính nhà nước.

Các lĩnh vực trên cũng là các lĩnh vực của khoa học về quản lý đô thị. Tuy nhiên như sau này sẽ thấy, trong nền kinh tế thị trường vai trò chủ yếu của chính quyền là tạo điều kiện cho thị trường phát triển và bảo vệ môi trường, biện pháp hàng đầu là

tạo điều kiện về cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội, cho nên phạm vi nghiên cứu về quản lý đô thị tập trung vào các lĩnh vực liên quan tới không gian vật thể, là cơ sở đảm bảo cho đô thị phát triển.

III. MỤC TIÊU VÀ PHƯƠNG PHÁP

Mặc dù đối tượng của quyển sách nhỏ này là các chính sách phục vụ công tác quản lý đô thị, tuy nhiên mục tiêu của nó không phải nhằm trang bị kiến thức để thực hiện các nghiệp vụ quản lý cụ thể. Nội dung quyển sách hướng tới việc cung cấp cho bạn đọc những *thông tin cơ bản về đô thị, về quan điểm, mục tiêu và các giải pháp cơ bản để quản lý đô thị. Hệ thống các quan điểm, mục tiêu và giải pháp cơ bản đó gọi là chính sách đô thị.* Khi nắm được các quy luật vận động của đô thị, nắm được mục tiêu và các giải pháp quản lý cơ bản đó, bạn đọc dễ dàng nghiên cứu và tiếp thu các kiến thức và pháp luật thuộc về nghiệp vụ cụ thể của từng lĩnh vực quản lý.

Khi nghiên cứu môn học này, bạn đọc cần đứng ở vị trí người có trách nhiệm với sự phát triển đô thị. Đô thị đang tồn tại và vận động quanh ta. Các kiến thức được đúc kết thường lạc hậu so với thực tiễn. Do đó, để vận dụng được kiến thức rất cần sự đổi chiều thường xuyên với thực tế, trả lời những câu hỏi thực tiễn thường xuyên đặt ra cho chúng ta.

Chương 1

ĐÔ THỊ, ĐÔ THỊ HÓA VÀ VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC

1.1. KHÁI NIỆM VỀ ĐÔ THỊ

Đô thị là tên gọi chung các thành phố, thị xã, thị trấn, và được hiểu là *nơi tập trung dân cư đông đúc, là trung tâm của một vùng lãnh thổ với hoạt động kinh tế chủ yếu là công nghiệp và dịch vụ*. Hiện nay chưa có định nghĩa chính xác và bao quát về đô thị. Phàm những khái niệm phức tạp khó có định nghĩa chính xác. Tuy nhiên có hai tiêu chí được sử dụng chung để định nghĩa một đô thị. Tiêu chí thứ nhất là "độ kết tụ" (agglomeration) và tiêu chí thứ hai là "ngưỡng dân số" (population threshold). Độ kết tụ biểu hiện mức độ tập trung các công trình và nhà ở. Một khu vực nào đó được coi là đô thị khi các công trình và nhà ở phải kề sát nhau. Tuy nhiên sát cạnh nhau tới mức nào thì còn tùy điều kiện và cách xác định của mỗi nước. Ví dụ ở Pháp một ngôi nhà được coi là thuộc đô thị A nếu nó cách ngôi nhà gần nhất thuộc A dưới 200m. Ngưỡng dân số là số dân tối thiểu cư trú trong ranh giới đô thị (được xác định bằng độ kết tụ nêu trên). Cũng ở Pháp, một điểm dân cư được coi là đô thị khi số dân ≥ 2.000 người.

Ở nước ta, Nghị định 72/2001/NĐ-CP ngày 05.10.2001 của Chính phủ về việc phân loại đô thị và phân cấp quản lý đô thị đã đưa ra 5 tiêu chuẩn để xác định đô thị:

1. Là trung tâm tổng hợp hoặc chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội,
2. Dân số ≥ 4.000 người,
3. Lao động phi nông nghiệp $\geq 65\%$,
4. Có cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội đạt $> 70\%$ mức tiêu chuẩn, quy chuẩn quy định đối với từng loại đô thị,
5. Mật độ dân số đủ cao (tùy vùng).

Ở Việt Nam ta các thành phố, thị xã, thị trấn được xác định bằng ranh giới hành chính. Trong phạm vi hành chính đô thị theo cách xác định của nước ta bao gồm khu vực đô thị thuần khiết (Nghị định 72 gọi là khu vực nội thành phố, nội thị xã và thị

trấn) có độ kết tụ cao có thể hiểu như cách xác định ở các nước và khu vực nông thôn, nông nghiệp hay lâm nghiệp. Khu vực đất nông-lâm nghiệp bao quanh khu vực đô thị thuần khiết có ý nghĩa rất lớn đối với đô thị. Trên khu vực này thường bố trí các mảng xanh, các khoảng cách ly, các khu xử lý kỹ thuật, các khu vực dự trữ phát triển của đô thị. Hơn nữa việc phân loại theo Nghị định 72 nêu trên là để phục vụ việc phân cấp quản lý cho chính quyền các đô thị, nên việc lấy ranh giới hành chính và 5 tiêu chí nêu trên làm cơ sở là hợp lý. Tuy nhiên trong các bài toán về kinh tế-xã hội cần chú ý tới tính chất không thuần khiết của đô thị trong ranh giới hành chính nêu trên để có lời giải thích hợp.

1.2. NHỮNG ĐẶC ĐIỂM CƠ BẢN CỦA ĐÔ THỊ

Đô thị có ba đặc điểm cơ bản chung nhất và sẽ là tiền đề cho các chính sách đô thị.

1.2.1. Đô thị như một cơ thể sống

Đặc điểm này xuất phát từ tính chất cấu trúc hoàn chỉnh và đồng bộ của từng bộ phận cũng như của toàn bộ cơ thể đô thị và tính chất luôn luôn vận động của nó. Hệ thống cấu trúc hạ tầng của đô thị bao gồm:

- Hệ thống hạ tầng kỹ thuật;
- Hệ thống hạ tầng xã hội;
- Hệ thống hạ tầng kinh tế.

Hệ thống các chức năng vận động của đô thị là toàn bộ các hoạt động của nền kinh tế-xã hội đô thị trên cơ sở hệ thống hạ tầng nêu trên. Giống như một cơ thể sống có "sinh, lão, bệnh, tử", bất kỳ một sự "trục trặc" nào trong hệ thống cấu trúc cũng sẽ dẫn tới những rối loạn trong các hoạt động đô thị. Nếu như trong y học người ta định nghĩa "bệnh là sự mất cân bằng giữa cơ thể và môi trường", thì đô thị cũng có những căn bệnh do mất cân bằng như vậy. Nếu như sức khỏe được coi là yếu tố quan trọng số 1 của đời người, thì sự cân bằng, ổn định, bền vững cũng là mục tiêu số 1 của đô thị.

1.2.2. Đô thị luôn luôn phát triển

Đặc điểm này vừa biểu hiện tính "sống" của đô thị, đồng thời biểu hiện sự gắn kết chặt chẽ giữa đô thị với xã hội loài người. Sự hình thành và phát triển của đô thị gắn liền với lịch sử phát triển của loài người, đặc biệt là gắn liền với sự phát triển của nền kinh tế hàng hóa. Về ngôn ngữ chữ "đô" có ý nghĩa là trung tâm, chữ "thị" có ý nghĩa là chợ - là nơi giao lưu trao đổi hàng hóa. Xã hội loài người luôn phát triển, kinh tế hàng hóa luôn phát triển do đó đô thị luôn phát triển. Luôn luôn phát triển là đặc điểm chung và phổ biến của đô thị theo tiến trình phát triển của xã hội loài người.

Đặc điểm này cũng cho thấy sự hình thành, tồn tại, phát triển của đô thị chịu sự tác động mạnh mẽ của các quy luật kinh tế - xã hội, đặc biệt là các quy luật của nền kinh tế thị trường. Các tác động này vừa là thời cơ, vừa là thách thức cho sự phát triển ổn định, bền vững của đô thị.

1.2.3. Sự vận động và phát triển của đô thị có thể điều khiển được

Đặc điểm này cho thấy mặc dù các đô thị được hình thành và phát triển theo các quy luật khách quan của nền kinh tế - xã hội, nhưng con người có thể tham gia và điều khiển được sự phát triển đó. Nói cách khác, đô thị được coi là một hệ điều khiển, tuy nhiên là một hệ mở, một hệ điều khiển bán hoàn chỉnh. Con người chỉ có thể điều khiển được sự hình thành, hoạt động và phát triển của đô thị theo đúng các quy luật khách quan của nó. Con người có thể định hướng, có thể can thiệp vào sự vận động của đô thị, chứ không thể "bắt" đô thị vận động theo ý chí chủ quan trái quy luật của mình.

1.3. ĐÔ THỊ HÓA VÀ CÁC THÁCH THỨC

1.3.1. Đô thị hóa

1.3.1.1. Khái niệm đô thị hóa và tăng trưởng đô thị

Đô thị hóa là quá trình phát triển đô thị ở một quốc gia. Đô thị hóa bao gồm việc mở rộng các đô thị hiện có và việc hình thành các đô thị mới. Một khu vực lãnh thổ nào đó được "hóa" thành đô thị khi nó hội đủ các tiêu chuẩn của đô thị. Tuy nhiên để đánh giá quá trình đô thị hóa, người ta chỉ dựa vào hai tiêu chí là mức độ đô thị hóa và tốc độ đô thị hóa.

- Mức độ đô thị hóa = $\frac{\text{Số dân đô thị}}{\text{Tổng số dân}} (\%)$
- Tốc độ đô thị hóa = $\frac{\text{Số dân đô thị cuối kỳ} - \text{Số dân đô thị đầu kỳ}}{\text{Số dân đô thị đầu kỳ} \times N} (\%/\text{năm})$

trong đó N là số năm giữa hai kỳ thống kê.

Ví dụ, theo Tổng điều tra dân số Việt Nam ngày 01/4/1999, tổng số dân nước ta là 76.324.753 người, trong đó số dân sống trong các đô thị là 17.916.983 người, như vậy mức độ đô thị hóa của Việt Nam năm 1999 là:

$$\frac{17.916.983}{76.324.753} (\%) = 23,4\%$$

(Nguồn: Tổng cục thống kê công bố tại Hà Nội ngày 23.7.1999).

Tốc độ đô thị hóa của thành phố Hồ Chí Minh từ năm 1999 (dân số 5,037 triệu) đến năm 2004 (dân số 6,117 triệu) là:

$$\frac{6,117 - 5,037}{10 \times 5,037} (\%/\text{năm}) \approx 4,29 \%/\text{năm}$$

Tốc độ đô thị hóa có thể tính cho từng năm khi lấy số năm giữa hai kỳ thống kê $N = 1$. Lúc đó tốc độ đô thị hóa cũng chính là tốc độ tăng dân số đô thị hàng năm (nếu tính cho cả nước) hoặc tốc độ tăng dân số hàng năm nếu tính cho một đô thị.

Mức độ đô thị hóa và tốc độ đô thị hóa phụ thuộc vào cách xác định phạm vi đô thị, do đó có thể không hoàn toàn chính xác. Ví dụ như do quan niệm về dân cư đô thị, như nêu ở phần mở đầu, nó có thể là số dân sống trong khu vực đô thị thuần khiết, có thể là số dân nằm trong ranh giới hành chính đô thị. Dân số đô thị tăng đột biến trong thống kê khi một khu dân cư nào đó được công nhận là đô thị bằng một quyết định hành chính.

Tăng trưởng đô thị là sự phát triển của đô thị, việc đánh giá tăng trưởng đô thị thường trên cơ sở tăng dân số, cho nên khi nói tăng trưởng đô thị cũng là nói tăng dân số của đô thị và ngược lại.

Trên thế giới hiện nay có hai xu hướng đô thị hóa. Xu hướng "điểm" là tập trung phát triển các đô thị lớn và cực lớn. Xu hướng "diện" là phát triển đồng đều các đô thị và vùng nông thôn. Kinh nghiệm ở nhiều nước cho thấy đô thị hóa theo "điểm" có hiệu quả về kinh tế cao hơn. Nhiều nước đã bốc lên nhờ các đô thị cực lớn như Hàn Quốc nhờ Seoul, Mexico nhờ Mexico city, Thái Lan nhờ Bangkok v.v... trong khi đó ở một số nước khác có các chính sách nhằm chuyển quá trình phát triển từ những thành phố lớn có năng lực cao qua các thành phố nhỏ kém năng lực hơn hoặc về vùng nông thôn đã làm tốc độ phát triển bị chậm lại. Điều này cũng dễ hiểu vì năng suất lao động, các cơ hội kinh doanh, hiệu quả đầu tư cơ sở hạ tầng ở thành phố lớn thường cao hơn ở thành phố nhỏ và vùng nông thôn. Tuy nhiên các thành phố cực lớn lại nảy sinh nhiều yếu tố bất lợi về xã hội và môi trường, như việc làm tăng khoảng cách giàu nghèo, tăng sự cách biệt đô thị và nông thôn hoặc gây nhiều khó khăn cho việc bảo vệ môi trường sống.

Chiến lược phát triển đô thị ở nước ta cũng như ở nhiều nước khác hiện nay, một mặt khai thác tính ưu việt của xu hướng phát triển tập trung (xu hướng "điểm"), mặt khác chú trọng phát triển khu vực nông nghiệp và nông thôn để hạn chế các mặt yếu của xu hướng này. Cần lưu ý rằng xu hướng "điểm" còn là xu hướng tự phát của thị trường, nó phản ánh tác động của luật cung cầu, nên việc hạn chế, điều chỉnh xu hướng này là việc khó. Ví dụ ở Trung Quốc, điều 4 Luật Quy hoạch (năm 1989) có nêu "Nhà nước thực hiện phương châm không chế nghiêm ngặt quy mô của các

thành phố lớn, phát triển hợp lý các thành phố vừa và nhỏ" (thành phố lớn được quy định từ 500 ngàn dân trở lên). Đồng thời có cả phong trào "ly nông bất ly hương" để phát triển sản xuất phi nông nghiệp ở vùng nông thôn, giữ dân ở nông thôn. Nhưng kết quả của chính sách mở cửa (từ 1979) các thành phố lớn và cực lớn vẫn phát triển nhanh nhất, nhất là khu vực phía Đông nước này.

1.3.1.2. Đô thị hóa là tất yếu

Điều dễ hiểu là cùng với sự phát triển kinh tế hàng hóa là sự xuất hiện các trung tâm giao lưu hàng hóa. Đô thị hình thành từ quá trình ấy, đó là quá trình tất yếu của sự phát triển. Đô thị càng phát triển mạnh mẽ trong thời kỳ công nghiệp hóa. Thời kỳ công nghiệp hóa là thời kỳ có 4 tiến trình song song:

- Trước hết là tiến trình nâng cao năng suất lao động. Năng suất lao động công nghiệp cao hơn nhiều lần so với lao động thủ công.
- Thứ hai là tiến trình tái định cư trên quy mô quốc gia. Đó là quá trình chuyển từ 80% dân cư sinh sống ở nông thôn thành 80% dân cư sinh sống ở đô thị, chưa kể một số lượng lớn dân cư di chuyển cùng với sự phát triển nông, lâm, ngư nghiệp.
- Thứ ba là tiến trình tái bố trí sử dụng đất đai, không những chỉ là tiến trình phát triển các cơ sở sản xuất công nghiệp lớn, các khu dân cư mới, mà còn là tiến trình hiện đại hóa nền sản xuất nông-lâm-ngư nghiệp.
- Thứ tư là tiến trình cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân.

Ta có thể thấy rõ cả 4 tiến trình này đều gắn liền với quá trình đô thị hóa.

Trước đây do chịu ảnh hưởng hàng ngàn năm của tư tưởng phong kiến "trọng nông khinh thương" và trước mặt trái của đô thị như các tệ nạn xã hội thường tập trung ở đô thị, hiện tượng người thất nghiệp, hiện tượng ăn chơi xa hoa v.v... người ta thường e ngại sự phát triển đô thị. Trên thực tế do đô thị là nơi tập trung các cơ sở sản xuất có năng suất cao, là nơi tập trung các cơ sở văn hóa, giáo dục, nghiên cứu phát triển, là trung tâm giao lưu thông tin v.v... nên các đô thị thực sự trở thành nguồn lực của quốc gia, đóng góp sản phẩm để đáp ứng phần lớn nhu cầu quốc gia, là nơi sinh sôi phát triển. Ví dụ thành phố Hồ Chí Minh chiếm 6% dân số nhưng đã đóng góp khoảng 1/3 ngân sách quốc gia (số liệu thống kê nhiều năm, từ 1995).

Một vai trò đặc biệt quan trọng nữa của quá trình đô thị hóa, là chính quá trình này đã giải quyết tình trạng nghèo nàn lạc hậu ở khu vực nông thôn. Chính nông thôn mới là nơi sản sinh ra nạn thất nghiệp. Lý do là ruộng đất có hạn, tăng dân số tự nhiên cao, nhu cầu lao động lại giảm do kết quả của việc cơ giới hóa. Các đô thị đang phát triển là nơi tiếp nhận số lao động dư thừa này ở nông thôn. Các đô thị còn

là nơi tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp với số lượng ngày một lớn, chất lượng ngày một cao. Đây là yếu tố quyết định sự tăng năng suất lao động và cải thiện đời sống của nhân dân ở khu vực nông-lâm nghiệp và nông thôn.

1.3.2. Các thách thức cho tương lai đô thị

1.3.2.1. *Bối cảnh*

Theo kinh nghiệm các nước, khi mức độ đô thị hóa đạt tới 20% thì đô thị bắt đầu có vai trò nổi bật trong nền kinh tế xã hội. Đến năm 2000, đã có 51% dân số thế giới sống trong đô thị. Các vấn đề của đô thị đã trở nên các vấn đề lớn của thế giới. Loại trừ các xung đột về chính trị, những vấn đề trọng yếu được thế giới cùng quan tâm là:

- Yêu cầu phát triển bền vững,
- Vấn đề toàn cầu hóa về kinh tế,
- Vấn đề nghèo đói,
- Vấn đề môi trường sinh thái.

Do không xử lý tốt các vấn đề của quá trình công nghiệp hóa, ở nhiều nước (trong đó có Việt Nam) đã gặp phải tình trạng tồi tệ về đô thị, như nhận định của Ngân hàng thế giới (WB) là "yếu kém, không hiệu quả, không lành mạnh, thiếu công bằng".

Trên thực tế, do quá trình toàn cầu hóa, chính quyền các nước đang phát triển mất dần khả năng kiểm soát phát triển với tư cách của một quốc gia độc lập. Sự phát triển kinh tế phụ thuộc rất nhiều vào ý chí của các Công ty đa quốc gia. Theo tài liệu của hai tác giả Medard Gabel và Henry Buner, phát hành ở Hoa Kỳ năm 2003, năm 2000 thế giới có 63.000 Công ty đa quốc gia, 1000 Công ty đa quốc gia lớn nhất thế giới hiện nay đã chiếm 80% giá trị sản lượng công nghiệp toàn cầu. Exxon Mobil Corp là Công ty đa quốc gia lớn nhất thế giới hiện nay có doanh thu hàng năm lớn hơn giá trị tổng sản phẩm nội địa (GDP) của 200 trong số 220 quốc gia và vùng lãnh thổ trên toàn cầu^(*).

Nước ta đang trong quá trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa và cũng là quá trình đô thị hóa. Quá trình này cũng là quá trình hội nhập với nền kinh tế thị trường toàn cầu. Một mặt chịu sự chi phối của các quy luật vận động và phát triển toàn cầu, mặt khác chịu sự chi phối của các đặc điểm phát triển trong nước. Đặc điểm nổi bật là nước ta đang trong thời kỳ chuyển đổi với ba trạng thái quá độ song hành.

^(*) Nguồn: Báo Đầu tư chứng khoán số 217, ngày 02.02.2004.

- Quá độ từ nền sản xuất tự nhiên lên sản xuất hàng hóa,
- Quá độ từ nền kinh tế theo cơ chế kế hoạch hóa (hành chính bao cấp) qua cơ chế thị trường.
- Quá độ từ chế độ thuộc địa nửa phong kiến lên xã hội chủ nghĩa.

Các trạng thái chuyển đổi của nền kinh tế nước ta xảy ra trong môi trường toàn cầu hóa với yêu cầu cạnh tranh gay gắt đặt ra trước mắt các đô thị những thử thách rất lớn.

1.3.2.2. Các thách thức

a) Tính cạnh tranh

Tính cạnh tranh và vai trò của các đô thị quyết định tương lai kinh tế của các quốc gia. Khả năng cạnh tranh của các đô thị biểu hiện ở sức hấp dẫn đầu tư để phát triển kinh tế trong điều kiện ổn định, bền vững. Các đô thị mất khả năng cạnh tranh, nền kinh tế quốc gia sẽ suy sụp.

b) Môi trường

Phát triển công nghiệp đi liền với phát triển chất thải với quá trình làm bầu khí quyển trái đất nóng lên và tạo ra hiệu ứng nhà kính. Theo dự báo trong vòng 25 năm tới mức độ ô nhiễm nguồn nước có thể tăng lên 10 lần và lượng khí thải độc hại sẽ tăng lên 15 lần. Phần lớn trên 70% chất thải độc hại là của đô thị.

Nhu cầu hạ giá thành sản phẩm để tăng tính cạnh tranh làm hạn chế khả năng xử lý ô nhiễm, nhất là khi thiếu sự kiểm soát chặt chẽ của Nhà nước.

Nhu cầu phát triển đô thị từng ngày từng giờ đe dọa môi trường sinh thái, diện tích đất rừng và đất nông nghiệp ngày một giảm.

Phát triển đô thị, tăng khả năng cạnh tranh trong yêu cầu bảo vệ tốt môi trường là một thách thức lớn của các đô thị.

c) Nạn nghèo đói và bất công xã hội

Nông dân nghèo thiếu đất canh tác thường xuyên bổ sung vào đội quân nghèo đói ở đô thị. Chống nghèo đói không chỉ là mục tiêu xã hội lớn lao của nước ta, mà còn là của nhiều nước trên thế giới, vì cùng với nó là xung đột xã hội và mất ổn định về kinh tế.

Nguồn gốc của tính năng động, của năng suất lao động cao trong nền kinh tế thị trường là động lực cá nhân được giải phóng. Quá trình phát triển kinh tế thị trường theo hướng tự phát là quá trình phân tầng xã hội, là quá trình tăng thêm khoảng cách

giàu nghèo, khoảng cách giữa thành thị và nông thôn. Hậu quả của quá trình này là các tệ nạn xã hội và xung đột. Các khu nhà ổ chuột bên cạnh các khu thương mại lộng lẫy phản ánh tình trạng đó. Con người không thể có hạnh phúc trong môi trường xã hội như vậy.

d) *Năng lực quản lý*

Những thách thức nêu trên đòi hỏi các đô thị phải có khả năng quản lý tốt. Tuy nhiên chính khả năng này cũng là một thách thức đối với sự phát triển của đô thị.

Yếu tố thứ nhất là nguồn nhân lực. Kiến thức và kinh nghiệm về đô thị thường lạc hậu hơn so với thực tiễn vận động và phát triển của đô thị. Trong quá trình đô thị hóa nhanh, phần đông nguồn nhân lực quản lý đô thị có nguồn gốc từ nông thôn. Hoàn cảnh đô thị mỗi nước một khác. Do đó đòi hỏi đội ngũ quản lý đô thị phải "vừa làm vừa học".

Yếu tố thứ hai là công cụ quản lý- đó là hệ thống pháp luật cũng thường đi sau thực tiễn phát triển theo kiểu "mất bò mới lo làm chuồng". Đối với nước ta, thời kỳ chuyển đổi cũng là thời kỳ đổi mới về pháp luật tới mức "chóng mặt". Nhiều nhà đầu tư đã phản ứng về sự thay đổi nhiều khi rất "nhanh chóng" của các chính sách và pháp luật ở nước ta trong thời gian qua. Tuy nhiên pháp luật buộc phải thay đổi khi chính sách thay đổi cho phù hợp hơn với nền kinh tế thị trường.

Yếu tố thứ ba là cơ cấu tổ chức quản lý thường nặng nề, bảo thủ so với sự linh hoạt của thị trường. Ví dụ ở nước ta bộ máy tổ chức chính quyền đô thị không khác mấy bộ máy ở nông thôn đã tồn tại mấy chục năm qua.

Hậu quả của ba yếu tố trên là làm nảy sinh tệ nạn quan liêu, tham nhũng, cửa quyền trong bộ máy quản lý, lãnh đạo.

1.3.3. **Sự can thiệp chính trị**

Đô thị hình thành và phát triển do sự đòi hỏi của thị trường. Theo tác động của nền kinh tế thị trường toàn cầu cũng như trong nước, các đô thị đang phát triển đứng trước những thử thách nặng nề như nêu ở phần trên, nếu không vượt qua sẽ dẫn các đô thị đến chỗ mất cân bằng, kinh tế đình đốn, đời sống nhân dân bị đe dọa, khả năng cạnh tranh của nền kinh tế bị suy yếu, đất nước bị suy yếu theo. Từ đó, việc can thiệp của chính trị vào quá trình đô thị và phát triển đô thị là tất yếu. Sự can thiệp đó thông qua chính sách và pháp luật. Tuy nhiên sự can thiệp chính trị có thể tốt hoặc xấu tùy theo chính sách quản lý đô thị đúng hay sai. Điều đó thể hiện tầm quan trọng của chính sách quản lý đô thị. Chỉ có chính sách quản lý đô thị đúng đắn mới bảo đảm đô thị phát triển ổn định bền vững.

1.4. MỤC TIÊU QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

1.4.1. Mục tiêu con người

Ta biết rằng mọi sự vận động đều có cái bất biến làm cơ sở cho sự vận động, ví dụ trực của bánh xe, hay khối lượng của vật thể chuyển động... Trước khi lên máy bay sang Pháp để đàm phán về nền độc lập của nước nhà (31.5.1946), Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nắm tay cụ Huỳnh Thúc Kháng và nói: "...cụ ở nhà dĩ bất biến ứng vạn biến".

Cái "bất biến" mà Chủ tịch Hồ Chí Minh nhắc đến là gì? Có thể thấy ngay câu trả lời từ câu khẩu hiệu phía dưới danh xưng của nước ta: "độc lập, tự do, hạnh phúc". Đó là độc lập cho dân tộc, tự do hạnh phúc cho nhân dân. Đây chính là mục tiêu chiến đấu cả đời của Chủ tịch Hồ Chí Minh. Nó bắt nguồn từ chủ nghĩa yêu nước và chủ nghĩa nhân đạo của Người và cũng là của Đảng Cộng sản Việt Nam. Tất cả mọi đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước đều bắt nguồn từ hai bất biến này. Đây cũng chính là mục tiêu cơ bản của công tác quản lý đô thị - Mục tiêu con người.

Mục tiêu con người chính là cơ sở định hướng cho mọi chủ trương, chính sách, đồng thời cũng là định hướng xử thế của các chủ thể tham gia quá trình quản lý đô thị, theo tinh thần "dĩ bất biến ứng vạn biến".

Mục tiêu con người là tất cả vì lợi ích của con người, tuy nhiên trong bản thân lợi ích của mỗi con người có các yếu tố mâu thuẫn nhau. Đó là mâu thuẫn giữa:

- Lợi ích cá nhân với lợi ích cộng đồng,
- Lợi ích cục bộ với lợi ích toàn bộ,
- Lợi ích trước mắt với lợi ích lâu dài.

Sở dĩ nói đây là lợi ích của mỗi con người, là vì trong lợi ích cộng đồng, lợi ích toàn bộ, lợi ích lâu dài hay trước mắt đều có phần của mỗi cá nhân. Một số tài liệu hay nói tới lợi ích của Nhà nước và lợi ích của nhân dân, về bản chất dưới chế độ ta không có sự tách biệt này. Không có mâu thuẫn giữa Nhà nước với nhân dân. Chỉ có mâu thuẫn giữa ba cặp lợi ích nêu trên mà thôi.

Trên cơ sở mục tiêu con người này, có thể có một định nghĩa khác về quản lý đô thị: *Quản lý đô thị là một quá trình hoạt động liên tục của Nhà nước để tìm kiếm các nguồn lực và tổ chức thực hiện các giải pháp nhằm thỏa mãn không ngừng các nhu cầu về vật chất và tinh thần của nhân dân trong sự hài hòa các lợi ích.*

1.4.2. Mục tiêu phát triển ổn định bền vững

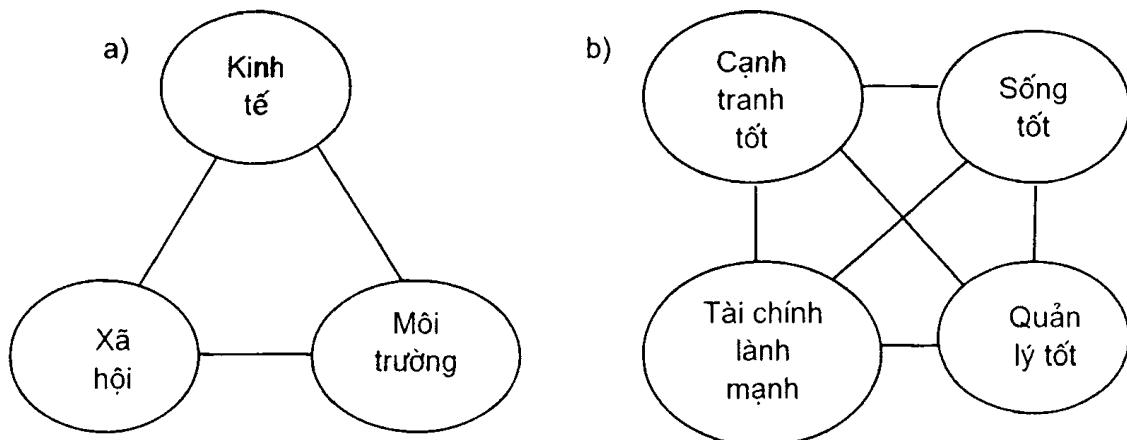
Như đã trình bày ở phần đầu, nếu thiếu sự tác động của quản lý, xu thế phát triển tự phát theo các quy luật của thị trường là nguy cơ luôn đe dọa sự ổn định của nền kinh

tế xã hội, hủy hoại môi trường sống của con người. Do đó, mục tiêu chiến lược cụ thể hơn của các đô thị là phát triển ổn định bền vững.

Định nghĩa phát triển bền vững của ủy ban về môi trường và phát triển của Ngân hàng Thế giới (Brundtland commission 1987) và được đưa vào văn kiện Hội nghị quốc tế về môi trường tại Saopaulo Brazil 1992 là: "*phát triển để đáp ứng các nhu cầu hiện tại mà không phương hại đến khả năng các thế hệ tương lai đáp ứng các nhu cầu của chính các thế hệ đó*".

Xem xét một cách tổng quát, sự ổn định của một đô thị chính là sự ổn định của môi trường kinh tế, môi trường xã hội và môi trường sinh thái đô thị. Kinh tế, xã hội và môi trường tạo thành ba chân trong thế cân bằng của đô thị, tạm gọi là thế cân bằng chân vạc (hình 1-1a). Có thể thấy mâu thuẫn giữa các "chân" trong thế cân bằng này.

- Phát triển kinh tế vì mục tiêu lợi nhuận có thể hủy hoại nhân phẩm và môi trường,
- Những yêu cầu quá cao về xã hội và môi trường có thể làm giảm khả năng cạnh tranh,
- Các rối loạn xã hội ảnh hưởng tới ổn định kinh tế, phá hoại môi trường,
- Môi trường bị hủy hoại dẫn tới rối loạn xã hội v.v...



Hình 1-1

a) Thế cân bằng chân vạc; b) 4 tiêu chí bền vững

Như vậy để đảm bảo phát triển ổn định bền vững, các thị trường trong nền kinh tế phải phát triển ổn định bền vững, môi trường xã hội nhân văn phải ổn định bền vững, môi trường sinh thái được đảm bảo. Đồng thời phải đảm bảo sự cân bằng, hài hòa giữa các nhu cầu trong từng lĩnh vực kinh tế, xã hội và môi trường. Mỗi một giải pháp quản lý phải được đối chiếu, xem xét sự tác động của nó trong từng lĩnh vực và tới các lĩnh vực khác trong ba lĩnh vực cơ bản này.

Để đảm bảo sự cân bằng về kinh tế, xã hội và môi trường nêu trên, người ta đã đưa ra bốn tiêu chí cụ thể cho đô thị. *Một đô thị sẽ bảo đảm phát triển ổn định bền vững khi:*

- Cạnh tranh tốt
- Sống tốt
- Tài chính lành mạnh
- Được quản lý tốt.

Bốn tiêu chí này được thể hiện trên hình 1-1b.

Nói tới ổn định bền vững về kinh tế không gì hơn là khả năng cạnh tranh tốt. Đô thị có tính cạnh tranh tốt thể hiện bằng nhiều yếu tố như sức hấp dẫn đầu tư, hấp dẫn du lịch, hấp dẫn về môi trường sống. Đô thị có tính cạnh tranh cao còn là nơi có năng suất lao động cao, là trung tâm sáng tạo và phát triển.

Nói tới xã hội và môi trường không gì bằng nói tới đời sống của người dân đô thị. Đời sống của nhân dân là thước đo của mọi giải pháp quản lý. Tiêu chí sống tốt phản ánh đầy đủ sự ổn định bền vững trong môi trường nhân văn và môi trường sinh thái. Chúng ta đều biết người giàu chưa hẳn đã có hạnh phúc.

Tài chính là thước đo về vật chất các quan hệ trong cộng đồng đô thị, là thước đo nguồn lực của đô thị. Các nguồn lực vật chất của đô thị được huy động thông qua hệ thống tài chính - ngân hàng để trở lại phục vụ đô thị. Các giá trị của cuộc sống được lượng hóa bằng tiền. Trên thực tế không phải cái gì cũng có thể được đánh giá bằng tiền. Các tác động vô hình như quan hệ xã hội, ảnh hưởng thứ cấp của các tác nhân bên ngoài có thể tạo thuận lợi hay gây hại cho một cơ sở sản xuất. Ví dụ một quán giải khát được hưởng lợi khi ở ngay cạnh một công sở có nhiều giao dịch. Tuy nhiên xu hướng chung để có thể đánh giá một cách công bằng các giá trị, người ta thường cố gắng quy ra tiền. Nên tài chính lành mạnh là nền tài chính rõ ràng, công bằng, trong sạch. Đồng thời là nền tài chính tạo điều kiện khai thác được các nguồn lực trong đô thị. Sự định giá không công bằng các giá trị có thể làm tiêu hủy nguồn lực. Khi đã khai thác được nguồn lực về tài chính một cách hợp lý, sẽ có điều kiện thực hiện được câu "có tiền mua tiên cũng được".

Tiêu chí quản lý tốt không những đảm bảo tăng khả năng cạnh tranh của đô thị mà còn là cơ sở để thực hiện tiêu chí sống tốt. Giống như một ngôi nhà được quản lý tốt là ngôi nhà luôn sạch sẽ, trật tự, ngăn nắp, các thành viên trong gia đình sống hòa thuận; nó thể hiện năng lực tổ chức và trình độ văn hóa, thẩm mỹ của chủ nhà. Một đô thị được quản lý tốt là đô thị luôn duy trì được trạng thái trật tự, an toàn, sạch đẹp. Nó thể hiện trình độ tổ chức quản lý của chính quyền, trình độ văn hóa và thẩm mỹ của cư dân.

1.4.3. Quản lý đô thị theo mục tiêu

Do có sự tương đồng nhất định về cấu trúc và hoạt động, người ta đã xem quản lý một đô thị như quản lý một xí nghiệp.

Quản lý theo mục tiêu là cách tiếp cận có tính logic chặt chẽ, cho phép trả lời các câu hỏi:

1. Cần phải làm gì ? Xác định sự cần thiết phải làm các công việc đó, sắp xếp thứ tự ưu tiên.
2. Cần phải làm như thế nào ? Xác định các giải pháp để thực hiện.
3. Khi nào phải làm ? Lập kế hoạch cho công việc.
4. Cần kinh phí bao nhiêu để đạt được kết quả ?
5. Các tham số của công việc được coi là thỏa đáng là gì ?
6. Cách đánh giá kết quả công việc là gì ?
7. Cần tiến hành những điều chỉnh gì ?

Quản lý theo mục tiêu nhằm vào kết quả cuối cùng. Theo cách tiếp cận này thì mục tiêu và kết quả không tách rời nhau. Trên thực tế đề ra mục tiêu thì dễ hơn là quản lý để đạt mục tiêu đó. Khi trả lời các câu hỏi trên, ta thấy sự thống nhất giữa mục tiêu và kết quả. Các giải pháp hướng tới kết quả quản lý theo mục tiêu đòi hỏi việc kiểm tra đánh giá chính xác các thông số của công việc phải làm theo yêu cầu do mục tiêu đưa ra. Mục tiêu vừa là điểm quy chiếu để định hướng cho các giải pháp vừa là tiêu chuẩn để đánh giá kết quả thực hiện.

Những nội dung nêu trên đồng thời cũng tương đồng với trật tự công việc quản lý hành chính mà theo tiếng Anh viết tắt là POSCoRDB, bao gồm:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. P - Planing | - Lập kế hoạch |
| 2. O - Organization | - Tổ chức |
| 3. S - Staff | - Nhân sự |
| 4. Co - Cooporation | - Phối hợp |
| 5. R - Report | - Báo cáo |
| 6. D - Direction | - Điều hành |
| 7. B - Budget | - Ngân sách |

Quản lý theo mục tiêu đối với đô thị được thực hiện theo một phương pháp gọi là phương pháp CDS (City Development Strategic) - chiến lược phát triển thành phố. Đây là một phương pháp do Ngân hàng thế giới (WB) đưa ra theo hướng tiếp cận mới có nhiều thành phần tham gia (partnership Approach), phương pháp CDS là phương pháp

quy hoạch và quản lý đô thị trong tiến trình, gắn chặt mục tiêu với kết quả, bảo đảm tính khả thi của quy hoạch và kế hoạch khi thực hiện các mục tiêu quản lý đô thị. Nội dung chi tiết hơn của phương pháp này sẽ được trình bày ở chương 2.

1.5. VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC

1.5.1. Sự chuyển đổi vai trò của Nhà nước

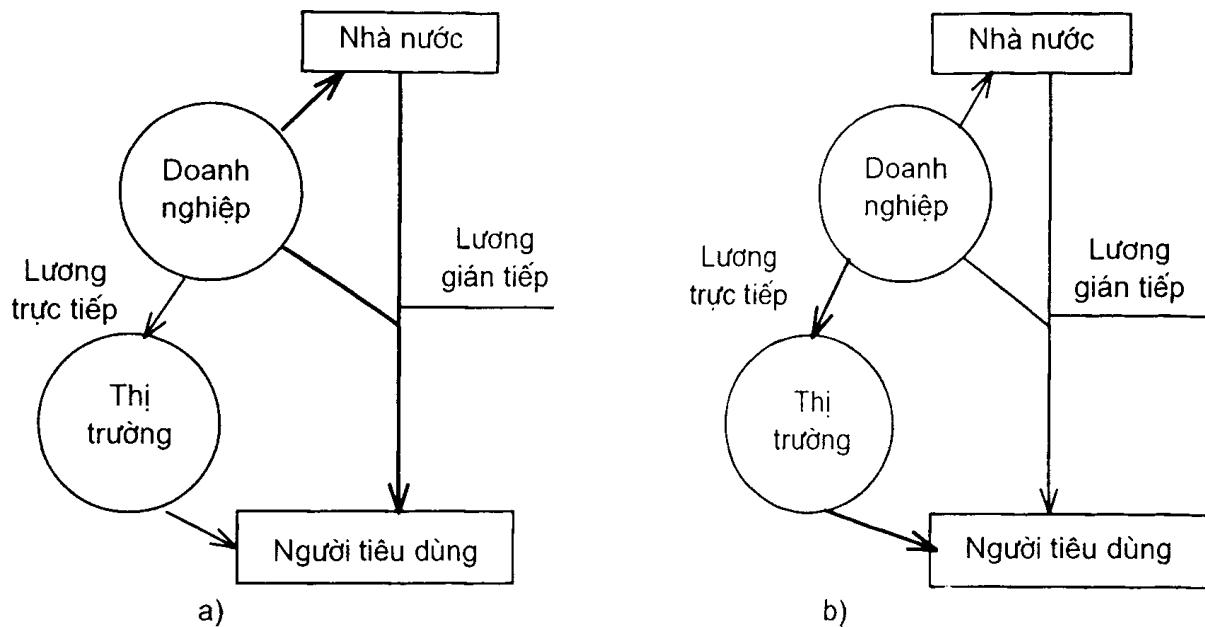
Theo Chủ nghĩa Mark, Nhà nước là bộ máy quản lý con người, quản lý xã hội xuất phát từ lợi ích của giai cấp thống trị, là bạo lực có tổ chức của một giai cấp để đàn áp những giai cấp khác^(*).

Nhà nước của nước ta là Nhà nước của dân, do dân, vì dân. Thực chất là Nhà nước của giai cấp công nhân liên minh với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản. Nhà nước có hai chức năng cơ bản là thực hiện chuyên chính vô sản, trấn áp bọn phản động, bảo vệ tổ quốc và thực hiện xây dựng đất nước giàu mạnh, xã hội công bằng dân chủ văn minh. Trong quá trình đổi mới từ nền kinh tế kế hoạch hóa qua nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa hai chức năng cơ bản này không thay đổi. Tuy nhiên vai trò của Nhà nước đối với nền kinh tế đã được thay đổi về cẩn bản.

Xem mô hình nền kinh tế xã hội (hình 1-2) có thể thấy rõ ở nền kinh tế hành chính bao cấp (kế hoạch hóa) Nhà nước điều hành toàn bộ nền kinh tế thông qua các kế hoạch sản xuất, các chỉ tiêu pháp lệnh. Phần lớn sản phẩm sản xuất ra được nộp cho Nhà nước để Nhà nước thực hiện việc phân phối thông qua lương gián tiếp cho người lao động. Lương gián tiếp chính là các phúc lợi xã hội như nhà ở, trường học, bệnh viện, nghỉ dưỡng v.v... Một phần thu nhập của người lao động qua lương trực tiếp do xí nghiệp trả để mua nhu yếu phẩm hàng ngày. Lương trực tiếp được tính trên cơ sở bù đắp năng lượng (tính bằng calo) cho người lao động và người ăn theo của họ.

Lương trực tiếp nhỏ hơn nhiều so với lương gián tiếp. Do trực tiếp điều hành sản xuất và phân phối, bộ máy nhà nước ở chế độ hành chính bao cấp rất cồng kềnh. Nhưng nguy hại hơn, Nhà nước không phát huy được tính năng động sáng tạo của mọi người dân, thiếu tính cạnh tranh giữa các sản phẩm làm cho năng suất lao động thấp. Đó là nguyên nhân cơ bản dẫn đến sự sụp đổ của nhiều nước xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu và Liên Xô cũ. V.I. Lê nin từng nói: "... quyết định việc ai thắng ai là năng suất lao động ...".

^(*) Nguyễn Duy Gia, "cải cách một bước bộ máy Nhà nước ở nước ta hiện nay. NXB Chính trị Quốc gia - HN-1996 (trang 11).



Hình 1-2.

a) *Bao cấp*; b) *Thị trường*

Chuyển qua cơ chế thị trường, sự đổi mới cơ bản là đổi mới vai trò của Nhà nước đối với nền kinh tế, *chuyển từ trực tiếp quản lý điều hành qua định hướng và tạo điều kiện*. Vai trò đó thể hiện trên sơ đồ hình 1-2b, lúc này quan hệ giữa xí nghiệp và người lao động là quan hệ trực tiếp. Người lao động bán sức lao động cho xí nghiệp và được trả bằng lương. Lương trực tiếp phải đủ trang trải mọi nhu cầu cuộc sống. Phần lương gián tiếp từ sự bao cấp của Nhà nước chỉ còn rất ít. Nền kinh tế - xã hội chủ yếu vận hành một cách tự động theo luật pháp, không còn bằng mệnh lệnh như trước.

1.5.2. Nhiệm vụ chức năng của Nhà nước trong cơ chế thị trường

Nhà nước trong nền kinh tế thị trường để thực hiện vai trò định hướng và tạo điều kiện nêu trên, có ba nhiệm vụ cơ bản sau:

- Cung cấp cơ sở hạ tầng,
- Tạo điều kiện cho thị trường,
- Bảo vệ môi trường.

1.5.2.1. Cung cấp cơ sở hạ tầng

Nhà nước bằng nguồn lực của mình và bằng cách huy động mọi nguồn lực trong xã hội để chăm lo tới toàn bộ hệ thống hạ tầng kỹ thuật, xã hội và kinh tế. Trong đó đặc biệt quan trọng là hệ thống hạ tầng kỹ thuật. Do yêu cầu đồng bộ, do yêu cầu cần phải có nguồn vốn đầu tư lớn và chậm thu hồi nên Nhà nước phải đứng ra tổ

chức và chăm lo việc bảo đảm hạ tầng kỹ thuật. Nhà nước có thể trực tiếp đầu tư, hoặc thông qua chính sách tư nhân hóa, xã hội hóa để huy động vốn từ xã hội, vốn nước ngoài để đầu tư cho hệ thống hạ tầng kỹ thuật.

Để đảm bảo sự ổn định và phát triển của nền kinh tế và của cuộc sống đô thị, hạ tầng kỹ thuật phải đi trước một bước.

1.5.2.2. Tạo điều kiện cho thị trường

Tạo điều kiện cho thị trường là tạo điều kiện để tăng sức cạnh tranh của đô thị, là tạo điều kiện để mọi cá nhân phát huy được tính năng động sáng tạo của mình, là tạo ra sân chơi bình đẳng cho mọi chủ thể.

Đô thị có 6 thị trường cơ bản:

- Thị trường hàng hóa,
- Thị trường tài chính,
- Thị trường đất đai và nhà ở (bất động sản),
- Thị trường giao thông vận tải,
- Thị trường dịch vụ, khoa học và công nghệ,
- Thị trường lao động.

Nhà nước vừa là chủ thể khi là chủ sở hữu hàng hóa (quốc doanh) tham gia thị trường, vừa đứng ngoài thị trường để đảm bảo cho các thị trường vận hành thuận lợi.

Nội dung đảm bảo bao gồm:

- Hành lang pháp lý (trong đó có quy hoạch),
- Cơ sở hạ tầng, là cơ sở vật chất nền tảng của các thị trường,
- Nguồn nhân lực, bảo đảm để các thị trường có đủ nhân lực có trình độ thỏa mãn yêu cầu,
- Thông tin, hỗ trợ các chủ thể trong thị trường quyết định.

Nói chung những gì thị trường cần mà các tổ chức hoặc cá nhân riêng lẻ không làm được Nhà nước đều phải ra tay gánh vác. Không những thế Nhà nước còn phải dự liệu trước mọi tình huống để dọn đường cho các thị trường phát triển.

1.5.2.3. Bảo vệ môi trường

Như trên đã nói, mục tiêu lợi nhuận trong kinh tế thị trường có xu hướng phá huỷ môi trường sinh thái. Những chi phí cho môi trường, an toàn phòng chống cháy, an ninh trật tự chiếm phần đáng kể trong tổng chi tiêu quốc gia. Một số loại xí nghiệp sản sinh khí thải, chất thải độc hại, chi phí để xử lý và bảo vệ môi trường có thể chiếm đến 20% giá thành sản phẩm.

Do nhu cầu của thị trường, rừng phòng hộ có thể bị tàn phá, sự cân bằng sinh thái trong hệ động thực vật có thể bị phá hủy, môi trường khí hậu toàn cầu ngày một xấu đi ...

Nếu Nhà nước không có pháp luật nghiêm minh và có biện pháp quản lý kiên quyết thì không thể bảo vệ được môi trường sống tốt cho nhân dân, nhất là nhân dân đô thị cả trước mắt, cả về lâu dài.

1.5.3. Bốn biện pháp cơ bản của Nhà nước

Để thực hiện tốt ba nhiệm vụ chức năng cơ bản nêu trên, Nhà nước trong nền kinh tế thị trường chú trọng thực hiện 4 biện pháp trọng yếu sau đây, theo tiếng Anh gọi là 4I.

- | | |
|-----------------|----------------------------|
| - Infratructure | - Cơ sở hạ tầng |
| - Incentives | - Kích thích, khuyến khích |
| - Interdiction | - Ngăn cấm |
| - Information | - Thông tin |

Đây là bốn giải pháp hay là bốn công việc luôn luôn thường trực trong đầu các nhà quản lý đô thị.

Về tầm quan trọng của cơ sở hạ tầng đã nêu ở phần trên, bao gồm hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và hạ tầng kinh tế. Nhà nước giữ vai trò chủ động từ khâu quy hoạch tới trực tiếp đầu tư hoặc huy động đầu tư, tới quản lý khai thác, bảo trì, bảo đảm hệ thống hạ tầng luôn đồng bộ, phát huy hết năng lực phục vụ phát triển kinh tế và đảm bảo đời sống nhân dân.

Có người nói thực chất của quản lý là kích thích. Kích thích là biện pháp khuyên khích hay xử phạt bằng tinh thần hay vật chất để định hướng hành vi theo chủ trương của Nhà nước. Biện pháp này phương Tây còn gọi một cách thô thiển nhưng dễ hiểu là "cây gậy và củ cà rốt".

Ngăn cấm là biện pháp tạo ra hành lang pháp lý. Xã hội hướng tới vận động một cách tự động hóa trong hành lang pháp lý đó. Để thay thế lối quản lý theo lệnh bằng lối quản lý theo luật, hành lang pháp lý phải rõ ràng, sao cho mọi người dân được tự do làm những gì pháp luật không cấm. Hiện nay tình trạng pháp lý ở nước ta chưa được như vậy, vì còn nhiều việc không cấm nhưng muốn làm còn phải xin phép. Cơ chế xin-cho còn phổ biến là vì thế.

Thông tin là biện pháp hỗ trợ đặc biệt của Nhà nước cho các doanh nghiệp và cư dân nói chung. Đứng ở cương vị quản lý, Nhà nước có điều kiện thu thập và cung cấp thông tin đầy đủ và toàn diện mà cá nhân hay tổ chức riêng lẻ không thể làm được.

Nhà nước cung cấp thông tin, tạo điều kiện cho mọi người có thông tin để ra quyết định, Nhà nước không quyết định thay như trong nền kinh tế kế hoạch hóa trước đây. Ví dụ Nhà nước cung cấp đầy đủ thông tin về thị trường nước giải khát, ai muốn đầu tư sản xuất nước giải khát thì tự xem xét và quyết định đầu tư, Nhà nước không vin vào lý do đã có nhiều cơ sở sản xuất nước giải khát rồi để cấm đầu tư tiếp. Nghĩa là thay vì ra quyết định, Nhà nước chỉ cung cấp thông tin. Doanh nghiệp ra đời sau có thể mạnh về kỹ thuật và công nghệ vẫn có thể giành thắng lợi trong thị trường nước giải khát tưởng như đã bão hòa.

1.5.4. Định hướng XHCN và giải pháp tư nhân hóa, xã hội hóa

Phần trên đã nói tới 3 nhiệm vụ chức năng và 4 biện pháp cơ bản của chính quyền trong nền kinh tế thị trường để bảo đảm cho đô thị phát triển bền vững. Hiện nay nước ta đang thực hiện công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước và đang trong quá trình thương thuyết để gia nhập WTO (tổ chức thương mại thế giới). Hội nhập vào nền kinh tế thế giới là hội nhập vào nền kinh tế tư bản chủ nghĩa, chịu sự tác động mạnh mẽ của các quy luật kinh tế thị trường tư bản chủ nghĩa. Hội nhập vào thị trường đó có rất nhiều thời cơ nhưng cũng rất nhiều thách thức. Những mặt trái tội ác của chủ nghĩa tư bản luôn đe dọa sự phát triển đất nước theo mục tiêu xã hội chủ nghĩa của Đảng và nhân dân ta được khẳng định trong cương lĩnh xây dựng đất nước do Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 7 (1991) đề ra: "Xã hội - xã hội chủ nghĩa mà nhân dân ta xây dựng là một xã hội:

1. Nhân dân lao động làm chủ,

2. Có một nền kinh tế phát triển cao dựa trên lực lượng sản xuất hiện đại và chế độ công hữu về các tư liệu sản xuất chủ yếu,

3. Có nền văn hóa tiên tiến đậm đà bản sắc dân tộc,

4. Con người được giải phóng khỏi áp bức, bóc lột, bất công, làm theo năng lực, hưởng theo lao động, có cuộc sống ấm no, tự do hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện cá nhân.

5. Các dân tộc trong nước bình đẳng, đoàn kết và giúp đỡ lẫn nhau cùng tiến bộ,

6. Có quan hệ hợp tác với nhau, dân túc cả các nước trên thế giới".

Để khắc phục sai lầm duy ý chí, nóng vội trong cách mạng về quan hệ sản xuất khi nền sản xuất còn yếu kém, lạc hậu, Đảng đã chủ trương phát triển kinh tế thị trường có nhiều thành phần. Từ đó có chủ trương tư hữu hóa nhiều doanh nghiệp nhà nước (ví dụ biện pháp cổ phần hóa). Như vậy tư hữu hóa là một biện pháp chuyển quyền sở hữu và đầu tư sản xuất kinh doanh từ Nhà nước về tư nhân nhằm huy động tối đa nguồn lực từ nhân dân để phát triển đất nước.

Ngoài ra, theo cơ chế hành chính bao cấp trước đây mọi việc đầu tư vào lĩnh vực dịch vụ xã hội như y tế, giáo dục, vui chơi giải trí, thể dục thể thao, kể cả dịch vụ đô thị như cấp điện, cấp nước đều do Nhà nước bao lo. Người dân được hưởng các dịch vụ nêu trên một cách miễn phí. Xã hội hóa là việc huy động nguồn lực từ nhân dân (qua việc thu phí và các đóng góp khác của nhân dân) để giải quyết các nhu cầu của nhân dân. Xã hội hóa có nghĩa rộng bao gồm cả tư nhân hóa đầu tư và khai thác trong các lĩnh vực này.

Có thể nói *thực chất của công cuộc đổi mới từ nền kinh tế hành chính bao cấp qua cơ chế thị trường là sự giải phóng, kích thích, phát huy động lực cá nhân trong khuôn khổ pháp luật theo lý tưởng xã hội chủ nghĩa*. Nhưng động lực cá nhân nếu bùng phát tự do sẽ gây tác hại như các nguồn năng lượng khác như xăng dầu, chất nổ. Các nguồn năng lượng tự nhiên được chế ngự trong lò phản ứng, trong xilanh. Động lực cá nhân phải được chế ngự bằng pháp luật. Đây chính là nhiệm vụ cơ bản và lâu dài của Nhà nước trong quản lý phát triển đất nước nói chung và đô thị nói riêng.

1.5.5. Nội dung quản lý nhà nước về đô thị

Trên cơ sở nhiệm vụ chức năng chung của Nhà nước nêu ở phần trên có thể xác định nội dung quản lý nhà nước về đô thị gồm^(*):

1. Xây dựng chiến lược phát triển và quản lý phát triển,
2. Ban hành các văn bản pháp luật,
3. Quản lý đầu tư xây dựng và thị trường bất động sản,
4. Cung cấp hạ tầng kỹ thuật,
5. Bảo vệ môi trường, an ninh, trật tự xã hội,
6. Phát triển văn hóa, kiến trúc, bảo vệ di sản, cảnh quan,
7. Kiểm tra xử lý vi phạm về trật tự đô thị,
8. Giải quyết tranh chấp khiếu nại, khiếu kiện,
9. Ngăn chặn tệ nạn xã hội, chống bóc lột, xóa đói giảm nghèo,
10. Tổ chức bộ máy hành chính đô thị hữu hiệu.

Ta thấy thực hiện những công việc này sẽ bảo đảm sự ổn định của đô thị, bảo đảm những điều kiện cơ bản và tiên quyết cho nền kinh tế đô thị phát triển.

^(*) Theo tài liệu tập huấn về quản lý đô thị của Bộ Xây dựng.

Chương 2

TĂNG TRƯỞNG ĐÔ THỊ VÀ QUY HOẠCH

2.1. TĂNG TRƯỞNG ĐÔ THỊ

2.1.1. Khái niệm

- Tăng trưởng đô thị là sự tăng dân số gắn liền với sự phát triển không gian kiến trúc đô thị. Tuy nhiên cốt lõi của tăng trưởng đô thị là dân số. Dân số là yếu tố chi phối các yếu tố khác của đô thị cho nên khi nói tới tăng trưởng đô thị thường được hiểu là tăng dân số đô thị.

- Đối với một thành phố, tăng trưởng đô thị được đo bằng tốc độ tăng dân số hàng năm. Tăng dân số hàng năm bao gồm tăng dân số tự nhiên và tăng dân số cơ học. Tăng dân số tự nhiên là hiệu số sinh tử hàng năm, tăng dân số cơ học là số dân tăng lên do việc di dân nhập cư vào đô thị.

Ngoài ra trong cơ cấu dân số các thành phố còn có lượng khách vãng lai, bao gồm lao động thời vụ, những người tạm trú dài hạn, khách tham quan du lịch, chữa bệnh... Do có vai trò trung tâm, cơ sở hạ tầng của đô thị (cả hạ tầng kỹ thuật và xã hội) phải đáp ứng nhu cầu của lượng khách vãng lai này. Ví dụ các trường đại học hay bệnh viện lớn ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh phải phục vụ cho nhân dân các tỉnh xung quanh.

2.1.2. Dân số vừa là nguồn lực vừa là áp lực

Ở chương 1, chúng ta đã nói tới di dân như là một tiến trình phát triển. Quá trình đô thị hóa là quá trình di dân từ nông thôn về đô thị, là một quá trình tất yếu của phát triển, quá trình này thường được hoàn tất (về cơ bản) trong ba, bốn thập niên. Quá trình di dân vào đô thị đồng thời cũng là quá trình tăng nồng suất lao động, nhờ đó của cải được làm ra nhiều hơn, đời sống được cải thiện tốt hơn.

Việc tăng dân số và việc di dân vào đô thị làm tăng sức lao động cho đô thị. Mặc dù một số đông dân nhập cư là lao động phổ thông nhưng chính đô thị cũng rất cần lao động đó.

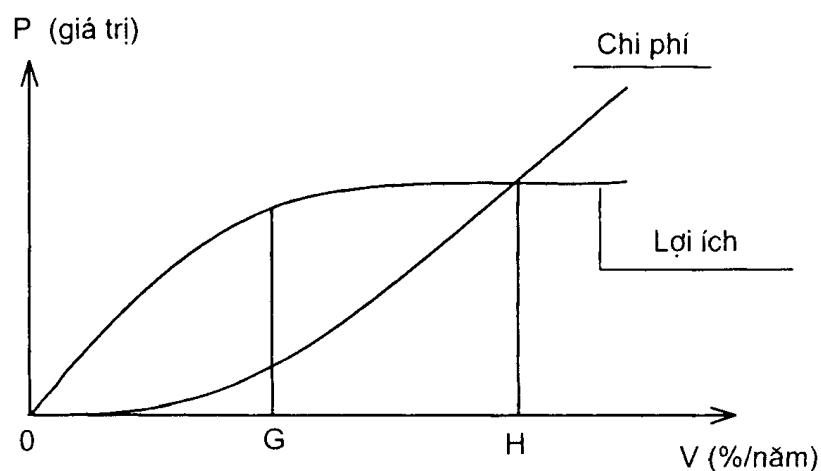
Việc tăng dân số cũng là tăng nhu cầu cho các thị trường đô thị. Một lao động trực tiếp sản xuất thường kéo theo lao động gián tiếp và người ăn theo. Ví dụ thống

kê lao động ở thành phố Hồ Chí Minh năm 2004 có 1.356.827 lao động trong các ngành sản xuất, 1.204.277 lao động trong các ngành dịch vụ và quản lý nhà nước, còn lại là người ăn theo trong tổng số hơn 6,0 triệu dân. Đối với kinh tế thị trường việc tăng cầu là một động lực để phát triển.

Tuy nhiên, việc tăng nhu cầu quá mức, vượt quá khả năng cung ứng về hạ tầng và dịch vụ sẽ dẫn tới sự mất cân bằng của đô thị, ảnh hưởng xấu tới sự phát triển kinh tế và ổn định đời sống nhân dân. Dân số tăng nhanh trở thành áp lực đối với đô thị.

2.1.3. Chi phí và lợi ích của tăng trưởng

Đô thị trên hình 2-1 biểu thị mối quan hệ giữa giá trị lợi ích hay chi phí (trục tung) với tốc độ tăng trưởng (trục hoành).



Hình 2-1

Chi phí cho đô thị bao gồm chi phí đầu tư cho hạ tầng và xã hội, chi phí bảo vệ môi trường, chi phí thời gian đi lại (nhất là đối với đô thị lớn).

Những chi phí này tăng rất nhanh khi tốc độ tăng dân số cao, do phát sinh thêm những chi phí thứ cấp. Ví dụ dân số tăng nhanh phải chi phí cải tạo đô thị, chi phí này tốn kém hơn xây dựng đô thị mới, hoặc đô thị lớn thời gian đi lại nhiều, chi phí cho việc đi lại cao hơn. Do đó đô thị chi phí - tốc độ tăng trưởng là đường cong "lõm".

Trong khi đó dân số tăng nhanh lợi ích mang lại không tăng nhanh. Bởi vì năng suất lao động không tăng theo số dân, phúc lợi xã hội cũng tăng chậm hơn. Do đó đô thị lợi ích - tốc độ tăng trưởng là đường cong "lồi".

Hiệu số giữa lợi ích và chi phí chính là hiệu quả của sự phát triển đô thị. Nhìn lên hình 2-1, ta thấy điểm G sẽ tương ứng với tốc độ tăng trưởng có hiệu quả tốt nhất (hiệu số lợi ích - chi phí max). Còn điểm H tương ứng với tốc độ mà việc phát triển đô thị

không mang hiệu quả gì. Nếu tốc độ tăng trưởng vượt khỏi giá trị ứng với điểm H, chi phí cho đô thị sẽ lớn hơn lợi ích, đô thị sẽ sa vào tình trạng mất cân bằng.

2.1.4. Nguy cơ phát triển tự phát và kiểm soát tăng trưởng

Như sơ đồ hình 2.1, về mặt lý thuyết để cho đô thị phát triển có hiệu quả nhất phải xác định tốc độ tăng trưởng ứng với điểm G. Tất cả các thành phố đều muốn kiểm soát tốc độ tăng trưởng để có hiệu quả cao nhất. Tuy nhiên, bài toán xác định tốc độ tăng trưởng tối ưu đó rất phức tạp và khó tìm ra lời giải thỏa đáng. Dưới tác động mạnh mẽ của thị trường, xu hướng phát triển tự phát luôn luôn đe dọa các kế hoạch cứng nhắc của đô thị.

Phát triển tự phát là sự tăng dân số không kiểm soát được, kéo theo một loạt các tệ nạn như xây dựng trái phép, thất nghiệp, tệ nạn xã hội, ô nhiễm môi trường.

Hiện tượng di dân vào đô thị cũng giống như hiện tượng nước chảy về chỗ trũng. Lý do đơn giản là ở thành phố dễ kiếm tiền hơn, ở thành phố lớn dễ hơn ở thành phố nhỏ. Nhà văn Sơn Nam thường nói đặc điểm của dân cư Sài Gòn là "về quê ăn Tết". Thành phố là nơi để làm ăn, để kiếm tiền. Ban đầu là lao động công nhặt, chạy xe kéo, đạp xích lô, bán hàng rong, dần dần học được nghề, kiếm được chỗ làm và "sinh cơ lập nghiệp". Cũng dễ thấy bản chất của quá trình này là tự phát, chính xác hơn đó là một quá trình tự vận hành theo quy luật. Nếu không nhận thức được quy luật ấy sẽ dễ có những giải pháp sai lầm.

Trong lịch sử phát triển các đô thị, người ta đã áp dụng nhiều biện pháp để kiểm soát tăng trưởng:

- *Ngăn chặn nhập cư*: bằng biện pháp kinh tế và hành chính. Về kinh tế người ta đặt ra lệ phí nhập cư. Về hành chính người ta đặt ra các tiêu chuẩn nhập cư. Ví dụ phải có nhà ở, có công việc làm hoặc có trình độ lao động cao mới được nhập cư vào thành phố. Ở nước ta nặng về biện pháp hành chính, người nhập cư phải tạm trú dài hạn (ít nhất 5 năm) có chỗ ở và việc làm ổn định mới được đăng ký hộ khẩu.

Tuy nhiên giải pháp ngăn chặn nhập cư chỉ gây khó khăn cho người nhập cư, hạn chế phần nào số người muốn nhập cư mà không ngăn chặn được việc nhập cư. Lý do là vì nhu cầu sinh sống bức bách của người dân buộc họ bất chấp các yêu cầu của chính quyền. Họ không có hộ khẩu, cuộc sống gấp khó khăn, con cái học hành không được thuận lợi, cuối cùng chính quyền cũng phải lo. Họ đã nghèo lại còn chịu thiệt thòi nhiều hơn là điều không tốt, chính quyền các đô thị không thể làm ngơ trước tình trạng đó.

- *Phát triển khu vực nông thôn*: để hạn chế di dân, theo kiểu "ly nông bát ly hương" giải pháp này về lý thuyết còn làm giãn khoảng cách giữa thành thị và nông

thôn, cải thiện môi trường các đô thị v.v... nhưng thực tế rất khó thực hiện trong kinh tế thị trường. Nguyên nhân là việc đầu tư rải "mành mành" về hạ tầng kỹ thuật sẽ rất tốn kém và kém hiệu quả, năng suất lao động ở nông thôn (thủ công nghiệp, công nghiệp nhỏ) không thể cao bằng ở đô thị do đó khả năng cạnh tranh của hàng hóa cũng kém hơn. Vì vậy giải pháp này cũng chỉ mang tính bổ trợ.

- Ngày nay ở nhiều nước người ta đã không coi trọng vấn đề kiểm soát tăng dân số đô thị mà *hướng vào việc quản lý phát triển đô thị bằng quy hoạch và chiến lược* phát triển nhằm đáp ứng nhu cầu tăng trưởng. Thậm chí các đô thị còn đưa ra các chính sách nhằm thu hút lao động có tay nghề, hoặc tạo điều kiện để đào tạo nguồn nhân lực từ dân nhập cư để tăng khả năng cạnh tranh của nền kinh tế. Từ đó quy hoạch và chiến lược phát triển trở thành một phần quan trọng trong chính sách đô thị.

2.1.5. Chính sách về dân số và tăng trưởng

Chính sách về dân số là một trong những chính sách quan trọng nhất của các quốc gia. Chính sách dân số tác động trực tiếp tới mục tiêu con người, tới cuộc sống và tự do hạnh phúc của nhân dân. *Xu hướng chung của thế giới là hạn chế sinh đẻ, tăng cường sức khỏe chống lão hóa và kéo dài tuổi thọ cho mọi người.* Một số nước đã phải áp dụng biện pháp cưỡng bức hạn chế sinh đẻ, như Trung Quốc chỉ cho phép mỗi cặp vợ chồng có một con, hoặc Ấn Độ áp dụng triệt sản cưỡng bức v.v... Ở Việt Nam cũng đã có cuộc vận động sinh đẻ có kế hoạch và đã giúp làm giảm tốc độ tăng dân số từ 3÷4% xuống còn khoảng 2% hiện nay.

Nhờ hạn chế tăng dân số, các nước đặc biệt là các nước phát triển có điều kiện phát triển kinh tế và nâng cao đời sống nhân dân. Nếu tốc độ tăng tổng sản phẩm quốc gia không cao hơn tốc độ tăng dân số thì đời sống nhân dân không thể được cải thiện.

Ở một số nước phát triển, việc không tăng dân số (do việc sinh đẻ quá ít) cùng với việc kéo dài tuổi thọ làm cho xã hội bị "già hóa" và thiếu sức lao động. Nhiều nước đã bỏ chính sách hạn chế sinh đẻ, thậm chí một số nước còn khuyến khích sinh đẻ, đồng thời kéo dài tuổi lao động như nam giới tới 65 tuổi mới được nghỉ hưu. Tuy nhiên do trình độ khoa học kỹ thuật, đặc biệt về y học ngày một cao, cùng với đời sống kinh tế ngày một sung túc, tuổi thanh xuân của con người được kéo dài cùng với tuổi thọ. Nhiều người ở độ tuổi 50÷60 ở các nước phát triển hầu như còn trẻ hơn lớp người 30÷40 tuổi ở các nước nghèo, sinh đẻ quá dày, kể cả về tâm lý và sinh lý. Cho nên với một góc nhìn khác, ở các nước phát triển không phải dân số bị "già hóa" mà được "trẻ hóa".

Chính sách dân số quốc gia ảnh hưởng trực tiếp tới chính sách quản lý tăng trưởng của đô thị.

2.2. QUY HOẠCH - CÔNG CỤ CƠ BẢN ĐỂ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN

2.2.1. Khái niệm chung

Như phần trên đã nêu, dân số đô thị luôn luôn tăng cùng với quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Dân số tăng tạo nên động lực phát triển, đồng thời với nguy cơ mất cân bằng đô thị. Tuy nhiên không thể ngăn chặn được việc gia tăng dân số đô thị mà chỉ có thể phát triển kinh tế, phát triển đô thị để đáp ứng nhu cầu gia tăng đó, biện pháp hàng đầu để giữ tăng trưởng đô thị trong sự ổn định và bền vững là định hướng sự tăng trưởng đó theo quy hoạch đô thị.

Ngày nay từ "quy hoạch" được dùng rộng rãi ở nhiều ngành và lĩnh vực, nhiều khi có sự nhầm lẫn trong cách hiểu giữa quy hoạch và kế hoạch.

Quy hoạch là sự bố trí sắp xếp công việc theo không gian. Kế hoạch là sự bố trí sắp xếp công việc theo thời gian. Tuy nhiên trong quy hoạch có kế hoạch, đó là có phân giai đoạn thực hiện quy hoạch. Trong kế hoạch có quy hoạch, đó là có địa điểm thực hiện các công việc.

Quy hoạch đô thị dự liệu và bố trí sắp xếp không gian vật chất đô thị, còn được gọi là quy hoạch vật thể (fizical plan) nhằm định hướng sự phát triển hợp lý của đô thị trong từng giai đoạn và về lâu dài. Quy hoạch đô thị có các nhiệm vụ cơ bản như sau:

Về sản xuất, quy hoạch đô thị đảm bảo phân bố hợp lý các khu vực sản xuất, kinh doanh trong đô thị, bảo đảm giải quyết tốt các mối quan hệ về không gian giữa các khu vực sản xuất với các khu vực khác, tạo điều kiện tăng khả năng cạnh tranh của các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ.

Về đời sống, quy hoạch đô thị đảm bảo tổ chức tốt mọi hoạt động hàng ngày của nhân dân đô thị, đảm bảo thỏa mãn ngày một tốt hơn các nhu cầu về ăn, ở, việc làm, chi phí, giải trí, thể dục thể thao, học tập, chữa bệnh và mọi nhu cầu khác của nhân dân, tạo điều kiện xây dựng một xã hội thân thiện (friendly), công bằng, dân chủ, văn minh.

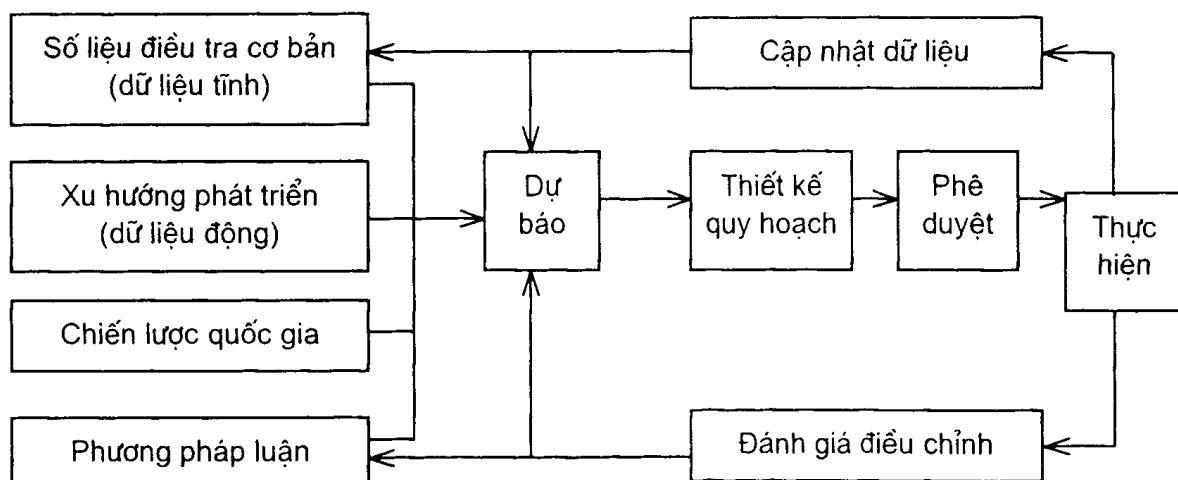
Về không gian kiến trúc, cảnh quan và môi trường, quy hoạch đô thị cụ thể hóa công tác xây dựng đô thị, tạo vẻ đẹp đặc trưng cho đô thị và bảo đảm sự cân bằng môi trường sinh thái của đô thị.

Như vậy quy hoạch đô thị là bài toán tổng hợp xem xét toàn diện các vấn đề về kinh tế - xã hội - môi trường nhằm giải quyết hài hòa các lợi ích trước mắt và lâu dài, cá thể và cộng đồng, cục bộ và toàn bộ của nhân dân.

2.2.2. Các căn cứ và tính pháp lý của quy hoạch

Điều 62 Hiến pháp 1992 quy định công dân có quyền xây dựng nhà ở theo quy hoạch của pháp luật. Vậy quy hoạch được cấp thẩm quyền theo luật định phê duyệt cùng với pháp luật là cơ sở pháp lý để quản lý xây dựng đô thị.

Để đảm bảo tính pháp lý cao của quy hoạch, quy hoạch phải được thiết lập trên cơ sở khoa học, phù hợp với quy luật phát triển của nền kinh tế - xã hội và phải qua quá trình phê duyệt theo quy định của pháp luật. Tiến trình lập quy hoạch phải qua các bước như sơ đồ hình 2-2.



Hình 2-2. Sơ đồ tiến trình quy hoạch

Theo sơ đồ hình 2-2 các đồ án quy hoạch được thiết kế trên cơ sở bốn nguồn dữ liệu cơ bản:

- Các số liệu điều tra cơ bản, đó là các số liệu thống kê thường niên của nền kinh tế xã hội, các số liệu điều tra khảo sát về tự nhiên khu vực quy hoạch (bao gồm các loại bản đồ hiện trạng, các thông tin về kinh tế và văn hóa xã hội).

- Xu hướng phát triển là các dữ liệu động, có được nhờ điều tra xã hội học và thu thập thông tin trên phạm vi rộng lớn bên ngoài đô thị, có khả năng ảnh hưởng tới sự phát triển thành phố.

- Chiến lược quốc gia bao gồm các chính sách vĩ mô tác động tới sự phát triển của đô thị.

- Phương pháp luận bao gồm cơ sở khoa học và pháp lý để lập quy hoạch, các mục tiêu, giải pháp, quy chuẩn, tiêu chuẩn để làm căn cứ thiết kế.

Trên cơ sở các dữ liệu cơ bản, các nhà quy hoạch thực hiện việc phân tích kinh tế kỹ thuật và dự báo phát triển, trước nhất là dự báo về dân số. Các chỉ tiêu quy hoạch (theo tiêu chuẩn) thường căn cứ vào dân số. Quá trình thiết kế và trình duyệt là quá

trình tham khảo ý kiến của cộng đồng theo nguyên tắc dân chủ. *Quy hoạch được duyệt có tính pháp luật, mọi người phải có trách nhiệm chấp hành.*

Trên thực tế, dù dự báo đã căn cứ trên cơ sở lý luận khoa học và dữ liệu thực tế nhưng không bao giờ chính xác hoàn toàn. Tác động của thị trường là thiên biến vạn hóa. Do đó theo quy định của pháp luật, các đồ án quy hoạch đều được phép điều chỉnh cục bộ hoặc điều chỉnh theo định kỳ. Tuy có sự điều chỉnh nhưng định hướng lớn phải đảm bảo ổn định để đảm bảo sự phát triển ổn định của đô thị. Việc điều chỉnh quy hoạch phải được thực hiện trên cơ sở cập nhật dữ liệu phát triển đô thị, đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch, tham chiếu các chính sách vĩ mô của nhà nước trong thời kỳ xem xét điều chỉnh.

2.2.3. Các loại hình quy hoạch đô thị

2.2.3.1. Chiến lược phát triển đô thị quốc gia

Các đô thị hình thành và phát triển theo nhu cầu của thị trường. Tuy nhiên việc phát triển đô thị chịu nhiều sự khống chế từ điều kiện tự nhiên - môi trường trong phạm vi khu vực lãnh thổ rộng lớn và cả nước. Những điều kiện đó là:

- Nguồn nước ngọt,
- Điều kiện phát triển giao thông và giao lưu kinh tế,
- Yêu cầu đảm bảo an toàn lương thực,
- Yêu cầu bảo đảm an toàn môi trường - bảo vệ rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ và mảng xanh tự nhiên,
- Yêu cầu về an ninh, quốc phòng,
- Yêu cầu phát triển kinh tế từng khu vực và khả năng cung ứng năng lượng v.v...

Trên cơ sở khảo sát đánh giá điều kiện tự nhiên, căn cứ các mục tiêu chiến lược quốc gia về kinh tế - xã hội và an ninh quốc phòng, Nhà nước xây dựng chiến lược phát triển đô thị quốc gia thỏa mãn các điều kiện ràng buộc nêu trên.

Thực chất chiến lược đô thị quốc gia chính là một loại quy hoạch lãnh thổ - hay quy hoạch sử dụng đất đai trên phạm vi quốc gia.

Chiến lược đô thị quốc gia cũng là định hướng bố trí dân cư làm cơ sở cho việc lập quy hoạch các vùng lãnh thổ và quy hoạch các đô thị. Đó là các loại quy hoạch xây dựng được quy định trong Luật Xây dựng Việt Nam có hiệu lực từ ngày 01/7/2004.

2.2.3.2. Quy hoạch xây dựng vùng

Quy hoạch phát triển vùng là loại quy hoạch định hướng phát triển không gian một vùng lãnh thổ. Nội dung nghiên cứu của quy hoạch vùng là chi tiết hóa nội dung

nghiên cứu trong chiến lược đô thị quốc gia. Trên cơ sở phân tích các điều kiện tự nhiên, quy hoạch vùng xác định các định hướng phát triển kinh tế-xã hội của vùng phù hợp với chiến lược quốc gia, bố cục không gian phát triển các đô thị, các khu công nghiệp tập trung, hệ thống các trục kỹ thuật hạ tầng nối kết các đô thị trong vùng và với các vùng khác trong nước.

Quy hoạch phát triển vùng là cơ sở để lập quy hoạch xây dựng các đô thị và các công trình kỹ thuật hạ tầng trong vùng, đồng thời là cơ sở để hợp tác phát triển giữa các đô thị, các địa phương trong vùng và các vùng lân cận.

Vùng lãnh thổ được quy hoạch có thể là vùng liên tỉnh, ví dụ vùng kinh tế trọng điểm phía Nam gồm thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh Bình Dương, Biên Hòa, Bà Rịa - Vũng Tàu, Long An. Hoặc vùng đô thị bao gồm một đô thị trung tâm và các đô thị phụ cận, ví dụ vùng đô thị Hà Nội bao gồm Hà Nội, Hà Đông, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Bắc Giang, Hưng Yên, Thái Bình, Nam Định, Hà Nam, Sơn Tây. Hoặc vùng liên huyện thuộc tỉnh.

Đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị xác định phương hướng phát triển không gian đô thị, xây dựng cơ sở hạ tầng, tạo lập môi trường sống thích hợp có xét đến sự cân đối hài hòa giữa việc mở rộng đô thị với sản xuất nông - lâm nghiệp, đảm bảo an ninh quốc phòng và các hoạt động kinh tế khác; với việc bảo tồn các di tích lịch sử, cảnh quan thiên nhiên có tính đền hậu quả của thiên tai cũng như sự cố công nghệ có thể xảy ra.

Đồ án quy hoạch chung được lập trên bản đồ địa hình có tỷ lệ 1/2000÷1/25.000 tùy theo loại đô thị và được thể hiện bằng sơ đồ định hướng 15÷20 năm và quy hoạch xây dựng đợt đầu 5÷10 năm.

Đồ án quy hoạch chi tiết được lập trên cơ sở bản đồ địa hình tỷ lệ 1/500÷1/2000 nhằm cụ thể hóa và tuân theo các quy định của quy hoạch chung và được lập đồng bộ cho từng khu vực đô thị có yêu cầu cải tạo và xây dựng trong giai đoạn trước mắt để làm cơ sở xây dựng các công trình trên mặt đất và các công trình ngầm như: nhà ở, các công trình sản xuất và dịch vụ, công viên, cây xanh, các công trình cơ sở hạ tầng kỹ thuật và tuân theo các quy định về giữ gìn, tôn tạo các công trình kiến trúc có giá trị và cảnh quan thiên nhiên, bảo đảm an toàn phòng cháy, chữa cháy, bảo vệ môi trường đô thị.

Quy hoạch chi tiết còn được phân thành hai loại:

- Quy hoạch chi tiết sử dụng đất (SĐĐ) tỷ lệ 1/2000, thực hiện việc bố cục cơ cấu sử dụng đất (phân khu chức năng), xác định cơ cấu và quy mô hệ thống kỹ thuật hạ tầng (tuyến, hành lang, lộ giới) và cốt san nền. Cốt san nền (cao độ xây dựng)

được thiết kế trên cơ sở tính toán cân bằng đất đai và thoát nước. Quy hoạch chi tiết sử dụng đất 1/2000 là căn cứ để cung cấp thông tin quy hoạch, lập dự án đầu tư và cấp giấy phép xây dựng sẽ nói tới ở phần sau.

- Quy hoạch chi tiết tỷ lệ 1/500 thực hiện việc bố trí các công trình xây dựng trong khu đất. Thông thường quy hoạch chi tiết 1/500 chính là sơ đồ tổng mặt bằng của một dự án đầu tư xây dựng. Trong sơ đồ này kích thước và vị trí tất cả các công trình đã được xác định. Quy hoạch chi tiết 1/500 là cơ sở để định vị công trình, thiết kế kỹ thuật và thực hiện xây dựng.

- Thiết kế đô thị là một phần nội dung của quy hoạch đô thị. Thiết kế đô thị là bước cụ thể hóa về kiến trúc cảnh quan trong các đồ án quy hoạch đô thị.

2.2.4. Quy hoạch kinh tế - xã hội, quy hoạch ngành

Ở nước ta hiện nay, ngoài quy hoạch xây dựng đô thị còn có những quy hoạch khác có liên quan tới xây dựng và phát triển đô thị.

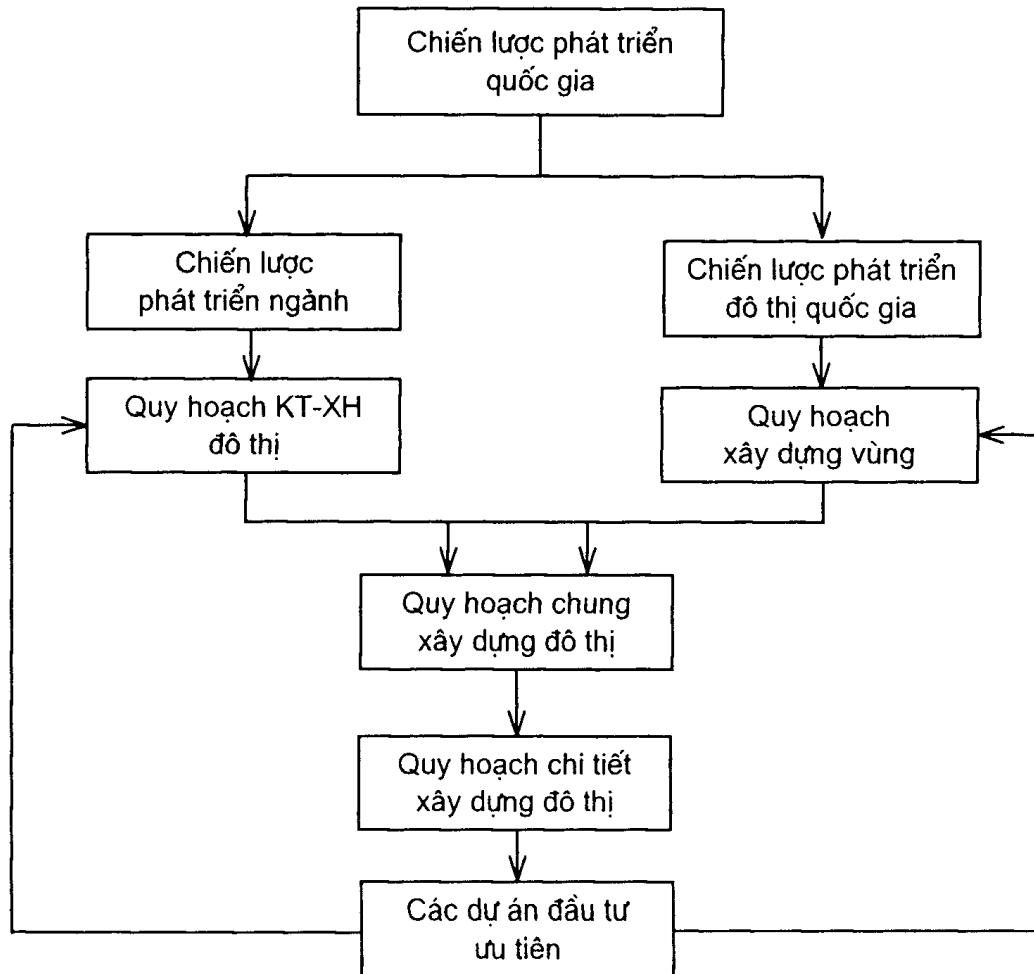
2.2.4.1. Quy hoạch kinh tế - xã hội, xác định các mục tiêu, quy mô và cơ cấu các ngành kinh tế, các lĩnh vực xã hội, các chỉ tiêu kinh tế - xã hội, các chương trình và kế hoạch thực hiện. Thực chất quy hoạch kinh tế - xã hội là chiến lược phát triển kinh tế-xã hội của địa phương. Quy hoạch kinh tế - xã hội có quan hệ mật thiết với quy hoạch xây dựng đô thị. Các dữ liệu về kinh tế - xã hội là cơ sở để lập quy hoạch xây dựng đô thị. Quy hoạch xây dựng đô thị lại là cơ sở để xây dựng các chương trình, các kế hoạch thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội.

Trong quá trình lập và thực hiện, nếu hai loại quy hoạch này không gắn kết với nhau, sẽ dẫn tới mất tính khả thi của cả hai. Theo phương pháp quy hoạch hiện đại, quy hoạch kinh tế-xã hội được coi là một bộ phận của quy hoạch phát triển đô thị.

2.2.4.2. Quy hoạch ngành, mỗi ngành kinh tế - kỹ thuật, xã hội có mục tiêu và định hướng phát triển riêng vừa đáp ứng các yêu cầu của đô thị, vừa đáp ứng các yêu cầu của ngành trong phạm vi rộng lớn hơn. Ví dụ quy hoạch ngành giáo dục đào tạo sẽ cho biết nhu cầu phát triển các trường đại học ở các khu vực khác nhau trong cả nước, từ đó có nhu cầu đất xây dựng trường đại học ở các thành phố. Các dữ liệu từ quy hoạch ngành là các dữ liệu cơ bản để thiết lập quy hoạch xây dựng đô thị.

Hiện nay còn nhiều ngành kinh tế - kỹ thuật chưa có quy hoạch ngành. Do đó quy hoạch xây dựng đô thị chỉ có thể dự liệu đại thể về nhu cầu của các ngành ở đô thị mình. Việc dành đất, giữ đất để phát triển các ngành trong khi bản thân ngành không có kế hoạch thực hiện đã dẫn đến tình trạng quy hoạch "treo". Tình trạng này chỉ có thể khắc phục khi các ngành có chiến lược phát triển ngành - thường được gọi là quy hoạch ngành.

Hệ thống chiến lược và quy hoạch phát triển theo sơ đồ hình 2-3.



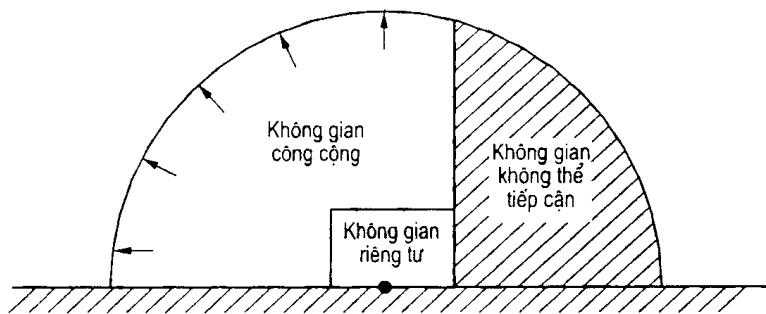
Hình 2-3

2.2.5. Quy hoạch xây dựng là công cụ cơ bản để quản lý phát triển

2.2.5.1. Quy hoạch là công cụ bảo đảm mục tiêu quản lý

Quy hoạch xây dựng tổ chức không gian phát triển đô thị, đó là không gian sống của toàn đô thị. Đối với mỗi con người, không gian sống được chia làm ba phần như hình 2-4, gồm không gian riêng tư, không gian công cộng và không gian không thể tiếp cận được (không gian riêng của người khác, không gian cấm, không gian ngoài khả năng nhận biết).

Không gian của đô thị được tổ chức bằng quy hoạch tổng mặt bằng, quy hoạch cảnh quan kiến trúc và quy hoạch môi trường, đó là các thành phần của quy hoạch xây dựng. Các yếu tố cơ bản của không gian này có quan hệ mật thiết với nhau và với nền kinh tế xã hội đô thị. Giải bài toán quy hoạch là giải quyết hài hòa các mối quan hệ đó.



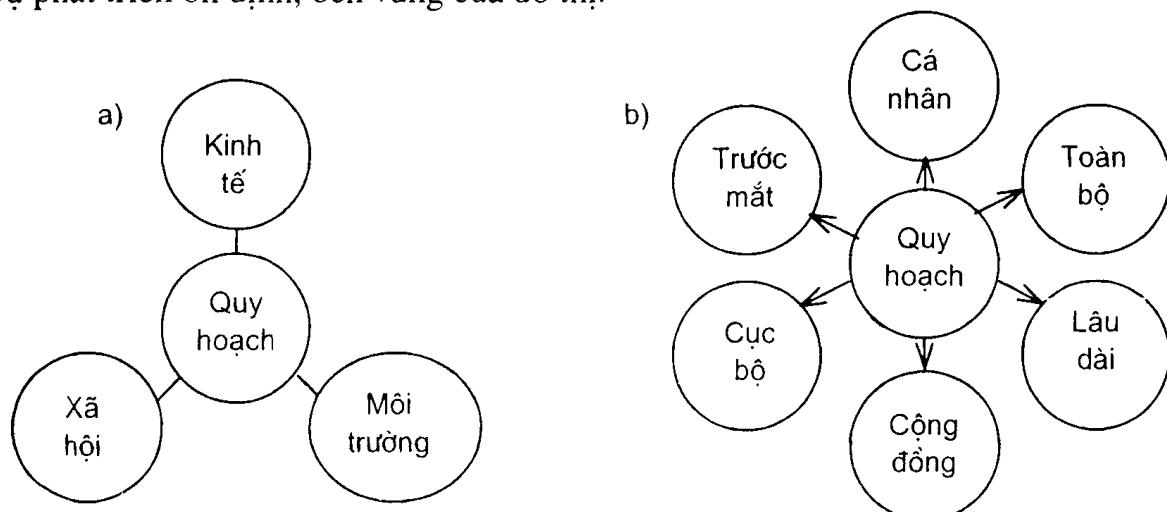
Hình 2-4

Từ mục tiêu quản lý phát triển đô thị đã nêu ở chương 1, công cụ đầu tiên và là tiền đề để tổ chức các hoạt động đô thị đạt đến mục tiêu đó là giải quyết tốt bài toán quy hoạch xây dựng đô thị.

Từ phương pháp và nội dung thiết lập quy hoạch có thể thấy bài toán quy hoạch là bài toán tổng hợp xem xét mọi khía cạnh của đô thị từ kinh tế tới văn hóa xã hội, từ lịch sử tới tương lai để xác định các giải pháp phát triển phù hợp các lợi ích khác nhau.

Quy hoạch tạo điều kiện để giữ sự cân bằng của đô thị trong quá trình phát triển (hình 2-5a).

- Tạo điều kiện đồng bộ về nhu cầu cung ứng cho nền kinh tế (mặt bằng, năng lượng, giao thông vận tải, xử lý chất thải, ...).
- Quy hoạch tạo nền tảng cho sự cân bằng trong môi trường sinh thái nhờ bố trí hợp lý không gian phát triển.
- Quy hoạch tạo điều kiện bảo đảm các nhu cầu thiết yếu cho đời sống xã hội trong sự cân bằng giữa phát triển kinh tế với bảo vệ môi trường và phát triển nhân văn.
- Quy hoạch giúp giải quyết hài hòa lợi ích của người dân (hình 2-5b), bảo đảm sự phát triển ổn định, bền vững của đô thị.



Hình 2-5

2.2.5.2. Quy hoạch xây dựng đô thị là duy nhất để quản lý xây dựng

Quy hoạch xây dựng là quy hoạch không gian đô thị, không gian đô thị là không gian trên đất đai. Quy hoạch xây dựng đô thị được duyệt là cơ sở pháp lý để định đoạt mục đích sử dụng đất trong đô thị. Trong đô thị quy hoạch xây dựng là quy hoạch tổng hợp, cũng chính là quy hoạch sử dụng đất đô thị.

Tại một vị trí (một địa điểm) chỉ có thể chịu sự chi phối của một loại quy hoạch.. Tất cả các quy hoạch khác như quy hoạch giao thông, quy hoạch các trường học, ... đều là thành phần của quy hoạch xây dựng và phải phù hợp với quy hoạch xây dựng.

Quy hoạch đất nông nghiệp trong đô thị cũng là bộ phận của quy hoạch xây dựng, khi các khu vực đất nông nghiệp được xác định trong quy hoạch xây dựng đô thị. Quy hoạch đất nông nghiệp chi tiết (nuôi trồng con gì, cây gì, ở đâu) do ngành nông nghiệp lập.

2.2.5.3. Lập quy hoạch xây dựng là công việc khó khăn và tốn kém

Như nêu ở trên công việc lập quy hoạch là công việc phức tạp và khó khăn, đòi hỏi phải thu thập phân tích thông tin kinh tế-xã hội, điều kiện tự nhiên liên tục, toàn diện và chính xác, phải tính toán dự báo được sự phát triển của đô thị. Chỉ có các viện nghiên cứu chuyên về quy hoạch mới làm được việc đó.

Ngày nay, nhờ tiến bộ khoa học kỹ thuật trong việc thu thập và xử lý thông tin đã giúp tăng năng suất lập quy hoạch, tăng tính khả thi trong công tác quy hoạch. Tuy nhiên do yêu cầu cao hơn đối với đồ án quy hoạch, chi phí cho việc lập quy hoạch phát triển không ngừng tăng theo nhu cầu đầu tư phát triển quốc gia. Kinh nghiệm ở nước ta và nhiều nước cho thấy việc thiếu kinh phí cho công tác quy hoạch đã phải trả giá đắt cho những khuyết điểm của đô thị. Mặc dù có tốn kém, nhưng đồng tiền chi cho quy hoạch là đồng tiền đi trước, là "đồng tiền khôn" vậy.

Quy hoạch phải do một tổ chức chuyên môn (Viện Quy hoạch) với đầy đủ các chuyên gia ngành từ kinh tế, xã hội, kiến trúc, kỹ thuật hạ tầng, giao thông đến an ninh quốc phòng, v.v... thực hiện việc nghiên cứu và thiết kế dưới sự quản lý chỉ đạo sâu sát của chính quyền đô thị.

2.2.6. Yêu cầu chung đối với các đồ án quy hoạch

Giải bài toán quy hoạch để lập nên các đồ án quy hoạch là công việc phức tạp, đòi hỏi khảo sát, phân tích toàn diện trong không gian 4 chiều để tìm giải pháp tối ưu nhất.

Một đồ án quy hoạch tốt phải thỏa mãn các yêu cầu chung sau đây:

1. Tính khoa học, các kết luận phải trên cơ sở dữ liệu và căn cứ khoa học, phù hợp với quy luật. Trong thực tế đã không ít đồ án quy hoạch được lập một cách chủ quan, phiến diện, duy ý chí.

2. Tính khả thi, bảo đảm đồ án quy hoạch sau khi được duyệt được thực hiện thuận lợi. Yêu cầu về tính khả thi nhấn mạnh tính thực tế của đồ án, các phương án quy hoạch phải phù hợp điều kiện thực tế để thực hiện.

3. Tính ổn định, quy hoạch là cơ sở định vị các sản phẩm xây dựng, là các sản phẩm có khối lượng lớn quy hoạch bảo đảm sự kế thừa trong quá trình phát triển, tạo điều kiện hoạch định những kế hoạch dài hạn về kinh tế - xã hội.

4. Tính tối ưu, bảo đảm giải pháp được lựa chọn là giải pháp tốt nhất có thể. Giải pháp tốt nhất phải theo quan điểm toàn diện, không chỉ là giải pháp đẹp nhất.

5. Hợp lòng dân, tất cả các yêu cầu nêu trên phải hướng tới mục tiêu giải quyết hài hòa các lợi ích của người dân, tạo được động lực phát triển.

Cần lưu ý các yêu cầu nêu trên trong nhiều trường hợp mâu thuẫn nhau. Khi đòi hỏi lời giải bài toán quy hoạch phải thỏa mãn cùng một lúc quá nhiều điều kiện ràng buộc sẽ có thể không có nghiệm. Nhất là trong trường hợp các điều kiện ràng buộc mâu thuẫn nhau. Ví dụ giữa tính khả thi và tính ổn định thường mâu thuẫn nhau do tác động của thị trường. Khi muốn giữ ổn định (không điều chỉnh quy hoạch) nhưng không đáp ứng nhu cầu của nhà đầu tư hoặc không thỏa mãn yêu cầu của nhân dân có liên quan thì quy hoạch trở nên không khả thi. Khi muốn đầu tư phải điều chỉnh quy hoạch thì quy hoạch giám tính ổn định. Từ đó, trong nền kinh tế thị trường một mặt chú trọng tới quy hoạch, mặt khác phải chú trọng tới quản lý thực hiện quy hoạch, bảo đảm tính linh hoạt trong áp dụng quy hoạch phục vụ kịp thời các yêu cầu của thị trường.

2.3. QUY HOẠCH CHIẾN LƯỢC VÀ CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

2.3.1. Từ quy hoạch tổng thể đến quy hoạch chiến lược

2.3.1.1. *Bối cảnh*

Xu thế phát triển của thế giới ảnh hưởng trực tiếp và mạnh mẽ đến sự phát triển của mỗi nước, và từ đó tới mỗi đô thị. Hòa bình, hợp tác và phát triển là xu thế lớn hiện nay, nhưng bên trong xu thế chung ấy còn chứa đựng các mâu thuẫn xuất phát từ các lợi ích khác nhau, nhiều mâu thuẫn được giải quyết bằng sự xung đột sống còn.

Ảnh hưởng trực tiếp tới các đô thị, có thể thấy 5 đặc điểm sau đây của thế giới hiện đại.

1) *Toàn cầu hóa là hoạt động bao trùm* trong nền kinh tế thế giới. Toàn cầu hóa là sự hòa nhập các nền kinh tế của mỗi nước vào nền kinh tế chung của thế giới. Tất cả các doanh nghiệp (tên gọi chung cho các loại hình tổ chức kinh tế, từ xí nghiệp nhỏ tới tập đoàn đa quốc gia) đều hoạt động theo một "luật chơi" chung. Luật chơi bao trùm nền kinh tế thế giới hiện nay do WTO đưa ra. Đó là luật chơi tư bản chủ nghĩa. Nói cách khác quy luật kinh tế chi phối thế giới hiện nay là quy luật kinh tế tư bản chủ nghĩa, quy luật kinh tế thị trường trong các mối quan hệ theo phương thức tư bản chủ nghĩa. Trong quan hệ ấy cạnh tranh là một quy luật và cũng là động lực cơ bản để phát triển. Trong nền kinh tế cạnh tranh đó, các nhà đầu tư, đặc biệt là các tập đoàn đa quốc gia (kiểm soát tới 80% nền công nghiệp thế giới) có vai trò đặc biệt quan trọng. Quyền lực của các thế lực chính trị bị chi phối bởi các thế lực kinh tế. Hấp dẫn đầu tư để phát triển trở thành mục tiêu hàng đầu của các quốc gia.

2) *Nhờ kết quả của cuộc đấu tranh lâu dài của nhân dân lao động và các dân tộc thuộc địa*, chế độ thực dân và áp bức dân tộc đã cơ bản bị xóa bỏ, chế độ áp bức bóc lột giai cấp bị lật án. Nhân loại văn minh hơn, hướng tới các giá trị cao cả về tự do, dân chủ và công bằng xã hội mạnh mẽ hơn. Con người trở nên "khó tính" hơn. Dù trong quan hệ kinh tế-xã hội tư bản chủ nghĩa, các thế lực chính trị buộc phải chú ý tới cộng đồng. Sự "khó tính" của cộng đồng tạo nên chất lượng cao của sản phẩm, trong đó có sản phẩm xây dựng phát triển đô thị. Đây cũng là lý do của một phương pháp quy hoạch hiện đại - phương pháp quy hoạch tham dự (participatory Approach). Tự do dân chủ cũng là một xu thế của thời đại.

3) *Cuộc cách mạng khoa học kỹ thuật tiếp tục phát triển* làm thay đổi cách nghĩ, cách làm của mọi người. Nhịp điệu đổi mới kỹ thuật, lối sống "dùng xong vứt đi", công nghệ thông tin, làm thay đổi phương pháp quy hoạch và xây dựng các cơ sở kinh tế, và từ đó tới các đô thị. Sự đổi mới nhanh chóng của khoa học kỹ thuật cũng dẫn tới sự đổi mới nhanh chóng trong giáo dục đào tạo. Sự bất cập hiện nay của nền giáo dục đào tạo ta so với thế giới, nguyên nhân cơ bản không phải do năng lực con người mà là do phương pháp tiếp cận. Nếu không có cuộc cách mạng về phương pháp, ta sẽ đánh mất một nguồn lực cơ bản nhất cho phát triển - đó là nhân lực. Nếu đào tạo một con người mà khi tốt nghiệp không làm được nhiệm vụ theo chức năng thì đó là sự lãng phí lớn nhất trước mọi sự lãng phí khác.

Cuộc cách mạng khoa học kỹ thuật đã trở thành cơ hội, nhiều nước đã kịp thời nắm bắt cơ hội đó để trở thành các con rồng, con hổ của thế giới ngày nay.

4) Đồng thời với những xu thế thuận lợi nêu trên, *nhiều vấn đề có tính toàn cầu đe dọa sự phát triển* của các nước, nhất là các nước nghèo.

- Thế giới vẫn tồn tại tình trạng bất công, tình trạng bóc lột quốc tế. Đó là tình trạng của trạng thái cạnh tranh mạnh được - yếu thua. "Tự do cạnh tranh" mới nghe xem ra rất bình đẳng, nhưng thực chất chỉ có lợi cho kẻ mạnh. Ai trường vốn hơn, ai có thương hiệu lớn hơn, lâu đời hơn sẽ thắng.

- Môi trường sinh thái toàn cầu ngày một xấu đi. Hậu quả xấu của cạnh tranh tư bản chủ nghĩa là lãng phí và phá hoại môi trường. Mỹ là nước sản xuất lớn nhất thế giới, tạo ra hiệu ứng nhà kính nhiều nhất nhưng vẫn không tham gia nghị định Tokyo về hạn chế khí thải (CO_2).

- Xung đột sắc tộc, tôn giáo, kinh tế, chính trị vẫn còn gay gắt, gây những tổn hại nghiêm trọng tới sự phát triển của các nước. Bên cạnh xu thế toàn cầu hóa như là để tạo nên sự phát triển đồng đều giữa các quốc gia, đã xuất hiện một xu thế ngược lại là khoảng cách giàu nghèo, giữa người với người, giữa quốc gia với quốc gia ngày một lớn. Vào thế kỷ XIX chênh lệch thu nhập quốc dân (GDP) giữa các nước Tây Âu với thuộc địa chỉ 2,5 lần. Sau một trăm năm, khoảng cách này đã lên tới hàng trăm lần. Trong quan hệ quốc tế hiện nay, mặc dù khẩu hiệu về công lý và nhân quyền rất hay, thực chất vẫn là ai mạnh người ấy có lợi hơn.

5) Trong thế giới "mạnh được yếu thua" ấy vẫn tồn tại các cơ hội của các nước chậm phát triển (chậm phát triển ở đây là tất cả các nước chưa được công nghiệp hóa) cơ hội đó nằm trong ba nguồn lực cơ bản:

- Thế lực, có tranh thủ được các mối quan hệ trong thế cân bằng về chính trị của thế giới không ?

- Tài lực, có khai thác được nguồn tài nguyên còn khá dồi dào ở mỗi nước không?

- Nhân lực, có phát huy được yếu tố con người trong phát triển không ?

Để phát triển hầu hết các nước muốn công nghiệp hóa, hiện đại hóa đều phải mở cửa và hội nhập vào nền kinh tế thế giới. Việt Nam không tránh khỏi xu thế đó. Thách thức rất lớn, nhưng cơ hội cũng rất nhiều. Bài toán quy hoạch và phát triển quốc gia, quy hoạch phát triển các đô thị phải làm sao tận dụng triệt để các cơ hội và vượt qua được các thách thức để phát triển. Bài học của thế giới là nhiều nước thuộc địa cũ, sau khi giành được độc lập, đã không tận dụng tốt cơ hội và đã sa vào tình trạng khủng hoảng ...

3.1.2. Sự thất bại của phương pháp quy hoạch tổng thể

Phương pháp lập quy hoạch xây dựng đô thị nêu ở mục 2.2 trên được lập trên cơ sở định hướng chiến lược về kinh tế, xã hội được gọi chung là *phương pháp quy hoạch tổng thể*. Phương pháp quy hoạch này có từ 2500 năm nay, (nên còn được gọi là *phương pháp quy hoạch cổ điển*). Quy hoạch tổng thể có các đặc điểm sau:

- Được thiết kế cho một thời gian dài, bố cục có tính định hướng nhưng được pháp lý hóa (được cấp có thẩm quyền phê duyệt) nên có tính pháp lý cao, cố định và cứng nhắc trong thời gian thực hiện.

- Có tính kỹ trị hơn là chính trị (do các kiến trúc sư lập nên). Quy hoạch như là một công cụ kỹ thuật hơn là có vai trò điều hành phát triển. Ta biết kỹ thuật là quan hệ máy móc, chính trị là quan hệ xã hội.

- Có tính thứ bậc cứng nhắc từ quy hoạch chung đến quy hoạch chi tiết.
- Có tính ổn định trong thời gian dài, nặng về thiết kế, nhẹ về thực hiện.

Quan điểm nổi bật của cộng đồng quy hoạch quốc tế ngay từ giữa những năm 1970 là phương pháp quy hoạch tổng thể đã thất bại. Những nguyên nhân được nêu ra là:

1. Quy hoạch tổng thể có đặc tính quá xơ cứng (một bản quy hoạch thường được coi như bản thiết kế một tòa nhà), mất quá nhiều thời gian để chuẩn bị (hàng năm hoặc hàng chục năm) và cực kỳ tốn kém. Trong khi sự vận động của thị trường rất linh hoạt, năng động. Quy hoạch tổng thể ít khi nêu rõ phần nào thật sự "cứng" còn phần nào "mềm" thậm chí có thể bỏ đi nếu thiếu nguồn tài trợ.

2. Quy hoạch tổng thể *không đưa ra kế hoạch và hướng dẫn kỹ thuật thực hiện*. Thiếu sự liên hệ giữa việc lập quy hoạch với việc thực hiện quy hoạch, nhất là kế hoạch vốn đầu tư. Quy hoạch tổng thể cho thấy ở đâu được đặt cơ sở hạ tầng nhưng không chỉ ra được tiêu chuẩn, công nghệ, phương pháp thực hiện và thứ tự ưu tiên - là những yếu tố liên quan tới nguồn tài chính, tiến trình và khả năng xây dựng.

3. Quy hoạch tổng thể *ít khi đánh giá chi phí* của phương án phát triển, khả năng huy động tài chính, do đó không chứng minh được tính khả thi về mặt tài chính.

4. Quy hoạch tổng thể *không thể dự báo chính xác* trong thời gian dài sự biến động của nền kinh tế thị trường, dẫn tới việc dễ dàng bị phá vỡ (tự phát) hoặc phải điều chỉnh tuân theo các thủ tục hành chính phiền hà chậm chạp gây trở ngại cho đầu tư phát triển.

5. Do quy hoạch tổng thể *khó chọn được lời giải tối ưu*, nên ít có tính thuyết phục cho các biện pháp kiểm soát sử dụng đất chi tiết. Quá trình phát triển đất đai diễn ra không phù hợp với quy hoạch, hoặc nếu được kiểm soát chặt chẽ thì tạo ra tình trạng đóng băng. Cùng với việc thiếu hướng dẫn thứ tự ưu tiên đầu tư cơ sở hạ tầng, dẫn đến tình trạng phát triển nhà ở tràn lan, thiếu các điều kiện về cơ sở hạ tầng đô thị đồng bộ.

6. Các nhà lãnh đạo, các nhà chính trị, các cán bộ quản lý các cơ quan thực thi, các nhà đầu tư và người dân có liên quan ít khi tham gia một cách có ý nghĩa vào tiến trình quy hoạch tổng thể. Các đồ án quy hoạch tổng thể thường được soạn thảo

bởi các nhà chuyên môn làm việc tại các cơ quan, ít bám sát các nhu cầu và ý nguyện thực tế của cộng đồng, xa rời nhận thức về chi phí và khả năng sẵn sàng chi trả của những người thụ hưởng cơ sở hạ tầng. Đặc biệt thiếu sự phối hợp chặt chẽ giữa kế hoạch kinh tế-xã hội với quy hoạch phát triển không gian đô thị. Do đó nhiều công trình quy hoạch tổng thể không thực hiện được vai trò phối hợp thông tin, dung hòa các lợi ích, ấn định thứ tự ưu tiên, tạo sự đồng tâm nhất trí và huy động nguồn lực của quy hoạch.

7. Các quy hoạch tổng thể *hiếm khi được cập nhật*, phát triển đô thị là một quá trình rất năng động, đặc biệt trong thời kỳ công nghiệp hóa. Do không cập nhật các đồ án quy hoạch trở nên lạc hậu đáng kể sau vài năm được phê duyệt.

8. Quy hoạch tổng thể theo thứ bậc dẫn đến thể chế quản lý thực hiện theo thứ bậc hành chính, thường tập trung quyền lực và trách nhiệm về quy hoạch vào chính quyền trung ương. Sự tập trung này góp phần mở rộng hố ngăn cách giữa tiến trình lập quy hoạch và quá trình quản lý hành chính ở địa phương. Quy hoạch đã xơ cứng, bộ máy hành chính lại máy móc là nguyên nhân của sự phiền hà khi giải quyết các nhu cầu xây dựng.

Trước yêu cầu phát triển trong một thế giới biến động nhanh chóng, tất cả các nước đều phải xem xét lại cách quản lý phát triển của mình. Trước hết là phải đổi mới phương pháp lập và quản lý phát triển theo quy hoạch.

2.3.2. Quy hoạch chiến lược

2.3.2.1. Khái niệm

Phương pháp *quy hoạch chiến lược* (Strategic planning) ra đời ở Mỹ từ những năm 60 thế kỷ XX, ban đầu nhằm tăng năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp. Đến thập niên 1980 được các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương ở Mỹ và nhiều nước phát triển đưa vào áp dụng cho đô thị, coi hoạt động của một đô thị cũng giống như một doanh nghiệp. Ngày nay, với đô thị, bên cạnh chiến lược kinh tế-xã hội còn có chiến lược về môi trường và quy hoạch tổng mặt bằng Thành phố, nên quy hoạch chiến lược của đô thị còn gọi là quy hoạch chiến lược hợp nhất (Integrated Strategic planning).

Quy hoạch chiến lược là quá trình xác định các mục đích chính, các chính sách và chiến lược của một tổ chức để sở hữu, sử dụng và sắp xếp các nguồn lực nhằm đạt được các mục đích đề ra.

Quy hoạch chiến lược cung cấp cho tổ chức phương hướng phát triển lâu dài dựa trên ba yếu tố căn bản sau:

- Mục đích của tổ chức (doanh nghiệp),
- Các giá trị và triết lý quản lý,

- Đánh giá sức mạnh của tổ chức trong bối cảnh môi trường bên trong cũng như bên ngoài của tổ chức.

"*Chiến lược*", với ý nghĩa danh từ, đó là hệ thống các mục tiêu cơ bản nhất, bao trùm nhất của một tổ chức, các chính sách, các giải pháp cơ bản, quyết định sử dụng nguồn lực và kế hoạch hành động để đạt các mục tiêu đó. Với ý nghĩa tính từ nó phản ánh tính chất vĩ mô của chủ từ.

Trong phạm vi một doanh nghiệp, bản quy hoạch chiến lược mang nội dung kế hoạch hành động theo mục tiêu. Quản lý doanh nghiệp theo mục tiêu là một phương pháp quản lý hiện đại và ngày càng hoàn thiện^(*). Mục tiêu sâu xa của doanh nghiệp là lợi nhuận.

2.3.2.2. Nội dung cơ bản của quy hoạch chiến lược phát triển đô thị^(**)

Nội dung của quy hoạch chiến lược chứa đựng trong tiến trình lập quy hoạch.

Bước 1- Thỏa thuận sơ bộ (kế hoạch cho quy hoạch)

Thỏa thuận để đi đến một bản ghi nhớ với các nhà ra quyết định trọng yếu về những nỗ lực chiến lược tổng quát và các bước trọng yếu trong tiến trình quy hoạch.

Ngay từ lúc đầu nếu không đạt được sự thỏa thuận thì không nên xúc tiến quy hoạch. Nếu cứ xúc tiến, quy hoạch sẽ thất bại.

Bước 2- Xác định tôn chỉ của tổ chức

- Liệt kê đầy đủ nhiệm vụ của các tổ chức tham gia vào tiến trình quy hoạch.

- Gom các tổ chức có trách nhiệm tương đồng vào một nhóm, lập sơ đồ phân bổ trách nhiệm, xác định chỗ chồng chéo, chỗ trống.

Bước 3- Xác định mục đích của các tổ chức tham gia

- Các tổ chức muốn gì ở bản quy hoạch để đảm bảo thực hiện nhiệm vụ chức năng của mình.

- Các quy hoạch có khuynh hướng cố gắng bao gồm đủ mọi thứ. Một quy hoạch như vậy sẽ thất bại.

Bước 4 và 5- Tiến hành phân tích SWOT

SWOT (Strength, Weakness, Opportunity, Threat - mạnh, yếu, thời cơ, nguy cơ). Mạnh, yếu là các yếu tố bên trong, thời cơ, nguy cơ là các yếu tố bên ngoài. Mỗi

^(*) Xem thêm quản lý theo mục tiêu và hiệu quả - mục sách tham khảo.

^(**) Brian Herbert Robert - soạn thảo tiến trình quy hoạch mẫu cho thành phố Hồ Chí Minh. Chương V- Từ quy hoạch tổng thể đến quy hoạch chiến lược. Tài liệu Dự án VIE95-051, thành phố Hồ Chí Minh.

trường bên trong là các nguồn lực, hiện trạng, hiệu quả của tổ chức, quản lý. Môi trường bên ngoài là các xu thế, khách hàng, nhà đầu tư, cạnh tranh, tác động toàn cầu.

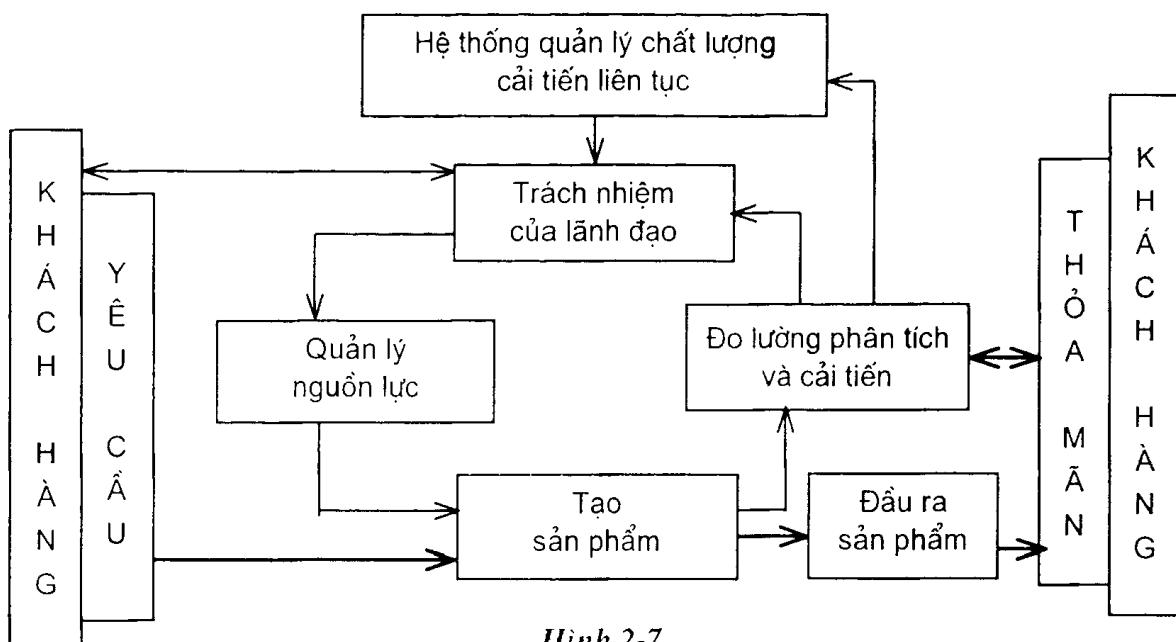
Việc phân tích SWOT và từ đó xác định các vấn đề chiến lược được thể hiện trên ma trận SWOT - hình 2.6.

Bên ngoài	Các cơ hội (O) 1, ... 2, ... 3, ...	Các nguy cơ (T) 1, ... 2, ... 3, ...
Bên trong		
Các điểm mạnh (S) 1, ... 2, ... 3, ...	Các chiến lược (SO) Sử dụng các điểm mạnh để tận dụng cơ hội	Các chiến lược (ST) Sử dụng các điểm mạnh để tránh các nguy cơ
Các điểm yếu (W) 1, ... 2, ... 3, ...	Các chiến lược (WO) Khắc phục điểm yếu để tận dụng cơ hội	Các chiến lược (WT) Khắc phục điểm yếu để tránh các nguy cơ

Hình 2-6

Mục tiêu thường trực là phải chiến thắng trong môi trường cạnh tranh. Muốn vậy phải thỏa mãn ngày càng tốt hơn nhu cầu của khách hàng. Khách hàng trở thành trung tâm, thành mục tiêu hàng đầu của doanh nghiệp.

Từ quy trình quản lý theo mục tiêu đã tiến đến hệ thống quản lý chiến lược ISO (International Standards Organization - Tổ chức quốc tế về tiêu chuẩn hóa). Sơ đồ của hệ thống quản lý chiến lược ISO 9001:2000 như hình 2.7.



Quản lý chất lượng theo ISO là quản lý chất lượng trong tiến trình. Tiến trình đó luôn luôn được cải tiến để ngày càng thỏa mãn tốt hơn nhu cầu của khách hàng. Quy hoạch chiến lược cũng là quy hoạch trong tiến trình. Bản quy hoạch là một "quy trình" chứ không phải là một "sản phẩm". Đó là điểm khác nhau cơ bản giữa quy hoạch tổng thể và quy hoạch chiến lược.

Bước 6- Xác định các chiến lược

Dùng phân tích SWOT để phân nhóm các vấn đề:

- Về môi trường,
- Về bối cảnh không gian (qua ban quy hoạch),
- Phát triển đất,
- Hạ tầng kỹ thuật,
- Quản lý,
- . . .

Soạn thảo danh mục các ưu tiên chiến lược, danh mục này sẽ được sử dụng làm cơ sở để xây dựng các chiến lược trong giai đoạn kế tiếp.

Bước 7- Hình thành chiến lược để quản lý

Xác định một chiến lược gồm 5 bước (sau khi xác định mục tiêu của vấn đề ở bước 6).

- Xem xét các phương án giải quyết vấn đề,
- Liệt kê các cản trở để thực hiện phương án,
- Xác định các phương án chọn,
- Đề xuất các hành động,
- Xác định chương trình làm việc.

Bước 8- Viễn cảnh và cơ cấu tổ chức

Sau khi xây dựng các chiến lược, rà soát lại tổ chức, sắp xếp lại để quản lý và phân bổ các nguồn lực nhằm thực hiện các chiến lược.

Bước 9- Các kế hoạch hành động

Kế hoạch hành động hàng năm sẽ nêu ra các dự án, các chương trình, thời gian thực hiện.

Bước 10- Các tiến trình đánh giá, giám sát, điều chỉnh

- Thỏa thuận các tiêu chí, các mốc đánh giá,
- Cưỡng chế các cơ quan hành động tùy tiện, phát triển hợp tác,
- Xây dựng mạng lưới thông tin,

- Tổ chức việc kiểm tra đánh giá và đề xuất việc điều chỉnh trong tiến trình thực hiện các chiến lược.

2.3.2.3. Cách tổ chức lập quy hoạch chiến lược

Giới chuyên môn (các nhà kinh tế, kiến trúc sư, xã hội học, ...) trong các Viện nghiên cứu là những người trực tiếp tổ chức việc lập quy hoạch. Tuy nhiên quy hoạch chiến lược còn được gọi là quy hoạch chiến lược hợp nhất đa ngành, là quy hoạch có sự tham gia trực tiếp của các nhà chính trị, các nhà quản lý, các nhà đầu tư và cộng đồng (trong hội đồng quy hoạch của đô thị). Cho nên phương pháp quy hoạch chiến lược được triển khai như là phương pháp "*nhiều thành phần tham gia*" (Partreship Approach), còn gọi là phương pháp quy hoạch tham dự. Đây là đặc điểm nổi bật của phương pháp quy hoạch chiến lược.

2.3.2.4. Áp dụng quy hoạch chiến lược

Phương pháp quy hoạch chiến lược được đưa vào Việt Nam nhờ dự án VIE/95/051 "*Tăng cường quản lý và quy hoạch đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh*" do chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) tài trợ. Tuy nhiên đã qua 10 năm, phương pháp quy hoạch đô thị hiện đại này vẫn chưa áp dụng được vào hoàn cảnh các đô thị ở Việt Nam. Nguyên nhân do đâu? Để áp dụng vào Việt Nam cần những điều kiện gì? Để trả lời các câu hỏi đó, cần xem xét sự giống và khác nhau giữa quy hoạch tổng thể và quy hoạch chiến lược thể hiện trong bảng 2.1.

Bảng 2-1

	Quy hoạch tổng thể	Quy hoạch chiến lược
Mục đích	Con người - phát triển bền vững	Con người - phát triển bền vững
Chủ quản	Tổ chức chính trị (Đảng, chính quyền)	Tổ chức quản trị (thị trưởng)
Tác giả chính	<ul style="list-style-type: none"> - Viện quy hoạch (giới chuyên môn) - Các tổ chức thuộc hệ thống chính trị (Đảng, chính quyền, đoàn thể) 	<ul style="list-style-type: none"> Chính quyền, nhà đầu tư cộng đồng dân cư Viện quy hoạch (giới chuyên môn)
Căn cứ	<ul style="list-style-type: none"> Chính sách vĩ mô Quy hoạch ngành Hiện trạng đô thị 	<ul style="list-style-type: none"> Chính sách vĩ mô Mục đích các tổ chức Phân tích SWOT
Nội dung	<ul style="list-style-type: none"> Quy hoạch KT-XH thành phố. Quy hoạch ngành và lĩnh vực trong thành phố 	<ul style="list-style-type: none"> Hệ thống mục tiêu Quy hoạch cơ cấu thành phố Các chiến lược phát triển

Bảng 2-1 (tiếp theo)

	Quy hoạch tổng thể	Quy hoạch chiến lược
Nội dung	<ul style="list-style-type: none"> Quy hoạch vùng Quy hoạch chung thành phố. Quy hoạch chi tiết Quy hoạch xây dựng đợt đầu (kế hoạch 5 năm) 	<ul style="list-style-type: none"> Các chương trình Hệ thống tổ chức và huy động nguồn lực Kế hoạch hành động 5 năm
Tổ chức thực hiện	<ul style="list-style-type: none"> Theo trật tự thẩm quyền hành chính Theo kế hoạch cố định Thiếu cơ chế tạo vốn Vai trò cộng đồng gián tiếp Sử dụng CNTT ít Điều chỉnh định kỳ 	<ul style="list-style-type: none"> Phối hợp đa ngành Theo nhu cầu thị trường Gắn liền cơ chế tạo vốn Vai trò cộng đồng trực tiếp Sử dụng CNTT nhiều Điều chỉnh linh hoạt
Tính chất quản lý	Kiểm soát phát triển	Tạo điều kiện cho thị trường
Tính chất ứng xử	Cứng	Linh hoạt
Sản phẩm	Đồ án quy hoạch	Tiến trình quy hoạch

Xem xét các tiêu chí so sánh theo bảng 2.1, ta thấy về mục tiêu cả hai phương pháp quy hoạch đều hướng tới sự phát triển ổn định, bền vững vì con người. Phương pháp quy hoạch tổng thể ra đời sớm qua nhiều thời đại có các chế độ chính trị khác nhau, trình độ kinh tế khác nhau, ở mỗi thời đại mục tiêu quy hoạch có thể khác nhau. Tuy nhiên ngày nay mục tiêu của quy hoạch ở chế độ nào cũng hướng tới sự phát triển bền vững của đô thị.

Về đại thể tiến trình quy hoạch là giống nhau, đều xuất phát từ hiện trạng, từ đường lối vĩ mô, qua phân tích dự báo phát triển, đến thiết kế không gian đô thị và đưa ra kế hoạch thực hiện.

Sự khác nhau cơ bản ở vai trò của người cầm quyền và dân chúng trong quy hoạch. Ở quy hoạch tổng thể, người cầm quyền sử dụng quy hoạch do giới chuyên môn lập để quản lý phát triển. Ở quy hoạch chiến lược, người cầm quyền trực tiếp tham gia quá trình quy hoạch. Quy hoạch chiến lược là quy hoạch trong tiến trình, có tính thích ứng cao với cơ chế kinh tế thị trường. Chỉ khi nào người cầm quyền trực tiếp tham gia vào quá trình quy hoạch mới tổ chức được sự hợp tác đa ngành, kết quả quy hoạch mới đi vào thực tế nhanh chóng.

Sự khác nhau này cũng là nguyên nhân của việc chưa áp dụng được phương pháp quy hoạch chiến lược vào các đô thị Việt Nam.

Ngoài ra trạng thái xuất phát để quy hoạch cải tạo và phát triển các đô thị ở nước ta cũng khác với nhiều nước. Do được quản lý theo quy hoạch từ đầu, quá trình quy hoạch đô thị ở nhiều nước là quá trình điều chỉnh chút ít khu đô thị cũ và phát triển khu đô thị mới. Ở nước ta tình trạng phát triển không theo quy hoạch kéo dài, việc quy hoạch cải tạo khu vực đô thị cũ cũng rất phức tạp. Trong khi đô thị cũ lại là gốc rễ của đô thị mới. Phương pháp quy hoạch tổng thể đòi hỏi hệ thống thông tin hoàn chỉnh, trình độ hợp tác cao, những yêu cầu này không dễ dàng đổi với đối tượng đô thị có độ phức tạp cao, trình độ cán bộ lại hạn chế.

Với những đặc điểm lịch sử đó, việc tận dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật của phương pháp quy hoạch hiện đại cho công tác quy hoạch và quản lý đô thị ở nước ta là một nghệ thuật, cần có phương pháp thích hợp với hệ thống chính trị ở nước ta.

2.3.3. Chiến lược phát triển đô thị CDS (City Development Strategic)

Trên cơ sở phương pháp quy hoạch chiến lược, từ năm 2000 liên minh các thành phố (Cities Alliance), Ngân hàng Thế giới (WB) và UNCHS (Habitat) đưa ra phương pháp quản lý phát triển theo chiến lược phát triển đô thị CDS.

Phương pháp xây dựng kế hoạch và quản lý phát triển này đã được áp dụng cho 70 thành phố, trong đó có 50 thành phố châu Á, thành phố Hồ Chí Minh và Hải Phòng đã được thí điểm áp dụng phương pháp này.

Chiến lược phát triển đô thị là một công cụ gắn kết các bên liên quan chủ chốt với nhau để cùng tham gia vào quá trình phát triển đô thị. Chiến lược phát triển đô thị CDS là một khung khổ để xác định rõ mục tiêu, cách tiếp cận và hành động để đạt được các mục tiêu đã đề ra.

Xây dựng CDS nhằm nâng cao năng lực lập quy hoạch và quản lý đô thị ở cấp thành phố để sử dụng các nguồn tài nguyên có sẵn một cách hiệu quả thông qua việc điều phối tốt hơn các hoạt động phát triển theo mục tiêu được hình thành thông qua quá trình tạo lập sự nhất trí.

Khuôn khổ của việc xây dựng CDS gồm 5 giai đoạn:

Giai đoạn 1: Trả lời câu hỏi chúng ta đang ở đâu ?

Câu hỏi này liên quan đến các chỉ số:

- *Khả năng sống* - Có cấp nước, có thoát nước, vệ sinh, chất lượng của môi trường và nơi ở.

- *Khả năng cạnh tranh* - Tổng sản phẩm quốc nội, công ăn việc làm, đầu tư trực tiếp của nước ngoài, phát triển nguồn nhân lực, công nghệ và khả năng tiếp cận thị trường.

- *Khả năng quản lý* - Cung cấp các dịch vụ, lập kế hoạch và điều phối, sự tham gia của các bên có liên quan.

- *Khả năng tài chính* - Quản lý tài chính và độ tin cậy về tài chính.

Trong giai đoạn này cũng áp dụng phương pháp SWOT cho thành phố. Việc phân tích này có thể được hiểu qua một loạt các hội thảo có sự tham gia của chính quyền thành phố và các cơ quan chủ quản, các cấp lãnh đạo quận, huyện và các bên có liên quan.

Giai đoạn 2: Trả lời câu hỏi chúng ta muốn đi về đâu ?

Trong giai đoạn này có dự báo dân số và tăng trưởng kinh tế, một tầm nhìn 20 năm và mục tiêu cần đạt được trong 10 năm.

Giai đoạn 3: Trả lời câu hỏi chúng ta cần giải quyết những vấn đề gì ?

Trong giai đoạn này cần xác định các chương trình và các dự án để đạt được các mục tiêu đề ra.

Giai đoạn 4: Trả lời câu hỏi cần phải tiến hành những hành động gì để đạt tới tầm nhìn và các mục tiêu đã đề ra ?

Giai đoạn này gồm việc xác định các chương trình và dự án ưu tiên, đồng thời xác định các nguồn tài chính để thực hiện. Các dự án được đánh giá (trong hội thảo) bằng điểm số theo định tính và định lượng.

Giai đoạn 5: là xây dựng cơ chế giám sát và đánh giá

Quá trình xây dựng CDS là một quá trình lặp lại khi một hành động đã được tiến hành thông qua việc thực hiện các chương trình hay các dự án, nó sẽ ảnh hưởng tới hiện trạng và câu hỏi hiện tại chúng ta đang ở đâu ? cần được rà soát lại và nếu cần thiết các chương trình và các dự án sẽ được duyệt lại hoặc xây dựng mới.

Những lợi ích của việc áp dụng Chiến lược phát triển đô thị (CDS)

Một trong những vấn đề đáng lo ngại và cũng là nền tảng của các chiến lược phát triển kinh tế xã hội là *tính hiệu quả và một sự tăng trưởng kinh tế hợp lý*. Các nguồn lực tài chính ở cấp quốc gia, tỉnh và thành phố là có hạn và để đạt tới những mục tiêu tăng trưởng, ngày càng có sự gia tăng trong việc đưa vào các nguồn đầu tư trực tiếp nước ngoài, nguồn viện trợ phát triển quốc tế và đầu tư tư nhân. Việc này đã dẫn đến sự tham gia của các đối tác mới với nhiều bên liên quan khác nhau.

Chiến lược phát triển đô thị kết nối các bên liên quan lại với nhau, tìm hiểu quan điểm của họ do đó có thể góp phần tạo ra một quyền sở hữu chung không chỉ quá trình xây dựng chiến lược phát triển mà cả việc thực hiện thành công chiến lược phát triển đó.

Những thành phố có được tầm nhìn rõ ràng về sự phát triển của mình trong tương lai và những mục tiêu cần đạt được để đạt tới tầm nhìn như vậy thường có khả năng hấp dẫn các nguồn viện trợ phát triển quốc tế, vì các nhà tài trợ sẽ có khả năng nhìn nhận xem các nguồn vốn trợ giúp phát triển của họ sẽ được sử dụng dưới hình thức nào và sẽ đóng góp ra sao vào chương trình phát triển toàn diện. Các nhà đầu tư trực tiếp nước ngoài và từ các nguồn khác sẽ thấy tin tưởng vào thành phố nào chứng tỏ được năng lực quản lý đô thị của mình thông qua việc xây dựng và thực hiện chiến lược phát triển đô thị.

Việc xác định các nguồn lực tài chính và việc chuẩn bị các chương trình đầu tư vốn sẽ giúp đảm bảo rằng các đề xuất là hiện thực và mang tính thực tế. Các chỉ số của thành phố sẽ cung cấp những thông tin giá trị để có thể so sánh với những hoạt động trong quá khứ và nâng cao khả năng đưa ra các hành động sửa chữa kịp thời nếu cần thiết. Quá trình trên cho thấy tầm quan trọng của chức năng quản lý đô thị của chính quyền thành phố và các ban ngành không chỉ đóng vai trò là các cơ quan cung cấp các dịch vụ mà còn có chức năng rất quan trọng như một nhà quản lý và điều phối việc tăng trưởng kinh tế.

Việc xây dựng chiến lược phát triển thành phố không kén chọn phương pháp quy hoạch đô thị, nghĩa là có thể dựa trên kết quả (đồ án) quy hoạch tổng thể hay quy hoạch chiến lược đều được. Trong CDS mục tiêu phát triển bền vững được cụ thể hóa hơn bằng 4 tiêu chí:

- Cảnh tranh tốt,
- Sống tốt,
- Tài chính lành mạnh,
- Quản lý tốt.

Một lần nữa phương pháp CDS không được áp dụng có kết quả tại thành phố Hồ Chí Minh. Ma trận các dự án ưu tiên do các chuyên gia đại diện các ngành trong thành phố đưa ra không phù hợp với thực tế đầu tư của thành phố. Phải chăng CDS chỉ phù hợp với các đô thị vừa và nhỏ, ở đó "vấn đề" của mỗi ngành đều rất rõ ràng, việc lựa chọn thứ tự ưu tiên thuận lợi hơn thành phố cực lớn như thành phố Hồ Chí Minh. Hơn nữa CDS lẽ ra không phải là sản phẩm của một nhóm chuyên gia, mà nó phải là nội dung cơ bản của nghị quyết Đảng bộ, của kế hoạch 5 năm của thành phố.

CDS của một đô thị rất gần với nghị quyết đại hội Đảng bộ của đô thị đó. Liệu có thể áp dụng phương pháp này cho việc xây dựng nghị quyết Đảng bộ về phát triển đô thị không ?

2.4. QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ THEO QUY HOẠCH

2.4.1. Quy hoạch là cơ sở pháp lý để quản lý đầu tư xây dựng

Như đã biết, đô thị như một cơ thể sống luôn luôn phát triển và sự phát triển của nó có thể điều khiển được. Công cụ để điều khiển sự phát triển của đô thị chính là quy hoạch xây dựng.

Điều 62, Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam có câu "công dân có quyền xây dựng nhà ở theo quy hoạch và pháp luật". Vai trò của quy hoạch cũng đã được thể chế hóa bằng luật xây dựng (có hiệu lực từ ngày 01/7/2004). Quy hoạch được cấp thẩm quyền phê duyệt có tính bắt buộc chấp hành. Ai không chịu chấp hành sẽ bị cưỡng chế chấp hành.

Qua lịch sử các thành phố, pháp luật về quy hoạch và xây dựng đã tạo nên bộ mặt đặc trưng ở mỗi thành phố. Ví dụ luật xây dựng từ thời Napoleon đã tạo nên bộ mặt các đường phố Paris và nhiều thành phố của Pháp.

Dưới chế độ dân chủ (tự bản hay xã hội chủ nghĩa), quy hoạch là công cụ quản lý phát triển của chính quyền, đồng thời cũng là công cụ để huy động nguồn lực từ cộng đồng. Quy hoạch là của dân, do dân, vì dân, được cộng đồng dân cư tham gia từ khâu thiết kế đến quá trình thực hiện quy hoạch. Việc tổ chức thực hiện quy hoạch là quá trình hợp lực giữa chính quyền và nhân dân, ở nước ta là cả hệ thống chính trị.

Quy hoạch được duyệt có tính pháp lý. Nhưng quy hoạch cũng có tính nghệ thuật, có tính linh hoạt để thích nghi với thị trường và đặc biệt là để khuyến khích sự sáng tạo trong kiến trúc đô thị. Tính pháp lý của quy hoạch không mang tính máy móc theo những đường nét trên bản vẽ, nhưng phải tuân thủ những quy định có tính nguyên tắc một cách nghiêm ngặt. Nói cách khác, quy hoạch không phải là cái khuôn để "đúc" nên các đô thị, mà quy hoạch là một hệ thống thông tin phát triển, giống hệ thống gen trong sinh học. Hệ thống gen chứa trong nó khả năng biến đổi để thích nghi với môi trường. Trong sinh học thích nghi được thì tồn tại, không thích nghi được thì tuyệt chủng.

2.4.2. Giấy phép xây dựng

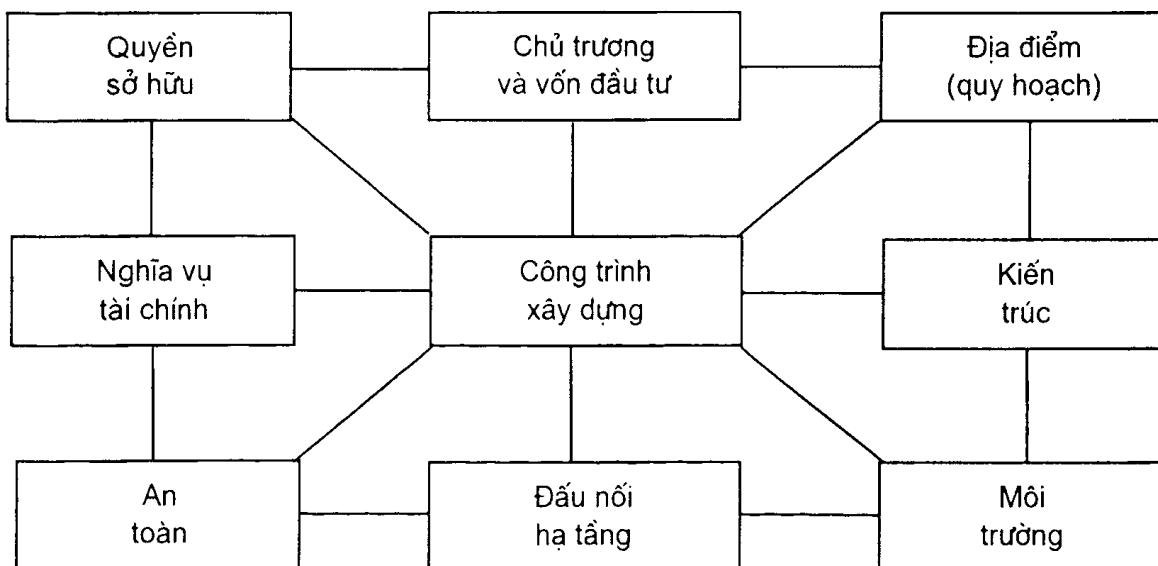
2.4.2.1. Trình tự xây dựng cơ bản

Công trình xây dựng là sản phẩm của nền sản xuất xây dựng. Công trình xây dựng là loại sản phẩm đặc biệt với các đặc tính:

- Cố định
- Khối lượng lớn

- Thời gian thành tạo kéo dài,
- Có nhiều mối liên quan tới đô thị.

Các mối liên quan được thể hiện trên hình 2.8.



Hình 2-8

Do đặc điểm nêu trên nên quản lý xây dựng các công trình trong đô thị phải theo trình tự đầu tư xây dựng. Trình tự này gồm ba giai đoạn cơ bản.

Giai đoạn 1: Chuẩn bị đầu tư, bao gồm các công việc:

- Xác định chủ trương đầu tư và nguồn vốn (việc này liên quan tới chiến lược phát triển đô thị CDS và chịu sự tác động trực tiếp của luật cung cầu), ra quyết định đầu tư.
- Lựa chọn địa điểm, thiết kế cơ sở công trình, lập dự án đầu tư và xin phép xây dựng.
- Thiết kế kỹ thuật, thiết kế thi công, đấu thầu xây lắp và chuẩn bị mặt bằng xây dựng.

Các công trình có mang lại hiệu quả hay không, được quyết định ở giai đoạn này.

Giai đoạn 2: Thực hiện xây dựng là quá trình tiến hành thi công xây lắp công trình. Công trình có được xây dựng đúng quy hoạch, có bảo đảm được mỹ quan kiến trúc, môi trường và chất lượng hay không, được quyết định ở giai đoạn này.

Giai đoạn 3: Nghiệm thu, khai thác và bảo trì, giải quyết các vấn đề pháp lý, các nghĩa vụ tài chính để đưa công trình vào sử dụng.

2.4.2.2. Giấy phép xây dựng

Trong tiến trình xây dựng nêu trên, liên quan tới đô thị Nhà nước phải quan tâm tới quy hoạch kiến trúc và môi trường. Việc giám sát các nội dung liên quan tới quy hoạch (địa điểm, hạ tầng kỹ thuật), kiến trúc và môi trường được thực hiện thông qua việc cấp giấy phép xây dựng.

Về nguyên tắc, khi bản vẽ thiết kế công trình thỏa mãn được các yêu cầu về quy hoạch, kiến trúc và môi trường (bao gồm cả phòng cháy chữa cháy) thì công trình được phép xây dựng.

Theo Luật xây dựng Việt Nam, trong tiến trình chuẩn bị các dự án xây dựng đã qua các bước Nhà nước kiểm soát được các yêu cầu về quy hoạch, kiến trúc và môi trường thì được miễn giấy phép xây dựng. Đó là các trường hợp xây dựng nhà trong các khu ở đã có thiết kế kiến trúc đô thị được duyệt (quy hoạch chi tiết 1/500 + mẫu nhà), các công trình đã có thiết kế cơ sở được cấp thẩm quyền thẩm định là những trường hợp được miễn cấp giấy phép xây dựng.

Giấy phép xây dựng hay các văn bản phê duyệt quy hoạch 1/500, thẩm định thiết kế cơ sở, v.v... là các căn cứ pháp lý để đăng ký quyền sở hữu công trình.

2.4.3. Mật trái của quy hoạch xây dựng

Tất cả các đồ án quy hoạch đều là những dự kiến công việc cho tương lai trên cơ sở dự báo phát triển do đó bao giờ cũng có hai yếu tố ảnh hưởng tới khu vực được quy hoạch, đó là thời gian chờ thực hiện quy hoạch và khả năng không khả thi của quy hoạch.

Thời gian chờ quy hoạch phụ thuộc vào kế hoạch thực hiện quy hoạch. Các đồ án quy hoạch xây dựng chi tiết có thời hạn hiệu lực là 5 năm. Tuy nhiên do không chủ động được nguồn vốn đầu tư, nên nhiều công trình không được thực hiện trong thời hạn quy định. Ngoài ra trong quy hoạch chung các thành phố thường còn dành quỹ đất để phát triển hệ thống hạ tầng kỹ thuật và xã hội, hầu như không thể quy định chính xác thời hạn sử dụng quỹ đất này. Quy hoạch mà chưa có kế hoạch thực hiện ngay dư luận gọi là quy hoạch "treo". Trong các khu vực quy hoạch này việc xây dựng và chuyển dịch bất động sản bị hạn chế, việc mua bán bất động sản không bị cấm nhưng bán không ai mua hoặc mất giá. Thậm chí người dân không dám đầu tư sửa chữa nhà hư hỏng, sợ khi sửa xong bị giải tỏa sẽ uổng kinh phí. Như vậy quy hoạch mà không có chính sách bảo hộ quyền lợi của người dân trong khu vực quy hoạch đã làm tổn hại lợi ích của họ.

Xóa "quy hoạch treo" là việc đưa ra kế hoạch cụ thể, chính xác để thực hiện quy hoạch đồng thời có các chính sách đảm bảo quyền lợi của người dân trong khi chờ

thực hiện quy hoạch. Đây là bài toán giải quyết hài hòa lợi ích cần thực hiện trên cơ sở dân chủ và sự giác ngộ của người dân.

Tính khả thi của quy hoạch phụ thuộc nhiều yếu tố. Trước hết phụ thuộc tác giả của đồ án, phụ thuộc vào năng lực dự báo phát triển và khả năng giải quyết vấn đề của họ. Tuy nhiên, qua thực hiện quy hoạch ở thành phố Hồ Chí Minh, tính khả thi của quy hoạch phụ thuộc chủ yếu vào năng lực tổ chức thực hiện quy hoạch. Có một thời gian dài đồ án quy hoạch xây dựng không được coi là công cụ hàng đầu để quản lý đô thị ở địa phương. Thực hiện quy hoạch được duyệt không trở thành quyết tâm của hệ thống chính trị. Trong tình trạng đó khó có thể tổ chức lực lượng vượt qua các khó khăn để thực hiện quy hoạch. Theo thời gian, một số đồ án quy hoạch đã trở nên không khả thi.

Khắc phục các mặt trái của quy hoạch xây dựng là việc khó, là việc đòi hỏi quyết tâm cao của chính quyền đô thị, nhiều vấn đề cần được nghiên cứu giải quyết (cả về kinh tế, xã hội và kỹ thuật). Ví dụ quy hoạch chi tiết ở Pháp ngày nay chỉ là bản thoả hiệp của cộng đồng dân cư có liên quan về các công trình sắp xây dựng. Không phải bản quy hoạch định hướng của chính quyền như ở nước ta.

2.4.4. Quản lý phát triển đô thị bằng các chương trình và dự án lớn

Sản phẩm của quy hoạch chiến lược chính là danh sách theo thứ tự ưu tiên các dự án, các chương trình cải tạo và phát triển đô thị. Tuy nhiên, không chỉ khi áp dụng phương pháp quy hoạch chiến lược mới lập được danh sách này. Nhiều nhu cầu thực tế của đô thị đòi hỏi các nhà quản lý phải giải quyết. Nếu thiếu tầm nhìn, thiếu quy hoạch và kế hoạch dài hạn việc giải quyết các nhu cầu này sẽ bằng các công việc trước mắt, các dự án nhỏ, thậm chí mang tính "chữa cháy". Nếu thành phố đã có quy hoạch với tầm nhìn xa của nhà quản lý, thành phố sẽ được cải tạo và phát triển bằng các chương trình và các dự án lớn. Quản lý theo dự án hay bằng dự án đã trở thành một phương pháp quản lý tiên tiến và phổ biến hiện nay trong mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội.

Các chương trình (thường là cải tạo, phát triển một ngành, một lĩnh vực trên phạm vi toàn thành phố) sẽ bao gồm mục tiêu, giải pháp, kế hoạch thực hiện dài hạn và bước đi ngắn hạn. Ví dụ chương trình cải tạo kênh rạch hay chương trình di dời các cơ sở sản xuất ô nhiễm ở thành phố Hồ Chí Minh. Thời gian thực hiện một chương trình như vậy có thể là 10 năm hoặc hơn.

Các dự án lớn là các dự án cải tạo một khu vực đô thị cũ hoặc phát triển một khu đô thị mới. Cải tạo và phát triển đô thị theo dự án lớn như vậy mới có thể đảm bảo được tính đồng bộ trong việc kiến tạo đô thị, trong việc xây dựng hệ thống kỹ thuật

hạ tầng, hệ thống dịch vụ đô thị và mỹ quan kiến trúc, bảo đảm về môi trường sinh thái. Đặc biệt phát triển theo dự án lớn sẽ tránh được sự manh mún và chắp vá của bộ mặt đô thị. Rất tiếc là các dự án này còn quá ít, việc cải tạo phát triển thành phố chủ yếu vẫn bằng các dự án nhỏ lẻ tại các địa phương.

Về các chương trình và dự án lớn sẽ được đề cập nhiều hơn ở chương 5.

2.4.5. Quản lý trật tự xây dựng

Quản lý trật tự xây dựng là một nội dung trong công tác quản lý trật tự đô thị, bảo đảm đô thị được quản lý tốt, là một trong bốn tiêu chí cơ bản của mục tiêu phát triển ổn định bền vững của đô thị.

Mục tiêu của quản lý trật tự xây dựng là ngăn chặn có hiệu quả các hành vi vi phạm các quy định pháp luật về xây dựng.

Các hành vi vi phạm chủ yếu bao gồm:

- Xây dựng trái phép, vi phạm các điều cấm trong xây dựng như xây dựng trên đất lấn chiếm, trên đất cấm xây dựng, xây dựng trái quy hoạch, vi phạm các hành lang an toàn, lộ giới, chỉ giới xây dựng v.v...

- Xây dựng sai giấy phép xây dựng, có hoặc không vi phạm các điều cấm nêu trên.

- Xây dựng không có giấy phép xây dựng (đối với các công trình có yêu cầu phải xin phép xây dựng).

- Vi phạm các quy định về tổ chức thi công, các quy định về an toàn, trật tự công cộng và môi trường trong xây dựng.

- Xây dựng xâm phạm quyền lợi người có liên quan. Cần phân biệt các hình thức vi phạm:

+ Vi phạm pháp luật, tuỳ mức độ có thể xử phạt vi phạm hành chính, có thể truy cứu trách nhiệm hình sự.

+ Tranh chấp dân sự, hiện nay thường do cơ quan hành chính giải quyết, ở nước ngoài như do tòa án giải quyết.

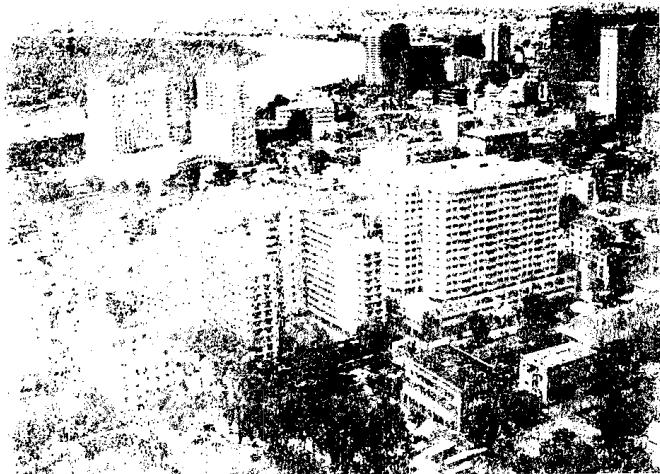
Các biện pháp quản lý trật tự xây dựng:

Trong những năm qua, một mặt do hệ thống pháp luật và quy hoạch đô thị không đầy đủ, lực lượng quản lý xây dựng mỏng, trình độ hiểu biết về đô thị của cán bộ và nhân dân còn thấp, mặt khác các thành phố đều nằm trong tình trạng đô thị quá nhanh, nên tình trạng vi phạm hành chính và pháp luật trong xây dựng là phổ biến. Để khắc phục tình trạng này, cần chú trọng các biện pháp sau:

- 1) Tăng cường giáo dục về đô thị từ học sinh tiểu học trở đi, trình độ thẩm mỹ, thái độ ứng xử, ý thức tôn trọng pháp luật đều cần được giáo dục từ nhỏ.
- 2) Tuyên truyền, quán triệt pháp luật về quy hoạch và xây dựng cho cán bộ và nhân dân.
- 3) Thực hiện cải cách hành chính, đơn giản tối đa các thủ tục về xây dựng.
- 4) Tổ chức lực lượng kiểm tra, giám sát tình hình xây dựng ở từng đường phố, khu phố. Đặc biệt cần phát huy vai trò tự quản của cộng đồng dân cư.
- 5) Xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm. Kiên quyết tháo dỡ các công trình xây dựng trái phép. Cần phát hiện sớm, xử lý kịp thời để giảm tổn thất về vật chất cho người dân và xã hội.

Theo điều 121 Luật xây dựng 2003, có hiệu lực từ 01/7/2004, các công trình xây dựng vi phạm trước ngày Luật Xây dựng có hiệu lực được phép tồn tại. Như vậy ngày 01/7/2004 đã là mốc thời gian quan trọng để xử lý nghiêm minh các công trình vi phạm xây dựng.

Quản lý trật tự đô thị nói chung và trật tự xây dựng nói riêng là công việc thường nhật của chính quyền đô thị, là việc không dễ dàng. Hiện nay ở nước ta mỗi thành phố có cách tổ chức lực lượng và thực hiện quản lý riêng, một số nơi đã có những biện pháp tích cực và đạt được kết quả nhất định. Xong hiệu quả nhìn chung chưa được như mong muôn.



Chương 3

CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI ĐÔ THỊ

3.1. TẦM QUAN TRỌNG CỦA CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI

Loài người được sinh ra trên mặt đất. Từ xa xưa cuộc sống của con người đã gắn liền với đất. Ngày nay đất càng hẹp, người càng đông, đất đai càng có giá trị to lớn đối với con người. Đối với đô thị "tắc đất tắc vàng", đất đai trở thành đối tượng hàng đầu của công tác quản lý đô thị.

3.1.1. Đất đai là tài sản đặc biệt

Tài sản là các vật thể hữu hình hoặc các sự vật vô hình có giá trị và được chiếm hữu. Vật hay sự vật nào đó có giá trị (trước hết là giá trị sử dụng) và có chủ thì đó là tài sản. Tài sản hữu hình là các vật thể, tài sản vô hình là các quyền, còn gọi là quyền tài sản. Quyền tài sản là quyền trị giá được bằng tiền và có thể chuyển giao trong giao dịch dân sự, ví dụ quyền tác giả, quyền sử dụng đất v.v... Có nhiều thứ có giá trị nhưng không ai nhận là chủ như ánh sáng, không khí thì không phải là tài sản. Trên thực tế có nhiều thứ vẫn chủ hoặc chưa xác lập chủ quyền cũng vẫn được coi là tài sản. Theo luật Dân sự, tài sản bao gồm vật, tiền, giấy tờ có giá và quyền tài sản.

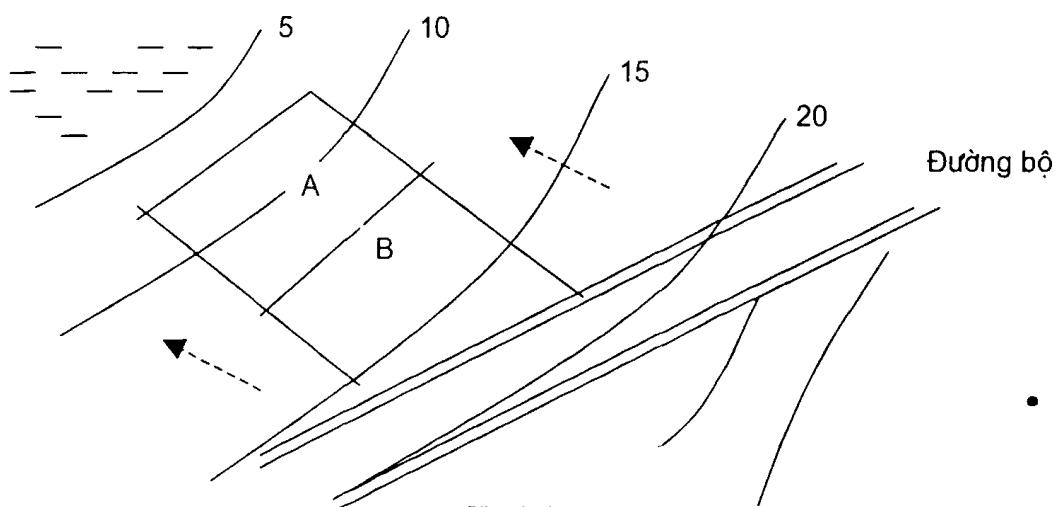
Đất đai là tài sản đặc biệt, trước hết là đặc biệt về cách chiếm hữu. Mặc dù sự tuyên bố có khác nhau ở mỗi nước, nhưng quyền sở hữu về đất đai đều bị hạn chế ở tất cả các nước. Dưới hình thức sở hữu nào (công hữu hay tư hữu) đất đai đều do Nhà nước thống nhất quản lý. Ví dụ ở Australia đất đai không thuộc sở hữu toàn dân, nhưng Nhà nước thống nhất quản lý việc đăng ký và sử dụng đất theo đúng quy hoạch. Chủ của các thửa đất được xác định rõ ràng (chủ của bằng khoán, mỗi bằng khoán có duy nhất một chủ). Chủ thửa đất có thể là cá nhân, cộng đồng (tập thể người Maori) hay Nhà nước (đất công). Ở Việt Nam theo Luật đất đai 2003, đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhưng người dân có quyền sử dụng đất. Quyền sử dụng đất được coi là tài sản. Cho nên ở mức độ nào đó chế độ sở hữu đất đai ở tất cả các nước là chế độ "song trùng sở hữu", vừa sở hữu chung, vừa sở hữu tư nhân, không hình thức sở hữu nào trọn vẹn như đối với các loại tài sản khác.

Về mặt vật chất, tài sản đất đai cũng rất đặc biệt bởi các đặc điểm:

- Có vị trí cố định,

- Có giá trị lớn, có giá trị về không gian và giá trị chất liệu,
- Tồn tại lâu dài.

Do đặc điểm cố định, bản thân một thửa đất có quyền và nghĩa vụ của nó mà không phụ thuộc vào việc chủ đất là ai. Nói cách khác, chủ một mảnh đất luôn luôn có những quyền và nghĩa vụ tự nhiên mà chủ đất phải theo. Đó là quyền thông hành và thoát nước và nghĩa vụ về thông hành và thoát nước (hình 3-1). B phải có nghĩa vụ cho A thông hành. A có nghĩa vụ cho B thoát nước.



Hình 3-1

3.1.2. Đất đai là nguồn lực phát triển

Trong cuộc sống của loài người đất đai có những vai trò rất đặc biệt:

- *Đất đai là công cụ sản xuất*. Đất đai là công cụ của nhà nông, là mặt bằng để sản xuất công nghiệp, kinh doanh thương mại dịch vụ. Chính sách đất đai phải hướng tới việc sử dụng cho sản xuất kinh doanh có hiệu quả nhất để phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường sống cho con người.

- *Đất đai là nguồn vốn*. Đất đai là thành phần cơ bản của thị trường bất động sản. Trong thị trường này, nhờ có luật về thế chấp và tịch thu thế nợ, người có bằng khoán đất hoặc giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, có thể thế chấp đất đai hoặc quyền sử dụng đất để vay tiền. Như vậy đất đai trở thành nguồn vốn cho sản xuất kinh doanh.

- *Đất đai là nguồn lực của quốc gia*. Để phát triển, mỗi quốc gia có ba nguồn lực cơ bản, đó là *nhân lực, thế lực và tài lực*.

Nhân lực là nguồn lực về con người, là bản lĩnh và trí tuệ, là sức lao động, đây là nguồn lực cơ bản nhất. Nhờ có nguồn nhân lực chất lượng cao, nhiều nước nghèo về tài nguyên, khắc nghiệt về khí hậu vẫn trở nên giàu có. Ngược lại nhiều nước có tài nguyên dồi dào nhưng kém về nhân lực, trở nên nghèo nàn lạc hậu.

Thế lực là lợi thế trong các mối quan hệ để có thể huy động được mọi nguồn lực trong nước và trên thế giới, làm giảm đi các mối đe dọa sự ổn định và phát triển.

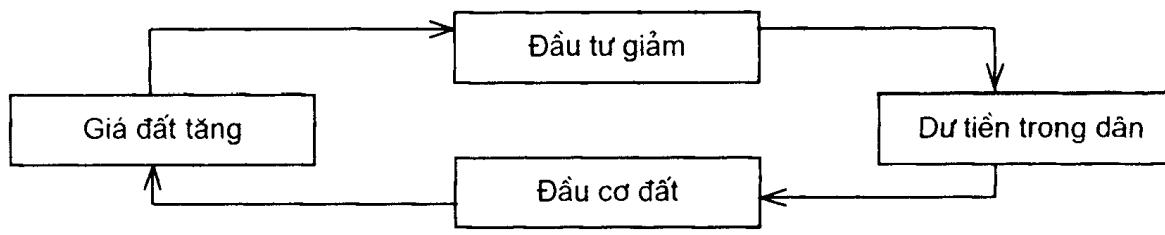
Tài lực (hay vật lực) bao gồm tài nguyên khoáng sản, đất đai, vị trí địa lý, nội trường ... trong đó đất đai là tài sản lớn nhất, là nguồn lực trọng yếu khi nó vừa có vai trò là công cụ cho sản xuất vừa là nguồn vốn cho phát triển.

3.1.3. Chính sách đất đai có ý nghĩa quyết định sự phát triển

Chính sách đất đai bao gồm các lĩnh vực chính:

- Chính sách về sở hữu,
- Chính sách về khai thác sử dụng và phát triển đất,
- Chính sách về thị trường bất động sản,
- Chính sách về quản lý của Nhà nước,
- Chính sách tài chính thuế khóa.

Các chính sách này lại liên quan trực tiếp tới các chính sách vĩ mô khác, ác động trực tiếp tới sự phát triển của đất nước. Thực tế ở nước ta và nhiều nước trên thế giới đã có thời kỳ sa vào vòng luẩn quẩn kìm hãm phát triển như hình 3-2.



Hình 3-2

Chính sách không phù hợp có thể làm giá đất tăng quá cao. Khi tính toán kinh doanh, với giá đất quá cao việc kinh doanh không lãi, không nhà đầu tư nào lại lao vào đầu tư để chịu lỗ. Chính sách đất đai không phù hợp còn gây khó khăn về huk tục hành chính, về thời gian giải phóng mặt bằng, trong tình trạng đó, các nhà đầu tư sẽ tìm nơi nào thuận lợi hơn. Khi đầu tư giảm, tiền nhàn rỗi trong dân không chảy vào nguồn vốn sản xuất kinh doanh qua tiền gửi ngân hàng, qua cổ phiếu, mà sẽ được chi vào việc mua đất, hoặc mua vàng. Trong một đất nước đang đô thị hóa, giá đất bao giờ cũng tăng theo thời gian. Việc lao vào mua đất của nhiều người khiến giá đất tăng cao. Giá đất tăng cao càng gây khó khăn cho đầu tư, càng dư tiền trong dân, càng làm tăng việc đầu cơ đất ... Đến lúc nào đó, nếu không có sự can thiệp của Nhà nước để giải tỏa vòng luẩn quẩn này, thì kinh tế sẽ ngưng trệ. Không chế giá đất, giữ giá đất ở mức thấp là mục tiêu quan trọng hàng đầu trong chính sách đất đai ở tất cả các quốc gia.

Trước đây trong thời kỳ kinh tế hành chính bao cấp (còn gọi là kinh tế kế hoạch hóa) ở miền Bắc, trong các hợp tác xã nông nghiệp các hộ nông dân được sử dụng 5% ruộng đất để sản xuất nhu yếu phẩm cho gia đình. Với 5% đất ấy họ đã sản xuất được lượng hàng hóa nông sản bằng 95% đất còn lại trong tay hợp tác xã. Ví dụ này cho thấy hiệu quả sử dụng đất phụ thuộc rất nhiều vào chính sách. Chính sách khoán sản phẩm trong nông nghiệp cũng là một chính sách quản lý và khai thác quỹ đất. Nhờ có chính sách khoán này, nước ta từ một nước thiếu lương thực, ngày nay trở thành một trong những nước xuất khẩu gạo đứng hàng đầu trên thế giới.

Chính sách đất đai không phù hợp còn dẫn tới tình trạng bất ổn về xã hội. Trong nhiều năm qua, phần lớn các vụ khiếu kiện, và hầu hết các vụ khiếu kiện đông người đều là khiếu kiện về đất đai. Những vụ tham nhũng lớn cũng liên quan tới đất đai. Tình trạng bất công trong xã hội ngày một tăng và phổ biến cũng từ những bất cập trong chính sách đất đai. Chúng ta đều biết những bất ổn về xã hội nếu không kịp thời giải quyết sẽ gây bất ổn về chính trị, dẫn tới sự ngưng trệ trong phát triển.

3.2. ĐẶC ĐIỂM HÀNG HÓA CỦA ĐẤT ĐAI

3.2.1. Quá trình đổi mới nhận thức về thị trường đất đai

Mặc dù nước ta đã thực hiện công cuộc đổi mới từ 1986 nhưng mãi tới Đại hội Đảng lần thứ IX (2001) mới có chủ trương "cần sớm hình thành và phát triển thị trường bất động sản". Nguyên nhân sự chậm trễ này là do quan điểm "đất đai không phải là hàng hóa". Người ta vận dụng lý luận của chủ nghĩa Marx rằng hàng hóa phải do lao động làm ra, còn đất đai không phải do lao động làm ra nên không phải là hàng hóa.

Định hướng phát triển kinh tế thị trường và hội nhập vào nền kinh tế thế giới buộc nền kinh tế nước ta phải "hoà nhập" theo luật chơi của chủ nghĩa tư bản. Do vậy mặc dù định hướng XHCN vẫn là kim chỉ nam cho các hoạt động, nhưng trong môi trường cạnh tranh tư bản chủ nghĩa, thị trường của nước ta phải hoạt động một cách hoàn hảo theo quy luật kinh tế tư bản mới giữ được định hướng xã hội và giành thắng lợi.

Chính vì lẽ đó việc hình thành và phát triển thị trường bất động sản đạt mức hoàn hảo ngày một cấp thiết để tăng sức cạnh tranh, tăng hiệu quả sử dụng đất đai của nước ta.

Trong nền kinh tế thị trường, thứ gì trao đổi được trên thị trường thì là hàng hóa.

Mọi thứ tài sản đều có thể trở thành hàng hóa khi chúng được đem trao đổi trên thị trường. Để trao đổi được tài sản đó phải có giá trị, có chủ và có giá cả. Đất đai thỏa mãn các điều kiện đó nên đất đai (các mảnh đất) là hàng hóa.

3.2.2. Đất đai là hàng hóa đặc biệt

Đất đai là tài sản đặc biệt nên cũng là hàng hóa đặc biệt.

+ Chủ sở hữu mảnh đất = chủ sở hữu toàn dân + chủ quyền sử dụng đất. Quyền sở hữu bao gồm quyền chiếm hữu (nắm giữ và quản lý), quyền sử dụng và quyền định đoạt. Nội dung sở hữu toàn dân thể hiện ở quyền định đoạt đối với đất đai ở nội số nội dung như sau (Điều 5, Luật Đất đai 2003).

- a) Quyết định mục đích sử dụng đất (thông qua quy hoạch),
- b) Quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất,
- c) Quy định hạn mức giao đất và thời hạn sử dụng đất,
- d) Định giá đất.

Ở các nước không có chế độ sở hữu toàn dân về đất đai Nhà nước thực hiện vai trò quản lý đất đai vẫn có quyền thực hiện các nội dung trên, nhưng với các mức độ chi tiết khác nhau. Ví dụ việc giao đất, thuê đất chỉ thực hiện với đất công. Trong mọi trường hợp, quyền sở hữu đất đai đều bị hạn chế bởi quy hoạch và lợi ích công cộng.

Quyền sử dụng là quyền khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ tài sản.

+ Giá trị, giá cả của đất phụ thuộc vào vị trí địa lý. Giá trị của đất không phải được tính từ lao động kết tinh như các hàng hóa khác, giá trị của đất chủ yếu là giá trị sử dụng. Giá trị sử dụng của đất là do "Trời" sinh ra và một phần do lao động; và ảnh hưởng của sự phát triển xã hội tạo nên.

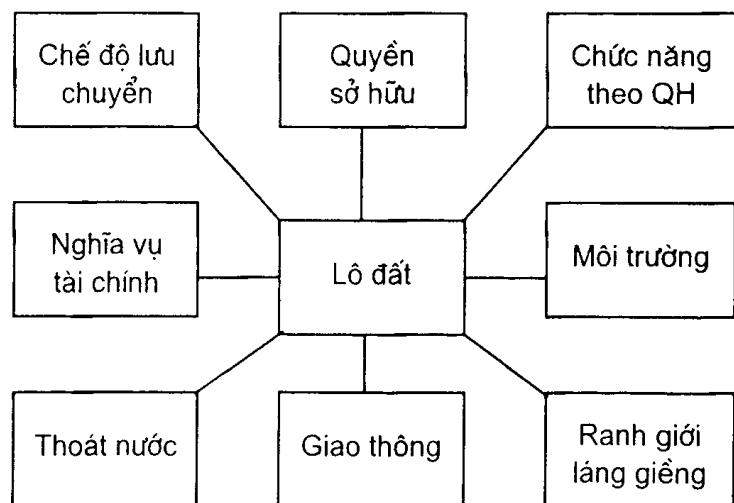
Giá trị, giá cả của đất phụ thuộc vào vị trí mảnh đất có thuận lợi để kinh doanh, sản xuất hay không, có môi trường thuận tiện để sinh sống hay không. Một mét vuông đất trên đường Đồng Khởi thành phố Hồ Chí Minh có giá 100 triệu. Trong khi ở ngoại thành chỉ 2 triệu đồng. Do đó dễ hiểu khi một ly cà phê ở Đồng Khởi giá vài ba nươi ngàn đồng. Đó là giá đất, giá mặt bằng, đâu phải giá cà phê.

+ Hàng hóa đất đai được giao dịch bằng chứng từ. Để đất đai trở thành hàng hóa phải thực hiện việc đăng ký đất, phải cấp bằng khoán hay giấy chứng nhận chủ quyền mảnh đất.

+ Khi có luật pháp về thuế chấp và tịch thu thuế nợ, đất đai có quan hệ mật thiết với tiền tệ. Trong thị trường bất động sản hoàn hảo, đất đai và tiền tệ gắn bó với nhau như mực nước ở hai bình thông nhau. Cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997 ở châu Á có nguồn gốc từ sự khủng hoảng trong thị trường bất động sản.

+ Hàng hóa đất đai mang nặng giá trị xã hội, gắn liền với sự sống còn của người dân, tới chất lượng cuộc sống của họ, tới tương lai của các thế hệ mai sau. Vì lợi ích

xã hội đó, nhà nước phải thực hiện quyền quản lý chặt chẽ về đất đai và thị trường đất đai. Giá trị xã hội của hàng hóa đất đai thể hiện ở các mối liên hệ giữa từng mảnh đất với không gian, môi trường và quan hệ xã hội đô thị (hình 3-3).



Hình 3-3

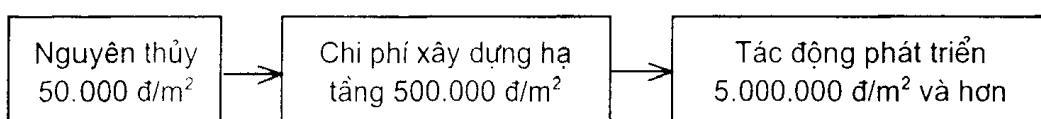
Với các quan hệ đó, quyền sở hữu một bất động sản (bao gồm quyền sử dụng đất) bị hạn chế các quyền định đoạt, sử dụng quy định của pháp luật. Những hạn chế này nhằm bảo vệ lợi ích chung và lâu dài của cộng đồng và những chủ thể có liên quan.

3.2.3. Các yếu tố cấu thành giá đất

Giá đất phụ thuộc vào giá trị sử dụng của đất. Giá trị sử dụng của đất phụ thuộc vào số hoa lợi hay lợi tức thu được từ đất.

Hoa lợi là sản phẩm có được từ sản xuất nông nghiệp. Do năng suất lao động trong nông nghiệp thấp, nên giá đất nông nghiệp không cao. Ví dụ hiện nay ở nước ta đang có mục tiêu thu lợi 50 triệu đồng/1 ha đất/năm. Mức thu này là nhờ kinh doanh khai thác từ chăn nuôi, hoặc kinh doanh tổng hợp. Nếu chỉ đơn thuần trồng lúa, với năng suất 10 tấn/1 ha, thì chỉ được 10 triệu/ha/năm. Nếu mua đất để làm nông nghiệp nhà đầu tư phải tính kỹ khả năng sinh lợi đó.

Đối với đất đô thị, giá đất bao gồm giá nguyên thủy (đất nông nghiệp chưa có hạ tầng), giá đầu tư xây dựng hạ tầng và giá tác động phát triển. Ví dụ giá đất tại Quận 2, thành phố Hồ Chí Minh tăng lên theo sự đầu tư như sơ đồ hình 3-4.



Hình 3-4

Chi phí đầu tư xây dựng hạ tầng bao gồm toàn bộ chi phí để biến mảnh đất nông nghiệp thành đất đô thị, có đủ hạ tầng kỹ thuật (giao thông, cấp điện, cấp thoát nước, bưu chính ...) và hạ tầng xã hội như nhà trẻ mẫu giáo, khu thương mại, bệnh viện ... Đây là chi phí hữu hình, nghĩa là có thể bằng việc cân, đong, đo, đếm để xác định.

Tác động phát triển là phần chủ yếu trong giá đất không do chủ đất hay chủ đầu tư phát triển đất tạo ra, mà là hậu quả của sự phát triển nền kinh tế-xã hội, mà trực tiếp là quá trình tăng trưởng đô thị. Dân số tăng lên, điều kiện kinh doanh thuận lợi hơn, dễ thu lời hơn, điều kiện sinh sống và cơ hội việc làm, học tập, chữa bệnh tốt hơn làm cho giá đất tăng lên.

Ảnh hưởng của phát triển đô thị vào giá đất cũng là nguồn gốc của giá đất cơ sở. Rất nhiều mảnh đất không có đầu tư vào hạ tầng giá vẫn tăng gấp nhiều lần so với giá đất nông nghiệp đó là do ảnh hưởng của phát triển. Đặc biệt giá đất tăng ở các vị trí được quy hoạch để phát triển đô thị, hoặc chỉ cần quy hoạch một tuyến giao thông đi qua.

Theo Luật Đất đai 2003, *giá quyền sử dụng đất* cũng được gọi là giá đất (điều 4).

3.2.4. Điều kiện để đất đai trở thành hàng hóa

Để đất đai thực sự trở thành hàng hóa tham gia giao dịch trên thị trường cần có ba điều kiện sau:

+ *Mảnh đất được đăng ký quyền sở hữu*. Một tài sản chỉ trở thành hàng hóa khi có chủ nhân rõ ràng. Ở Việt Nam, theo Luật Đất đai 2003, chỉ có những mảnh đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mới tham gia vào thị trường bất động sản. Lúc này quyền sử dụng đất là hàng hóa (chứ không phải mảnh đất). Đối với đất nông nghiệp, đất ở, quyền sử dụng không chỉ là sử dụng và thu hoa lợi hay lợi tức, mà còn có 5 quyền có tính định đoạt về quyền sở hữu đó là:

- Chuyển đổi,
- Chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại,
- Thừa kế,
- Thế chấp,
- Góp vốn.

Do đặc điểm giao dịch về đất đai là giao dịch trên giấy tờ (văn tự, bằng khoán, giấy chứng nhận), nên với 5 quyền này của quyền sử dụng đất, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không khác bằng khoán đất trong chế độ tư hữu đất đai ở các nước khác.

+ *Phải có luật về giao dịch đất đai và bất động sản.* Đơn giản là luật pháp cho phép được thực hiện các giao dịch về đất đai, được định giá bằng tiền và chuyển dịch quyền sở hữu (quyền sử dụng đất ở Việt Nam) theo những thủ tục do luật pháp quy định. Thông thường các giao dịch về bất động sản được quy định trong bộ luật dân sự và luật về bất động sản hoặc luật đất đai. Các thủ tục giao dịch càng thuận lợi và chặt chẽ, thị trường càng phát triển.

+ *Có luật về thế chấp và tịch thu thế nợ,* thế chấp và tịch thu thế nợ là một nội dung trong giao dịch dân sự, thường được quy định trong bộ luật dân sự. Tuy nhiên, do mức độ mở cửa thị trường bất động sản khác nhau nên có thời kỳ không chấp nhận việc thế chấp đất đai hoặc nhà ở. Việc này xuất phát từ chủ trương không để người dân mất nhà ở hoặc mất đất sản xuất khi không trả được nợ. Khi không cho phép thế chấp đất đai, thì đất đai không trở thành hàng hóa đúng bản chất của nó, khả năng chuyển thành tiền không có, đất đai mất khả năng tạo vốn cho phát triển.

Thiếu luật hoặc các quy định của luật pháp không đồng bộ sẽ dẫn đến thị trường bất động sản không đồng bộ, ảnh hưởng xấu tới việc phát huy nguồn lực từ đất đai. Tình trạng này đã và đang xảy ra ở nước ta, rất cần được nghiên cứu khắc phục.

3.3. CHẾ ĐỘ ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI

3.3.1. Mục đích

Đất được đăng ký quyền sở hữu (ở Việt Nam là quyền sử dụng đất) là cơ sở và là điều kiện tiên quyết để hình thành thị trường bất động sản. Mục đích của chế độ đăng ký đất đai là:

- Xác định chủ sở hữu (hoặc chủ quyền sử dụng đất khi coi quyền sử dụng đất là tài sản),
- Xóa bỏ tranh chấp, các thông tin trên giấy chứng nhận phải đầy đủ, rõ ràng,
- Đảm bảo việc thế chấp vay nợ và các giao dịch khác về mảnh đất đăng ký một cách thuận lợi,
- Đảm bảo phục vụ tốt việc quản lý nhà nước về đất đai.

3.3.2. Các yếu tố của hệ thống đăng ký đất đai

3.3.2.1. Giấy chứng nhận

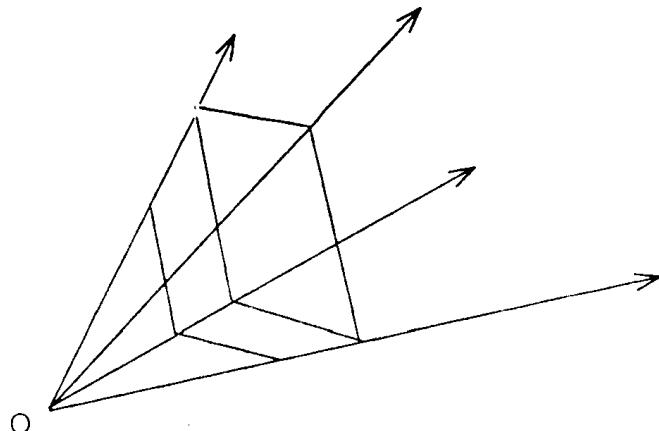
Việc quan trọng nhất của đăng ký đất đai là cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu hay quyền sử dụng đất. Để giấy chứng nhận này thực sự trở thành văn tự giao dịch trong thị trường bất động sản, nó phải bảo đảm 5 nguyên tắc sau:

1) Mỗi thửa đất chỉ có một chủ (cá nhân, tập thể hay quốc gia). Người chủ này đủ năng lực thực hiện các quyền về sở hữu đất (hay sở hữu quyền sử dụng đất) theo quy định của pháp luật.

2) Quyền sở hữu (hay quyền sử dụng đất) phải liên tục theo thời gian. Điều này bảo đảm tính hàng hóa của đất là liên tục.

3) Thời hạn cấp quyền sở hữu (hay quyền sử dụng) càng lâu càng tốt. Điều này bảo đảm tính ổn định và bền vững trong đầu tư khai thác đất, tạo điều kiện hấp dẫn đầu tư. Đối với đất đô thị phổ biến hiện nay trên thế giới là từ 75 đến 99 năm, đây cũng là thời hạn cho các nhà đầu tư thuê đất. Theo Luật đất đai Việt Nam 2003 thời hạn này không quá 50 năm, trường hợp đặc biệt không quá 70 năm (điều 67).

4) Ranh giới các thửa đất được xác định theo không gian ba chiều tính từ tâm rái đất (hình 3-5). Nhiều nước trong đó có Việt Nam chỉ cho sở hữu mặt bằng và không gian trên đất, không cho sở hữu khoáng sản dưới đất, kể cả chất đất (soil). Ví dụ khai thác đất để làm gạch, làm đồ gốm hay để san lấp mặt bằng phải có giấy phép khai thác tài nguyên khoáng sản. Phạm vi quyền sử dụng không gian trên đất theo luật Việt Nam cũng hẹp hơn, chỉ giới hạn trong độ cao công trình.



Hình 3-5

5) Mẫu giấy chứng nhận (hay bằng khoán) phải thống nhất theo quy chuẩn quốc gia. Ở Việt Nam, mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do Bộ Tài nguyên - Môi trường phát hành. Do có mối liên hệ giữa đất đai hay bất động sản nói chung với tiền tệ, nên giấy chứng nhận phải duy nhất và khó giả mạo. Không thể để xảy ra tình trạng có thể dùng một mảnh đất thế chấp ở nhiều nơi hoặc bán cho nhiều người.

Riêng về thông tin trên giấy chứng nhận cần theo các nguyên tắc:

- Nguyên tắc cái gương: được bảo đảm bằng các cơ quan đăng ký sao cho giấy đăng ký (bằng khoán) phản ánh đầy đủ các lợi ích hợp pháp và nghĩa vụ trên mảnh đất.

- Nguyên tắc mìn che: có nghĩa là sau khi đăng ký không cần phải xem xét "phía sau tờ trước bạ" để xác định các lợi ích trước đó đối với mảnh đất.

- Nguyên tắc bảo đảm: các thông tin trên tờ trước bạ phải được bảo đảm bởi Nhà nước.

Đây là 3 nguyên tắc của hệ thống đăng ký bất động sản được Robert Torrens thiết lập ở Australia từ năm 1858 và được gọi là hệ thống Torrens. Đây là hệ thống đăng ký đơn giản, chi phí thấp được nhiều nước sử dụng cho tới nay.

Nội dung của tờ trước bạ (giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) phải ghi rõ các quyền và nghĩa vụ như nêu trên, trong đó phải có các quyền thế chấp, mua bán và nghĩa vụ bồi thường. Đây là những thông tin cơ bản bảo đảm sự lưu chuyển của đất đai trong thị trường bất động sản.

3.3.2.2. Hệ thống địa chính

Niềm tin của cộng đồng và các nhà đầu tư phụ thuộc vào độ tin cậy của hệ thống địa chính. Hệ thống địa chính là hệ thống đăng ký đất do các cơ quan nhà nước chuyên về quản lý hành chính đất đai thực hiện. Chức năng của hệ thống địa chính là khảo sát đất đai tại thực địa, ghi nhận quyền sở hữu của mảnh đất, cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu (quyền sử dụng đất), xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai.

Hệ thống địa chính tạo điều kiện cho hoạt động quản lý đất đai trên các mặt:

- Về pháp lý, liên quan tới quyền và nghĩa vụ trên đất, thông qua giấy chứng nhận,
- Về tài chính, giúp định giá đất, đánh thuế,
- Cung cấp thông tin về đất đai cho nền kinh tế, đặc biệt cung cấp bản đồ, thông tin về sở hữu đất và bất động sản,
- Hỗ trợ hoặc trực tiếp quản lý đất công.

Hệ thống tổ chức của hệ thống địa chính thường có các thành phần:

- Đo đạc địa chính,
- Đăng ký đất đai,
- Lưu trữ,
- Thông tin, hiện nay phổ biến là hệ thống GIS (thông tin địa lý).

Hệ thống địa chính là hệ thống nghiệp vụ cơ bản trong hệ thống quản lý đất đai.

3.4. MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG ĐẤT

3.4.1. Phân loại đất

Việc phân loại đất được căn cứ vào mục đích sử dụng đất. Mục đích sử dụng đất chính là công năng của đất. Theo Luật đất đai 2003, đất đai được phân thành ba nhóm:

1. Nhóm đất nông nghiệp,
2. Nhóm đất phi nông nghiệp,
3. Nhóm đất chưa sử dụng bao gồm các loại đất chưa xác định mục đích sử dụng.

Trong mỗi nhóm lại phân thành nhiều loại như đất nông nghiệp có 8 loại, đất phi nông nghiệp có 10 loại đất. Như vậy nếu kể đất chưa sử dụng là một loại sẽ có 19 loại đất.

Mục đích của việc phân loại đất đai là để phục vụ quản lý của Nhà nước về đất đai. Mỗi loại đất sẽ có chế độ và chính sách quản lý riêng. Việc phân công phân cấp quản lý cũng liên quan tới loại đất. Ví dụ đất nông nghiệp chủ yếu phải do ngành nông nghiệp quản lý khai thác sử dụng, đất phi nông nghiệp cho các ngành kinh tế khác quản lý khai thác sử dụng v.v...

Theo chuyên môn của từng ngành kinh tế - kỹ thuật đất còn được phân loại chi tiết theo ngành. Ví dụ đối với đô thị còn có các loại đất như đất công viên cây xanh, đất thương mại dịch vụ, đất cẩm xây dựng v.v...

3.4.2. Quy hoạch sử dụng đất

3.4.2.1. Quy hoạch sử dụng đất là việc phân bổ các loại đất để khai thác sử dụng theo nhu cầu của nền kinh tế-xã hội.

Theo luật đất đai có thể có hai loại quy hoạch sử dụng đất (suy luận từ cách phân loại). Một là quy hoạch tổng thể quốc gia theo 3 nhóm loại đất gồm đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng. Bản đồ quy hoạch này chỉ có 3 màu, hoặc bốn màu nếu kể thêm màu xanh mặt nước- Hai là quy hoạch chi tiết sử dụng đất với 19 loại đất nêu trên, bản đồ loại quy hoạch này sẽ có 19÷20 màu.

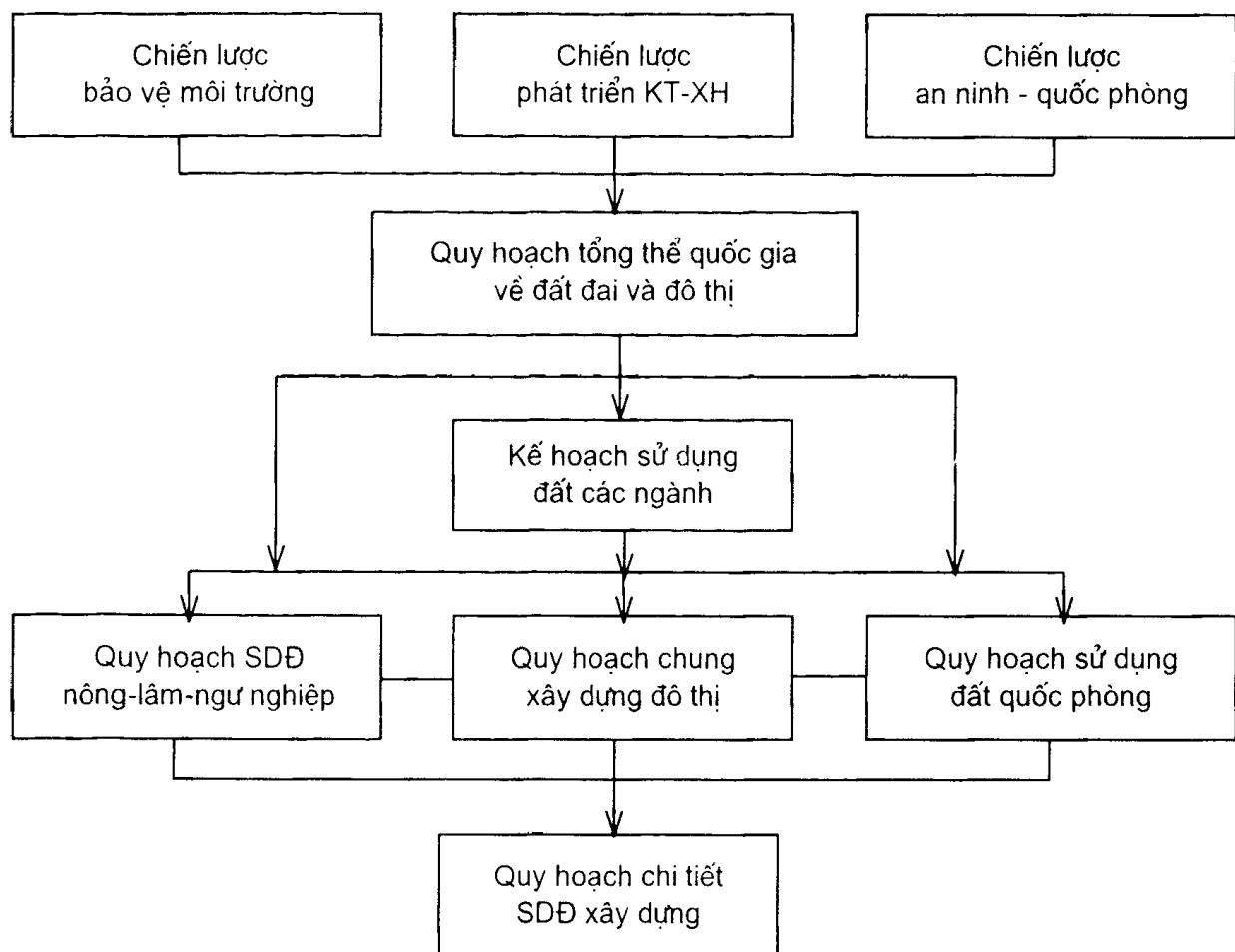
Tuy nhiên hiện nay theo Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004, về thi hành luật đất đai thì *quy hoạch chi tiết sử dụng đất* do ngành tài nguyên môi trường giúp UBND các cấp lập và do đó đối với các thành phố, có sự trùng lắp với quy hoạch xây dựng. Ngoài ra đối với các khu vực đất nông nghiệp sẽ có sự trùng lắp với quy hoạch nông nghiệp.

Nếu trở lại với mục đích và ý nghĩa hoạch định công việc cho tương lai, quy hoạch là để phục vụ việc quản lý khai thác sử dụng đất chứ không phải để quản lý tài sản đất, thì quy hoạch chi tiết cần giao cho các ngành chuyên môn khai thác sử dụng đất lập. Như vậy ngành xây dựng sẽ lập quy hoạch sử dụng đất xây dựng đô thị và nông thôn, ngành nông nghiệp sẽ quy hoạch sử dụng đất sản xuất nông-lâm-ngư nghiệp, như thế sẽ tránh được sự trùng lắp. Một điều hiển nhiên ai cũng biết là với *một vị trí không thể bị điều chỉnh bởi hai mục đích sử dụng đất khác nhau (do hai quy hoạch hoạch định khác nhau)* được.

Tình trạng thiếu phối hợp giữa các ngành và lĩnh vực trong quy hoạch, dẫn tới tình trạng chồng chéo, trùng lắp quy hoạch trên đất không những gây lãng phí công sức tiền của lập quy hoạch, mà nguy hại hơn còn là việc sinh ra thêm các cửa ải hành chính, cơ chế xin - cho và tình trạng "ông nói gà bà nói vịt". Tình trạng lộn xộn này làm mất khả năng cạnh tranh hấp dẫn đầu tư.

3.4.2.2. Quy hoạch sử dụng đất đô thị

Quy hoạch xây dựng (theo quy định của Luật xây dựng) từ quy hoạch vùng, quy hoạch chung đô thị tới quy hoạch chi tiết đều là quy hoạch trên đất, đều là quy hoạch sử dụng đất. Đó là quy hoạch sử dụng đất của đô thị. Về quy hoạch xây dựng đô thị chúng ta đã nói nhiều ở chương 2, ở phần này sẽ nói tới quy hoạch sử dụng đất chi tiết. Quy hoạch sử dụng đất chi tiết có tỷ lệ 1/2000 và 1/500. Trong hệ thống quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất chi tiết là quy hoạch có giá trị pháp lý để quản lý hoạt động đầu tư xây dựng trong phạm vi quản lý của chính quyền đô thị (sơ đồ hình 3-6).



Hình 3-6. Vị trí quy hoạch chi tiết sử dụng đất xây dựng đô thị.

Quy hoạch tổng thể đất đai toàn quốc và các tỉnh giúp định hướng phân vùng ba loại đất nông nghiệp, phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng.

Quy hoạch tổng thể đô thị giúp xác định vị trí quy hoạch đô thị các thành phố. Quy hoạch chung xây dựng đô thị xác định ranh giới quy hoạch phát triển từng đô thị. Hiện nay ranh giới quy hoạch đô thị là ranh giới hành chính. Tuy nhiên quy hoạch phát triển các đô thị có thể nằm trong ranh giới hành chính cũng có thể vượt khỏi ranh giới hành chính của cấp quản lý đô thị.

Trong quy hoạch đô thị có quy hoạch các khu vực đất nông nghiệp (trong ranh giới đô thị). Ngành nông nghiệp lập quy hoạch chi tiết sử dụng đất nông nghiệp (trồng cây gì, nuôi con gì) trên khu vực đất nông nghiệp này.

Đồ án quy hoạch sử dụng đất đô thị chi tiết phải xác định các chỉ tiêu sau:

1. Xác định ranh giới đồ án quy hoạch,
2. Quy mô dân số trong phạm vi quy hoạch,
3. Phân khu chức năng, chính là hoạch định mục đích sử dụng đất,
4. Xác định hệ thống giao thông và hành lang kỹ thuật,
5. Xác định mật độ xây dựng tối đa;

$$MĐXD = \frac{\text{Diện tích đất nền xây dựng}}{\text{Tổng diện tích đất}} (\%)$$

6. Hệ số sử dụng đất:

$$H_{SĐĐ} = \frac{\text{Tổng diện tích sàn xây dựng}}{\text{Tổng diện tích đất}}$$

7. Cốt san nền,
8. Các yêu cầu về kiến trúc, là kết quả rút ra từ thiết kế đô thị,
9. Các yêu cầu về môi trường,
10. Hệ thống hạ tầng.

Trong các chỉ tiêu trên, về đất đai quan trọng nhất là hệ số sử dụng đất. Hệ số sử dụng đất phản ánh hiệu quả (về quy hoạch) sử dụng đất. Hệ số sử dụng đất càng lớn, mức độ khai thác đất càng cao. Tuy nhiên hệ số sử dụng đất càng cao càng không có lợi về môi trường. Hệ số sử dụng đất còn có giá trị về xã hội, liên quan tới mật độ dân số, tới công bằng trong sử dụng đất đô thị.

Giữa hệ số sử dụng đất, tầng cao và mật độ xây dựng có quan hệ với nhau.

Gọi S_s là tổng diện tích sàn xây dựng

S_d là diện tích thửa đất

$H_{SDĐ}$ là hệ số sử dụng đất

h là số tầng cao công trình

M là mật độ xây dựng

Ta có: $S_s = M \cdot S_d \cdot h$, từ đó:

$$H_{SDĐ} = \frac{M \times S_d \times h}{S_d} = M \times h \quad (3-1)$$

Ví dụ trong khuôn viên một công trình có $S_d = 1.000 m^2$, mật độ xây dựng tối đa 30% và hệ số sử dụng đất bằng 6, có thể tính được chiều cao tối đa công trình là:

$$h = \frac{6}{0,30} \approx 20 \text{ tầng}$$

Nếu không chế sử dụng đất bằng hệ số sử dụng đất chủ đầu tư có thể xây dựng nhà cao hơn, mật độ xây dựng nhỏ hơn, đô thị sẽ thông thoáng hơn.

3.5. THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN

Đất đai là thành phần cơ bản của thị trường bất động sản. Muốn phát huy hết nguồn lực từ đất, trong nền kinh tế thị trường tất cả các nước đều rất chú trọng phát triển và hoàn thiện thị trường bất động sản.

3.5.1. Khái niệm về thị trường bất động sản

Một cách đơn giản, thị trường bất động sản là nơi thực hiện các giao dịch về bất động sản. Bất động sản bao gồm đất đai, các công trình trên đất và các tài sản khác theo quy định của pháp luật.

Theo nghĩa rộng và khái quát thị trường bất động sản là một khái niệm thuộc phạm trù kinh tế, *thị trường bất động sản là một bộ phận của nền kinh tế thị trường, là tất cả các hoạt động liên quan tới bất động sản*.

Thị trường bất động sản có các thành phần sau:

1. Khung pháp lý - bao gồm tất cả các luật lệ liên quan tới tạo lập, đăng ký (sở hữu), giao dịch, phát triển, hủy hoại ... bất động sản.

2. Các tổ chức quản lý, điều tiết, bao gồm các cơ quan quản lý địa chính, quản lý phát triển đất, quản lý thị trường, cơ quan xét xử ...

3. Các chủ thể thị trường, bao gồm chủ đất (chủ quyền sử dụng đất), người thuê, các chủ đầu tư, chủ thầu xây dựng, các nhà tư vấn v.v...

4. Hàng hóa và dịch vụ bao gồm bất động sản, các quyền về bất động sản, các hình thức dịch vụ...

5. Các tổ chức tài chính tín dụng bao gồm thuế, ngân hàng...

Một thị trường bất động sản có hiệu lực là một thị trường cho phép mọi tổ chức và công dân có nhu cầu có thể trao đổi về bất động sản, sử dụng giấy trước bạ để thế chấp vay vốn một cách thuận lợi và tin tưởng.

Ở các nước phát triển, thị trường bất động sản trong mối quan hệ mật thiết với thị trường tài chính đã phát huy hiệu lực cao, tạo nguồn lực dồi dào cho đầu tư phát triển kinh tế và đóng vai trò đáng kể trong tổng thu nhập quốc gia. Ví dụ ở Australia hiện nay số vốn huy động dựa trên thế chấp bất động sản lên tới 200 tỷ USD mỗi năm. Số vốn này rất lớn, ví dụ so với số vốn huy động từ nước ngoài của nước ta trong thời gian gần đây không đến 10 tỷ USD/năm.

Ở nước ta, cũng giống nhiều nước đang phát triển khác thị trường bất động sản chưa hoàn thiện, hiệu lực và hiệu quả còn thấp. Do sự thiếu đồng bộ từ tờ giấy chứng nhận quyền sở hữu, tới các thủ tục hành chính, tới việc quản lý và chế tài dẫn tới tồn tại trong nhiều năm thị trường bất động sản ngầm. Trong thị trường này người dân mua bán sang nhượng đất đai cho nhau bằng "giấy tay", không qua bảo hộ của cơ quan nhà nước (công chứng), không đóng thuế, không đăng ký chủ quyền. Sau đó, do nhu cầu quản lý, nhà nước phải giải quyết hợp thức hóa, làm cho pháp luật đã lỏng lẻo lại càng lỏng lẻo và kém hiệu lực thêm.

Một học giả phương Tây đã cho rằng: "Sự khác biệt quan trọng nhất giữa các nền kinh tế phát triển và kém phát triển là sự tồn tại hay không tồn tại một thị trường bất động sản hữu hiệu và hiệu quả".

3.5.2. Luật cung cầu trong thị trường bất động sản

Giống như các thị trường khác trong nền kinh tế thị trường, thị trường bất động sản cũng vận hành theo các quy luật của nền kinh tế hàng hóa như quy luật giá trị - giá cả, quy luật cạnh tranh và quan trọng nhất là quy luật cung cầu.

Để khai thác có hiệu quả phục vụ yêu cầu phát triển ổn định bền vững của đô thị, chính sách đất đai hướng tới việc vận dụng và điều tiết các quy luật của thị trường, tác động vào các yếu tố ảnh hưởng tới cung cầu, tới giá cả của thị trường. Các yếu tố ảnh hưởng tới cung gồm có:

- Quỹ đất xây dựng,
- Sự đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng đô thị,

- Tác động của các chính sách thông qua quy hoạch, khuyến khích đầu tư, tài chính, thuế v.v...

Các yếu tố ảnh hưởng tới cầu gồm có:

- Nhu cầu đầu tư xây dựng,
- Tiền nhàn rỗi trong dân chúng,
- Xu hướng phát triển, sự tăng trưởng kinh tế và dân số,
- Tác động của chính sách kích cầu,
- Tác động của đầu cơ, mối tương quan giữa đầu tư sản xuất với đầu tư bất động sản ...

Nhu cầu mang tính giả tạo là nhu cầu với mục đích đầu cơ, đất đai và cả nhà ở được mua không phải để dùng mà chỉ để chờ tăng giá bán kiếm lời. Với mục đích đó các thông tin về quy hoạch (dù còn lâu mới thực hiện) cũng đã ảnh hưởng lớn tới giá đất.

Để hạ giá đất, tăng khả năng hấp dẫn đầu tư cần tăng cung về đất, đặc biệt là đất đã có hạ tầng, đất xây dựng, tạo điều kiện cạnh tranh để tăng cung, đồng thời hạn chế và xóa bỏ cầu giả tạo, xóa bỏ nạn đầu cơ bất động sản.

3.5.3. Hệ thống chính sách phát triển thị trường bất động sản

3.5.3.1. Chính sách về chế độ sở hữu

Mục đích chung của các chính sách quản lý đất đai là nhằm phát huy hết nguồn lực từ đất cho sự nghiệp phát triển. Mục tiêu của chính sách về chế độ sở hữu là nhằm bảo đảm sự quản lý chặt chẽ của Nhà nước về đất đai và đảm bảo các điều kiện để đất đai trở thành hàng hóa.

Khi các thửa đất được đăng ký, có bằng khoán, có chủ, các thửa đất đó mới trở thành hàng hóa.

Việc thiết lập chế độ sở hữu phải đáp ứng *các yêu cầu* của thị trường bất động sản và của công tác quản lý đất đai.

- Bảo đảm các thông tin trên bằng khoán rõ ràng chính xác, đồng bộ, nhất quán, liên tục và thống nhất trong cả nước,
- Bảo đảm việc lưu chuyển từ chủ sở hữu này qua chủ sở hữu khác một cách rõ ràng,
- Bảo đảm sự minh bạch giữa công và tư. Xác định rõ đất đai thuộc sở hữu toàn dân với đất công do Nhà nước sở hữu trực tiếp quyền sử dụng đất,
- Bảo đảm giữ vững các thuộc tính xã hội trong hàng hóa đất đai. Xác định rõ các giới hạn của quyền sở hữu (dù chỉ là quyền sử dụng đất), các yêu cầu từ quy

hoạch tới môi trường... chế độ sở hữu đất đai có liên quan tới định hướng chính trị của quốc gia.

Để bảo đảm tốt các yêu cầu trên, cần xây dựng hệ thống địa chính cảng ký đất đai hoàn chỉnh.

Hiệu quả của chính sách về đất đai phụ thuộc rất nhiều vào nội dung bằng khoán đất (giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) và hệ thống đăng ký đất. Thủ tục đăng ký đơn giản, bằng khoán rõ ràng, tin tưởng là yếu tố quan trọng hàng đầu để xóa bỏ thị trường ngầm về đất đai.

Tất cả các giải pháp liên quan tới khai thác đất đai đều dựa trên hệ thống địa chính hoàn hảo. Việc xác định vị trí, giải quyết đền bù, thực hiện các chính sách tài chính v.v... đều phải dựa trên cơ sở hệ thống địa chính tốt.

3.5.3.2. Chính sách về khai thác và phát triển đất

Mục đích của các chính sách liên quan tới khai thác đất, phát triển quỹ đất là nhằm phát huy tốt nhất nguồn lực từ đất, bảo vệ môi trường, an toàn lương thực và phát triển bền vững.

Các yêu cầu về sử dụng đất được quy định tại chương 3 (chế độ sử dụng các loại đất) của Luật đất đai 2003, từ điều 66 đến điều 104. Yêu cầu chung đối với người sử dụng đất là phải giữ gìn tôn tạo đất đai, khai thác sử dụng đúng quy hoạch và có kế hoạch.

Để đảm bảo khai thác tốt quỹ đất theo mục tiêu nêu trên cần thực hiện tốt các giải pháp sau:

Hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về khai thác và phát triển quỹ đất, có quy chế cụ thể cho các dự án phát triển,

Tổ chức tốt công tác quy hoạch và quản lý phát triển theo quy hoạch,

Quản lý phát triển đô thị theo các dự án lớn,

Có chính sách tài chính và thuế thích hợp,

Giáo dục cộng đồng, phát huy vai trò của cộng đồng trong việc quy hoạch, thực hiện quy hoạch, bảo vệ tôn tạo quỹ đất,

Phát huy vai trò của thị trường bất động sản.

3.5.3.3. Chính sách đầu tư phát triển thị trường bất động sản

Mục đích là tạo sân chơi bình đẳng và có hiệu quả cho các chủ thể hoạt động trong thị trường.

Một thị trường bất động sản hoàn hảo là một thị trường cho phép mọi công dân có nhu cầu có thể trao đổi đất đai một cách tiện lợi, tin tưởng, có thể sử dụng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (quyền sở hữu bất động sản) như là tài sản thế chấp một cách thuận lợi.

Để bảo đảm thị trường bất động sản hoạt động tốt, hệ thống đăng ký, hệ thống pháp luật về giao dịch, về thế chấp và tịch thu thế nợ phải hoàn chỉnh. Cơ sở hạ tầng của thị trường từ sàn giao dịch, hệ thống thông tin, quảng cáo, hệ thống tín dụng, hệ thống hòa giải và xét xử phải hoàn chỉnh. Ngoài ra hệ thống chính sách và pháp luật phải bảo đảm sự thông suốt giữa thị trường bất động sản, thị trường tài chính với các thị trường hàng hóa khác. Thị trường bất động sản hoàn hảo sẽ giúp nền kinh tế thị trường hoàn hảo và ngược lại.

3.5.3.4. Chính sách tài chính và tín dụng

Mục đích của chính sách tài chính và tín dụng là nhằm huy động được nguồn tài chính từ đất đai và hỗ trợ vốn cho các dự án phát triển bất động sản và việc tạo lập nhà ở của nhân dân, đồng thời điều tiết lợi ích, thực hiện công bằng xã hội, kích thích phát triển bất động sản.

Yêu cầu chung của các chính sách tài chính tín dụng là vừa bảo đảm thực hiện các mục tiêu nêu trên vừa bảo đảm thị trường vận hành một cách thuận tiện, tự do và liên tục.

Hệ thống các chính sách tài chính về đất đai gồm:

- Định giá đất,
- Đấu giá đất, chọn dự án đầu tư trên đất,
- Thu các khoản thuế, lợi tức, tiền thuê đất,
- Thu điều tiết lợi nhuận trong phát triển đất.
- Đến bù khi thu hồi đất.
- Sử dụng quỹ đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng,
- Các quỹ và chính sách đầu tư và bất động sản.

Hệ thống các chính sách tín dụng bao gồm:

- Cho vay không thế chấp.
- Thế chấp bao lanh bất động sản.
- Bán nhà, đất trả chậm.

Các khoản tiền thu từ đất vào ngân sách chính quyền địa phương rất lớn, ở nước ta phổ biến từ 30 - 40% tổng thu ngân sách địa phương. Các nước phát triển rất chú

ý tới thị trường bất động sản. Ví dụ ở Australia, Công ty Land Corp (bang Tây Australia là một Công ty phát triển đất) đã tính hiệu quả đầu tư của 100 triệu đô la trong thời gian 1999-2000 như sau (*):

- Tổng sản phẩm 548 triệu,
- Nộp thuế ngân sách liên bang 43 triệu,
- Thu nhập cho các hộ gia đình 112 triệu.

Có thể thấy đầu tư 1 đô la, thu thêm cho xã hội 4,48 đô la. Kết quả này là nhờ các chính sách tài chính đúng đắn trong một thị trường bất động sản hoàn hảo.

3.5.3.5. Chính sách quản lý nhà nước về đất đai

Mục tiêu của chính sách quản lý nhà nước là tạo điều kiện cho thị trường phát triển.

Theo điều 6 Luật Đất đai 2003, nội dung quản lý nhà nước về đất đai bao gồm:

- 1) Ban hành các văn bản pháp luật và tổ chức thực hiện,
- 2) Xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính, lập bản đồ hành chính,
- 3) Lập bản đồ địa chính, bản đồ quy hoạch sử dụng đất,
- 4) Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất,
- 5) Đăng ký, lập và quản lý hồ sơ địa chính,
- 6) Thống kê, kiểm kê đất đai,
- 7) Quản lý tài chính về đất,
- 8) Quản lý và phát triển thị trường bất động sản,
- 9) Quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ người sử dụng đất,
- 10) Thanh tra, kiểm tra,
- 11) Giải quyết tranh chấp khiếu nại,
- 12) Quản lý các hoạt động dịch vụ công về đất.

Ở các nước việc quản lý đất đai có sự phối hợp chặt chẽ giữa trong và ngoài Nhà nước, giữa các cơ quan nhà nước trong việc quản lý và đầu tư. Ở Việt Nam, nội dung quản lý nhà nước nêu trên còn nặng về quản lý, kiểm soát, nhẹ về tạo điều kiện và nhiều khi được hiểu là công việc của ngành tài nguyên môi trường, thiếu sự phối hợp giữa các ngành, gây ra tình trạng chồng chéo và kém hiệu lực. Đó cũng là nguyên nhân của sự kém đồng bộ và hiệu quả của thị trường bất động sản Việt Nam.

(*). Nguồn: Tài liệu nghiên cứu về đầu tư phát triển thị trường bất động sản, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương.

Chương 4

CHÍNH SÁCH VỀ NHÀ Ở

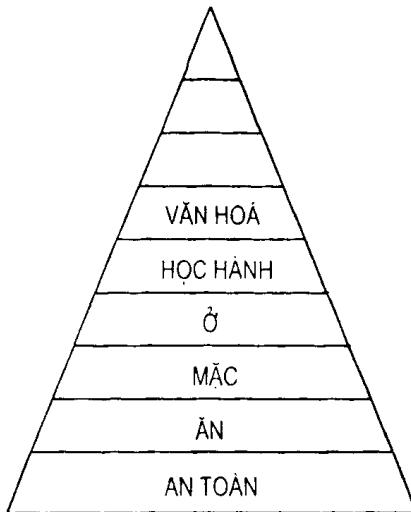
4.1. TẦM QUAN TRỌNG CỦA CHÍNH SÁCH NHÀ Ở

4.1.1. Vai trò của nhà ở

4.1.1.1. Nhà ở là một phần quan trọng của cuộc sống

Tục ngữ có câu "Tậu trâu, lấy vợ, làm nhà". Từ xa xưa chỗ ở đã trở thành nỗi lo toan của các gia đình. "Con trâu là đầu cơ nghiệp" nhưng phải "an cư mới lạc nghiệp".

Xét theo thang bậc nhu cầu của con người, ta cũng thấy chỗ ở là một nhu cầu cơ bản, chỉ đứng sau nhu cầu an toàn, ăn, mặc (hình 4-1). *Nhà ở là nơi cư ngụ*, là thế giới riêng tư, là nơi sum họp, là tổ ấm hạnh phúc của mỗi gia đình. Nói chung thời gian ở nhà của con người chiếm từ 1/2 đến 2/3 thời gian sống. Phần lớn thời gian của trẻ em và người già là ở nhà.



Hình 4-1. Thang bậc nhu cầu

Nhà ở không chỉ là nơi tránh mưa nắng, mà còn là nơi tạo ra chất lượng cuộc sống. Nhiều nhu cầu cuộc sống cao được thỏa mãn ngay tại nhà như nhu cầu hưởng thụ văn hóa, giải trí, v.v... Môi trường ở, điều kiện vi khí hậu, kiến trúc mỹ quan của tòa nhà, vẻ đẹp và chất lượng trang thiết bị nội thất đem lại hạnh phúc cho con người (hoặc cũng có thể gây sự bất hạnh). Thu nhập càng cao, nhu cầu về môi trường ở càng cao. Ở các nước phát triển hiện nay dân số không tăng nhưng nhu cầu về nhà ở vẫn tiếp tục tăng.

Trong nền kinh tế thị trường, nhà ở còn có những vai trò quan trọng hơn là chỗ ở. Trước hết nhà ở trở thành *một mục tiêu tiết kiệm và bảo hiểm*. Do chi phí cho chỗ ở lớn, tính chung chiếm khoảng 1/3 thu nhập của mỗi người. Để có chỗ ở, dù là thuê hay sở hữu, buộc mọi người phải có ý thức tiết kiệm. Hơn nữa, nhà ở còn là một tài sản bảo hiểm. Nhiều người, nhất là ở các nước phát triển đã chú trọng đầu tư cho ngôi nhà thứ hai. Ngôi nhà thứ hai có mục tiêu bảo hiểm rõ ràng. Trong nền kinh tế thị trường rủi ro cao, có ngôi nhà có thể chuyển thành tiền để trang trải lúc khó khăn trở nên cần thiết. Việc mua ngôi nhà thứ hai còn có mục tiêu kinh doanh (mặc dù có tính đầu cơ, chờ giá lên bán kiếm lời).

Tuy nhiên quan trọng nhất về mặt kinh tế, nhà ở với vai trò là một hàng hóa trong thị trường bất động sản, có thể thế chấp để vay vốn, nên nhà ở *trở thành nguồn vốn* để sản xuất kinh doanh của các gia đình.

Sau cùng, nhà ở là *mặt bằng trực tiếp để sản xuất kinh doanh*, đặc biệt như ở nước ta, hầu như tất cả nhà trên phố chính đều được dùng tầng trệt để kinh doanh buôn bán, trụ sở văn phòng, v.v... Nhiều nhà ở khác được kết hợp làm nơi sản xuất nhỏ, thủ công không ô nhiễm.

4.1.1.2. Nhà ở là một ngành kinh tế trọng yếu

Trước đây, trong nền kinh tế hành chính bao cấp, nhà ở được xếp vào lĩnh vực phúc lợi. Nhà nước xây nhà để phân phối phúc lợi xã hội cho cán bộ công nhân viên, do đó tạo nên mặc cảm rằng nhà ở là lĩnh vực tiêu hao, bòn rút của cải xã hội.

Trong thực tế, nhất là trong nền kinh tế thị trường, nhà ở là một ngành kinh tế trọng yếu. Tỷ trọng công nghiệp xây dựng nhà ở chiếm từ 2÷8% GDP và từ 10÷30% vốn đầu tư của các quốc gia. Các sản phẩm kéo theo như đồ gỗ, vệ sinh, điện tử ... chiếm thêm 5÷10% vốn đầu tư xã hội (nguồn WB).

Ở Việt Nam, đối với các thành phố đang đô thị hóa, sản xuất xây dựng luôn chiếm tỷ trọng cao trong sản xuất công nghiệp, xây dựng nhà ở chiếm tỷ trọng cao trong sản xuất xây dựng.

Nhà ở còn tham gia vào thị trường bất động sản. Thị trường này cũng đóng vai trò rất lớn trong nền kinh tế, khoảng 1/3 ngân sách nhiều quốc gia có được là từ thị trường bất động sản.

4.1.1.3. Thuộc tính xã hội của nhà ở

Do nhà ở là nhu cầu cơ bản của con người, nên nhà ở cũng như đất đai, là một loại tài sản mang thuộc tính xã hội cao.

Tình trạng nhà ở phản ánh nhiều mặt về một đô thị, một quốc gia. Trước hết là *tình trạng phân cách giàu nghèo*, trong nền kinh tế thị trường, nếu thiếu sự can thiệp, điều tiết của Nhà nước, theo quy luật cạnh tranh mạnh được yếu thua, khoảng cách này sẽ ngày một lớn. Tình trạng chênh lệch ở phản ánh khoảng cách này. Thứ đến, tình trạng sinh sống của người dân cũng phản ánh bản chất của một chế độ chính trị, khả năng quản lý của chính quyền.

Một chính quyền có hiệu lực, quản lý có hiệu quả, theo mục tiêu chính trị vì con người, không thể để tình trạng nhân dân không có chỗ ở trong khi kinh tế đang phát triển được. Sự bất công về chỗ ở có thể dẫn đến bất ổn về chính trị.

Tình trạng nhà ở góp phần *tạo nên bộ mặt mỹ quan* của đô thị. Về mặt này, bên cạnh vai trò của chính quyền, ý thức và trình độ người dân có ý nghĩa rất quan trọng. Người dân có tiền nhưng không được giáo dục thẩm mỹ mà làm chủ xây dựng các tòa nhà "đặc sắc" theo ý mình trong nhiều trường hợp kiến trúc sư đành chào thua !

Sai lối sống, cách ăn ở trong các cộng đồng dân cư trong nhiều trường hợp phụ thuộc vào cấu trúc nhà ở và đô thị. Cấu trúc đó có tạo được điều kiện cho giao tiếp xã hội, có tạo được quan hệ xã hội thân thiện (friendly) hay không. Môi trường ở gò bó, chật chội kéo dài ảnh hưởng như thế nào đến tâm lý, đến nhân cách con người.

Tất cả những yếu tố trên tạo nên giá trị xã hội của nhà ở.

4.1.2. Tầm quan trọng của chính sách nhà ở

4.1.2.1. Nhà ở vừa là mục tiêu vừa là giải pháp quản lý đô thị

Vì sao chính sách nhà ở có tầm quan trọng đặc biệt trong các chính sách quản lý đô thị ? Có những lý do sau đây :

+ Nhà ở có vai trò đặc biệt trong cuộc sống con người và trong nền kinh tế-xã hội đô thị. Điều này đã được phân tích ở phần trên.

+ Mục tiêu của quản lý đô thị là mục tiêu con người. Trong các tiêu chí cụ thể của mục tiêu này là phải tạo được *cuộc sống tốt* cho người dân. Chính sách về nhà ở là giải pháp có tầm quan trọng hàng đầu để tạo nên cuộc sống tốt đó.

+ Ở đô thị khác ở nông thôn. Nhà ở ở đô thị đòi hỏi phải có bộ mặt kiến trúc, phải có hạ tầng kỹ thuật, đất đai ở đô thị đất đỏ, do đó đối với đa số *người dân không thể tự mình hành động* một cách riêng lẻ để tạo lập nhà. Ở nông thôn đất rộng, người thừa, các gia đình có thể tự tạo nên ngôi nhà đơn giản của mình.

+ Nếu thiếu chính sách về nhà ở, nghĩa là bỏ mặc cho dân mạnh ai nấy lo, thì hậu quả *người càng nghèo càng bị thiệt thòi*. Người nghèo sẽ chịu hậu quả đầu tiên

của những chính sách nhà ở sai lầm. Ngay dưới chế độ bao cấp, có mục tiêu vì người nghèo rõ ràng, người nghèo đô thị cũng còn khó tiếp cận được nhà ở.

+ Chính quyền có quyền lực, có kinh phí, có điều kiện tổ chức huy động nguồn lực, hoàn toàn có khả năng đưa ra các giải pháp để đảm bảo nhà ở cho nhân dân. Chỉ có chính sách nhà ở đúng đắn mới sử dụng được bộ máy Nhà nước vào sự nghiệp nhà ở đô thị.

+ Giải quyết tốt vấn đề nhà ở là *một mũi tên trúng nhiều mục đích*, phát triển được kinh tế, tạo được bộ mặt văn hóa, cảnh quan kiến trúc đô thị, cải thiện đời sống nhân dân, ổn định chính trị, ...

4.1.2.2. Mục tiêu và quan điểm cơ bản của chính sách nhà ở

Mục tiêu của chính sách nhà ở là tạo mọi điều kiện để nhân dân ai cũng có nhà để ở.

Chủ tịch Hồ Chí Minh nói: "Phải làm cho dân ta ai cũng có cơm ăn, áo mặc, có nhà ở..."

Cái khó nhất trong mục tiêu này nằm ở hai chữ "ai cũng", nó phản ánh bản chất nhân đạo sâu sắc trong tư tưởng Hồ Chí Minh.

Một số quan điểm cơ bản của chính sách nhà ở

Để xây dựng được hệ thống các chính sách về nhà ở đô thị trong cơ chế thị trường một cách đúng đắn, cần lưu ý một số quan điểm sau đây :

1. Phát triển nhà ở phải *bảo đảm các mục tiêu xã hội, công bằng nhưng không bình quân*, kích thích được các động lực phát triển.

2. *Người nghèo là tầng lớp dễ bị tổn thương nhất* khi thực hiện các chính sách phát triển kinh tế thị trường. Các chính sách nhà ở trước hết phải đảm bảo lợi ích cơ bản của người nghèo, người có thu nhập thấp.

3. *Nhà ở là một quá trình*, cũng như đô thị là một quá trình. Việc tạo lập chỗ ở là một quá trình phấn đấu, lao động của một đời người. Mỗi thời kỳ lịch sử có thể có hoàn cảnh riêng, giải pháp riêng. Các thế hệ có nhu cầu riêng. Đầu tư phải bảo đảm tính vừa sức của nền kinh tế.

4. *Bảo đảm giải quyết hài hòa các lợi ích* trong phát triển nhà ở, lợi ích riêng phục tùng lợi ích chung, lợi ích trước mắt phục tùng lợi ích lâu dài, lợi ích cục bộ phục tùng lợi ích toàn cục. Lợi ích chung và lâu dài của đô thị là bảo đảm cảnh quan và môi trường, là phát triển bền vững.

5. *Sự năng động, sáng tạo của cá nhân* là động lực cơ bản của sự nghiệp nhà ở. Tuy nhiên nếu không có *sự tạo điều kiện và các hoạt động quản lý* của Nhà nước,

không phát huy được nguồn lực từ nhân dân. Cách tiếp cận "tạo điều kiện trong chính sách nhà ở là hòn đá tảng của chiến lược toàn cầu về nơi ở đến năm 2000" được Đại hội đồng liên hiệp quốc thông qua 1998 còn nguyên giá trị.

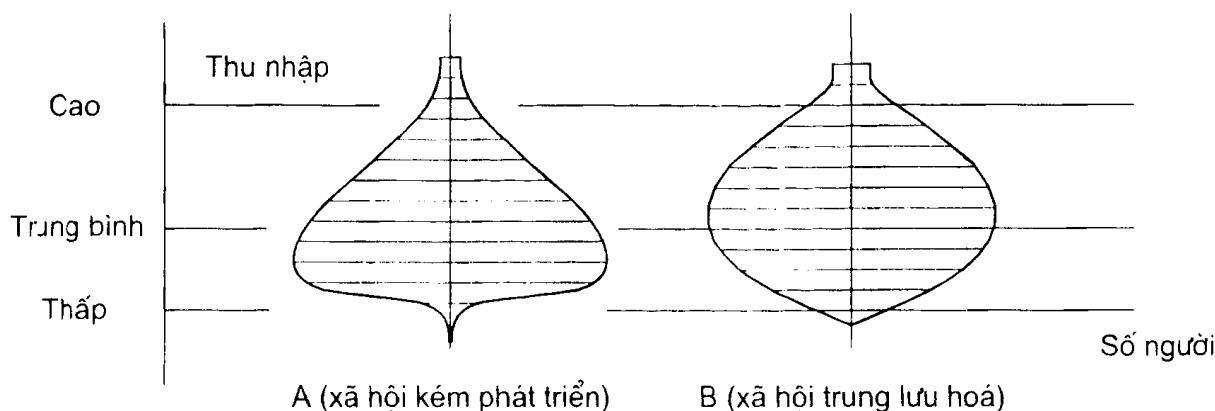
4.1.2.3. Các tiêu chí đánh giá chính sách nhà ở có hiệu quả

Có 3 tiêu chí cơ bản như sau:

1) Tính công bằng xã hội

Tiêu chí này được biểu thị bằng các chỉ tiêu về tổng quỹ nhà và tình trạng phân bổ nhà ở của các tầng lớp xã hội. Tính công bằng còn thể hiện ở sự bình đẳng của mọi người dân trước cơ hội có nhà, khả năng điều tiết, hỗ trợ từ tầng lớp có thu nhập cao cho tầng lớp có thu nhập thấp.

Xu hướng "phân kỳ" tức là khoảng cách giàu-nghèo ngày càng lớn trong thu nhập giữa các tầng lớp dân cư là xu hướng phổ biến và tự nhiên trong nền kinh tế thị trường. Nghĩa là nếu thiếu sự can thiệp của Nhà nước bằng các chính sách và hệ thống quản lý thì tình trạng bất công xã hội nói chung và trong lĩnh vực nhà ở nói riêng là ngày càng trầm trọng. Chính sách quản lý tốt là chính sách làm phát triển tầng lớp trung lưu (hình 4-2). Tầng lớp trung lưu và thượng lưu mới có điều kiện sở hữu nhà.



Hình 4-2. Biểu đồ dân số và thu nhập

2) Tính nhân đạo

Tính nhân đạo biểu hiện bằng các kết quả của chính sách đem lại cho các tầng lớp dân cư dễ bị tổn thương trong thị trường. Hiệu quả của chính sách được đánh giá bằng kết quả chăm lo về nhà ở cho người nghèo và người thu nhập thấp của toàn xã hội.

Một trong những thành tựu quan trọng của chính sách nhà ở ở nước ta thời gian vừa qua là đã tạo điều kiện cho cuộc vận động xây nhà tình nghĩa, nhà tình thương.

Đối tượng được hưởng bởi phong trào này là các gia đình có công với Nước (và cũng rất nghèo, do lao động chính là thương binh mất sức lao động hoặc là liệt sĩ), và những người nghèo có hoàn cảnh đặc biệt khác. Tuy nhiên chính sách đảm bảo nhà ở cho các đối tượng có thu nhập thấp như công nhân, cán bộ công chức chưa tốt. Giá nhà đất còn quá cao so với thu nhập của đa số người lao động nghèo.

Tính nhân đạo còn biểu hiện ở thái độ đối với người nhập cư, người phải tái định cư ... Thực tế thời gian qua giữa lý thuyết (xuất phát từ ý thức tốt) với thực tế còn cách xa nhau. Bản chất của chế độ là nhân đạo, nhưng cách ứng xử thực tế chưa thể hiện tốt bản chất đó.

3) *Tính đô thị*

Tính đô thị của chính sách nhà ở biểu hiện ở kết quả góp phần thực hiện các mục tiêu phát triển đô thị của nó. Trực tiếp nhất là tác động của chính sách nhà ở tới mỹ quan kiến trúc và môi trường sống của người dân đô thị, thỏa mãn mục tiêu *sống tốt* trong các mục tiêu phát triển bền vững của đô thị.

Tính đô thị thể hiện cụ thể ở mục tiêu và phương pháp quy hoạch cải tạo và phát triển nhà ở trong đô thị. Suy cho cùng quy hoạch đô thị là để phục vụ nơi ăn chốn ở và chỗ làm việc cho con người, làm sao để mọi sinh hoạt của con người được thuận lợi nhất. Nếu như có một sự phân định ranh giới trách nhiệm thì bài toán kinh tế sẽ giải quyết vấn đề *việc làm và thu nhập* (là vấn đề cốt tử nhất), còn bài toán đô thị giải quyết vấn đề *sinh sống và làm việc* của người dân. Như vậy tính đô thị của chính sách nhà ở phải được đánh giá bằng môi trường sống tại khu ở của người dân, trong đó cảnh quan là một phần của môi trường sống.

4.1.3. Các nhân tố cơ bản trong lĩnh vực nhà ở

4.1.3.1. Các chủ thể

Các nhân tố cơ bản trong lĩnh vực nhà ở là các chủ thể và tác động của các chủ thể đó trong lĩnh vực này.

Có 4 chủ thể cơ bản:

+ Người tiêu dùng, là người thụ hưởng về nhà ở, là đối tượng mà chính sách nhà ở phải phục vụ.

+ Nhà cung cấp bao gồm tất cả các tổ chức và cá nhân tham gia vào quá trình tạo ra quỹ nhà.

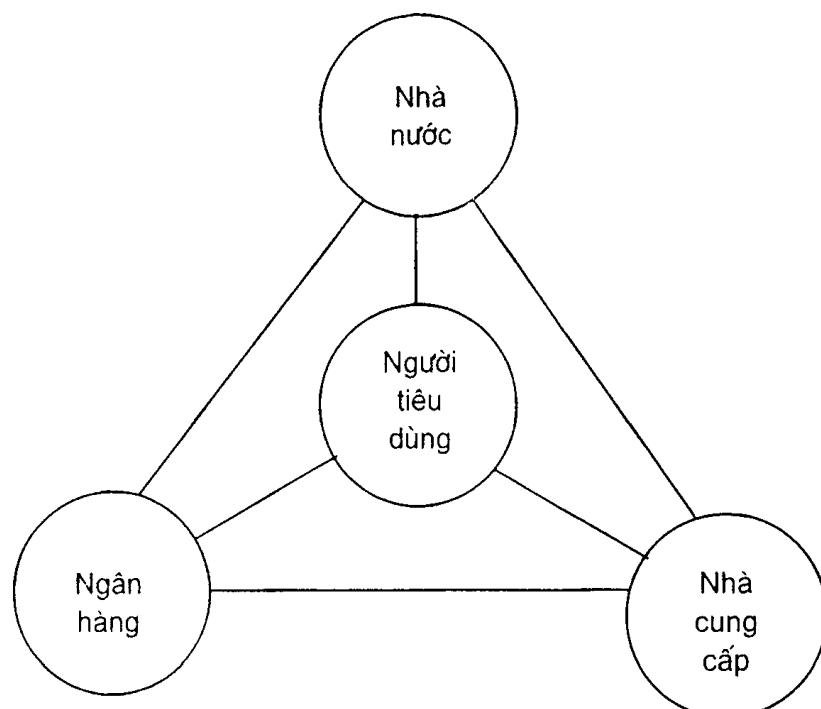
+ Ngân hàng và tổ chức tín dụng, là nơi cung cấp vốn và thanh toán trong các giao dịch về nhà ở.

- + Nhà nước bao gồm hệ thống các cơ quan chuyên môn và chính quyền từ trung ương đến địa phương có vai trò chủ đạo trong việc đề xuất và tổ chức thực hiện chính sách nhà ở.

4.1.3.2. Quan hệ giữa các chủ thể

Xem hình 4-3, nếu là hình phẳng, biểu hiện người tiêu dùng là trung tâm trong các mối quan hệ, thể hiện vai trò "khách hàng là thượng đế" trong cơ chế thị trường. Hình 4-3 cũng có thể nhìn dưới dạng không gian, các hình tròn là đỉnh của một tứ diện. Tứ diện ấy thể hiện vai trò bình đẳng của các chủ thể, mặc dù Nhà nước được đặt ở đỉnh phía trên của tứ diện. Ở vị trí này Nhà nước có điều kiện "soi xét" hoạt động của thị trường nhà ở. Trong thị trường này ba nhân tố ở phần đế của tứ diện là các chủ thể cơ bản.

Người tiêu dùng là người phải chấp hành pháp luật, là người tận cùng trong cơ chế xin-cho với địa vị "phó thường dân" thấp cổ bé họng. Nhưng người tiêu dùng lại chính là người chi tiền. *Trong cơ chế thị trường ai chi tiền người ấy là chủ*. Tuy nhiên những người chủ hiền lành, yếu đuối thường dễ bị ức hiếp. Do đó chính sách của Nhà nước là phải bảo vệ người tiêu dùng. Điều 62 Hiến pháp 1992 của nước ta ghi rõ "quyền lợi của người thuê và người có nhà cho thuê được bảo hộ theo pháp luật". Ở đây người thuê nhà đóng vai trò người tiêu dùng. Người có nhà cho thuê đóng vai trò nhà cung cấp. Ai là chủ trong quan hệ này ?



Hình 4-3. Các chủ thể

Nhà cung cấp là các cá nhân hay tổ chức tạo ra quỹ nhà để thỏa mãn nhu cầu ở của người dân. Mục tiêu của họ là lợi nhuận. Để có lợi nhuận cao họ phải thỏa mãn nhu cầu của khách hàng, nhưng vì lợi nhuận nhiều khi họ quên các nhu cầu xã hội đối với nhà ở. Chính sách của Nhà nước vừa bảo vệ lợi ích của các nhà cung cấp, vừa bảo vệ lợi ích chung và lâu dài của đô thị. Ví dụ trong đầu tư xây dựng các khu dân cư các nhà đầu tư thường có xu hướng tận dụng tối đa đất đai, xây dựng với mật độ càng cao, công trình càng cao, hệ số sử dụng đất càng cao càng tốt. Cơ quan nhà nước phải quan tâm tới các mục tiêu xã hội và đô thị (thể hiện trong các yêu cầu về kiến trúc-quy hoạch và môi trường) để bảo vệ người tiêu dùng, là những người sẽ đến ở trong các khu dân cư đó.

Các ngân hàng. Ngân hàng tham gia vào lĩnh vực nhà ở có bốn vai trò. Trước hết là nơi hỗ trợ tích lũy vốn. Nhiều ngân hàng có chính sách ưu đãi cho vay đối với các khách hàng có tiền gửi. Khi lạm phát thấp, thì tiền tiết kiệm thường được gửi ngân hàng. Thứ hai, ngân hàng thực hiện việc nhận thế chấp để cho vay vốn xây dựng, kinh doanh hoặc đơn giản là để mua nhà. Hỗ trợ mua nhà trả chậm hiện nay cũng là một hình thức cho vay. Thứ ba, ngân hàng thực hiện thanh toán cho các giao dịch mua bán nhà ở. Thứ tư, ngân hàng có thể trực tiếp góp vốn vào các dự án đầu tư. Về mặt này cần có kiểm soát chặt chẽ, vì vốn của ngân hàng là vốn của người gửi, để phòng khả năng mất vốn do kinh doanh.

Một nguyên tắc kinh doanh của ngân hàng trong lĩnh vực nhà ở là nguyên tắc bảo đảm *lãi suất dương*. Lãi suất dương là lãi suất cao hơn tỷ lệ lạm phát.

Nhà nước tác động vào lĩnh vực nhà ở bằng hệ thống chính sách kinh tế-xã hội và chính sách nhà ở. Tác động của Nhà nước chủ yếu bằng các công việc sau:

- Tạo điều kiện về hạ tầng (kỹ thuật và xã hội),
- Tạo điều kiện qua chính sách đất đai và chính sách tài chính. Ví dụ miễn tiền sử dụng đất đối với nhà chung cư,
- Huy động các nguồn lực đầu tư phát triển quỹ nhà,
- Điều tiết và bao cấp (trong mức độ giới hạn) để đảm bảo chỗ ở cho mọi người, giải quyết hài hòa các lợi ích,
- Hoàn thiện hệ thống luật lệ, cải cách hành chính tạo điều kiện thuận lợi về pháp lý để tạo lập nhà,
- Đầu tư phát triển thị trường bất động sản. Thực hiện bốn biện pháp cơ bản (4I) để phát triển thị trường.

4.2. NHÀ Ở TRONG THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN

4.2.1. Đặc điểm hàng hóa của nhà ở

4.2.1.1. Nhà ở là hàng hóa đặc biệt

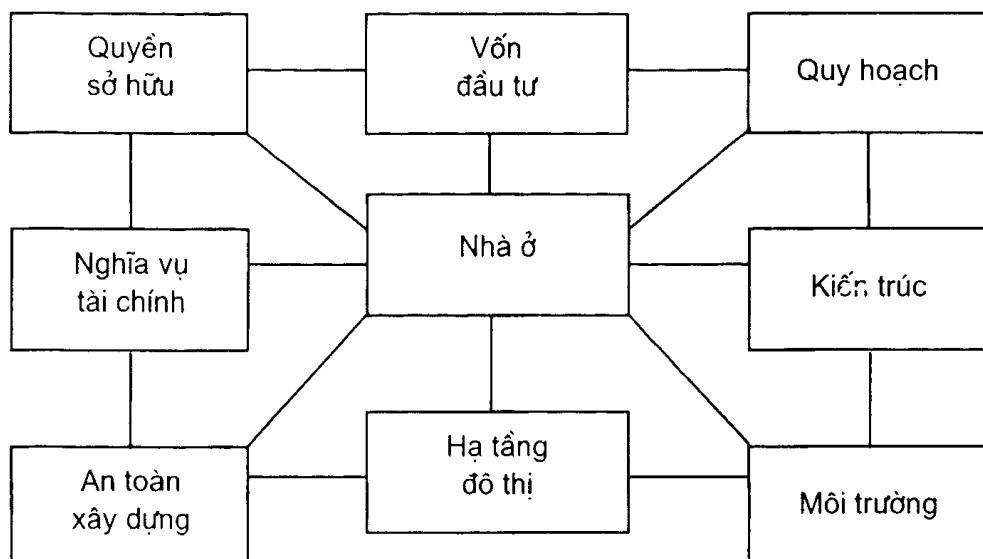
Nhà ở là tài sản, khi được đăng ký (có chủ) và đem trao đổi trên thị trường chúng trở thành hàng hóa và là hàng hóa bất động sản. Hàng hóa nhà ở có các đặc tính đặc biệt như sau:

+ *Cố định*, luôn gắn với đất ở vị trí nhất định. Việc giao dịch mua bán phải bằng chứng từ. Thường nhà gắn với đất thành một hàng hóa chung, cho nên chứng từ sở hữu nhà cũng thường chung với sở hữu về đất.

+ *Giá trị lớn*, là sản phẩm của một đời người.

+ *Có quan hệ "bốn phương tám hướng" với đô thị*, cũng có thể nói có quan hệ mật thiết và toàn diện với đô thị như hình 4-4, khi định giá một ngôi nhà, hay khi dự định xây dựng mới một ngôi nhà đều phải xem xét các mối quan hệ của nó.

+ Giống như đất đai, hàng hóa nhà ở mang hai thuộc tính : *vật chất và xã hội*. Do có chứa thuộc tính xã hội nên thị trường về nhà ở cũng được Nhà nước (đại diện cho các lợi ích xã hội) quan tâm quản lý.



Hình 2-8. Quan hệ bốn phương tám hướng của nhà ở.

4.2.1.2. Nhà ở là loại hàng hóa đa dạng về chủng loại và mục đích sử dụng

Về chủng loại, có các loại :

- Biệt thự đơn lập, song lập, liên lập,

- Nhà liên kế phố thương mại,
- Nhà liên kế phố sân vườn,
- Căn hộ chung cư (còn gọi là chung cư),
- Nhà vườn, nhà ở nông thôn,
- Nhà tạm cư,
- Khách sạn (theo phân loại các công trình trong quy chuẩn xây dựng Việt Nam).

Về mục đích sử dụng, dù có tên chung là nhà ở, nhưng nhà ở có thể được sử dụng trong thực tế với nhiều cách khác nhau:

- Trước hết là để ở- đây là công năng chính,
- Mật bẳng sản xuất kinh doanh - như dùng làm quán ăn, văn phòng, xưởng may, quán hàng, v.v...
- Cho thuê - với mục tiêu kinh doanh,
- Tài sản thế chấp, ...

4.2.1.3. Đa dạng về hình thức lưu chuyển

Từ đặc điểm cố định, giao dịch bằng chứng từ và gắn kết với đất đai thành một tài sản - bất động sản, hình thức giao dịch, lưu chuyển của hàng hóa nhà ở trên thị trường cũng có nhiều phương thức:

- Cho thuê (từng phần hay toàn bộ),
- Bán (có thời hạn, bán đứt, bán trả góp),
- Cho, tặng,
- Thùa kế,
- Thế chấp vay vốn,
- Tịch thu phát mãi, v.v...

Giao dịch về bất động sản đều phải qua một hợp đồng dân sự và được pháp luật bảo hộ (được công chứng).

4.2.1.4. Giá cả nhà ở

Giá nhà ở = giá đất + giá công trình.

Giá đất đã được phân tích ở chương trước.

Giá công trình nhà phụ thuộc vào giá trị sử dụng của ngôi nhà. Một phần giá trị này chịu ảnh hưởng từ giá trị của đất. Một phần là từ chất lượng xây dựng, bao gồm giá trị kiến trúc, cảnh quan, môi trường, kết cấu, vật liệu xây dựng, trang thiết bị nội thất. Phần còn lại của giá cả phụ thuộc vào tác động của luật cung - cầu.

4.2.2. Đăng ký chủ quyền

Khi có chủ quyền nhà ở mới trở thành hàng hóa tham gia vào thị trường bất động sản. Giấy chủ quyền cũng là cơ sở pháp lý để pháp luật bảo hộ quyền sở hữu của công dân.

Tuy nhiên trong thời gian qua nhiều người dân không thiết tha với việc đăng ký chủ quyền, thậm chí có người còn cho rằng việc đăng ký là việc của Nhà nước, phục vụ công tác quản lý nhà nước, tại sao lại hành dân đăng ký, bắt đóng tiền hợp thức hóa, đóng lệ phí hành chính ? Có nhiều lý do về việc này :

- Nhiều người dân chỉ sử dụng nhà vào mục đích ở, không có mục đích nào khác. Thậm chí dù có nhu cầu mua bán thì bán "giấy tay" qua loa cũng được, vì người mua cũng mua lại để ở, không ai tranh đoạt, không cần bảo hộ !

- Khi đăng ký phải đóng các khoản tiền, từ tiền sử dụng đất, tiền chuyển mục đích sử dụng đất, tiền trước bạ, nếu xây dựng trái phép còn phải nạp tiền thuế xây dựng, v.v... Một số sợ tốn kém, một số khác không có tiền.

- Pháp luật chưa nghiêm minh, thị trường ngầm tồn tại bất hợp pháp không bị xử lý, chế tài. Trong khi đó hàng hóa buôn lậu và trốn thuế bị xử lý nghiêm minh hơn nhiều.

Để phát triển thị trường bất động sản, nhất thiết phải hoàn chỉnh các cơ sở pháp lý cho thị trường, trước hết là pháp lý về đăng ký chủ quyền.

Cần phân biệt thông tin xác định chủ quyền nhà với thông tin kỹ thuật của ngôi nhà.

Thông tin xác định chủ quyền chỉ để phân biệt ranh giới, các mối quan hệ (trách nhiệm, nghĩa vụ) của tòa nhà. Ví dụ việc mở cửa qua không gian bên cạnh, các phần kiến trúc nhô ra trên lộ giới, phần không gian ngôi nhà chiếm chỗ, tường chung tường riêng, v.v...

Thông tin kỹ thuật ngôi nhà nằm trong bộ hồ sơ kỹ thuật xây dựng ngôi nhà.

Như vậy thông tin về sở hữu một tòa nhà rất đơn giản có thể diễn tả bằng lời và ghi trên bằng khoán đất mà ngôi nhà tọa lạc. Không cần thiết phải có riêng giấy chủ quyền về công trình nhà.

Một số nước trước đây có giấy chủ quyền đất riêng, nhà riêng. Biến động về đất và nhà có thể độc lập nhau. Đất có việc tách thửa, nhập thửa. Nhà có việc phá dỡ xây mới. Trong trường hợp này bằng khoán đất thường rất đơn giản, chỉ xác định tọa độ và ranh giới. Mục đích sử dụng được ghi trên giấy chủ quyền công trình. Luật pháp về giao dịch trong trường hợp hai giấy tách biệt cũng phải khác trường hợp một giấy. Người ta có thể thế chấp riêng tòa nhà để vay nợ, luật về tịch thu thế nợ phải bảo đảm để ngân hàng khi cần vẫn thực hiện phát mãi được.

4.2.3. Luật cung cầu và luật cạnh tranh

4.2.3.1. Luật cung cầu

Cũng như đất đai, luật cung cầu có tác động chi phối về giá cả nhà ở. Vì những mục tiêu xã hội, chính sách nhà ở phải hướng tới việc vận dụng tốt quy luật khách quan đó. Để làm điều này, cần nắm vững các yếu tố ảnh hưởng đến cung-cầu và tác động lên các yếu tố đó theo hướng mục tiêu xác định.

a) Các yếu tố ảnh hưởng tới cầu

1) *Thu nhập*, ai cũng có nhu cầu ở, nhưng để mua hoặc thuê nhà cần có mức thu nhập cao hơn một ngưỡng nhất định. Ngưỡng đó là phải trên mức "đủ ăn".

- *Thu nhập chỉ đủ thuê nhà*. Nhà cho thuê có nhiều loại, tối tàn là các "căn" 12 m² cho 6 người thuê như một số nhà cho công nhân các xí nghiệp công nghiệp thuê ở Thủ Đức, khá hơn là các căn hộ cho các gia đình trẻ, giá thuê cỡ 1 triệu đồng/tháng, cao cấp là các biệt thự cho thuê, v.v... Do đó ngưỡng thu nhập để thuê cũng khác nhau. Tuy nhiên nhà ở phải bảo đảm các điều kiện tối thiểu chấp nhận được trong mức sống chung của cộng đồng. Ở thành phố Hồ Chí Minh căn hộ cho thuê rẻ nhất cũng phải có diện tích trên 20 m² (nếu nhà cao tầng phải lớn hơn 50 m² theo quy chuẩn XDVN-323:2004). Nếu muốn thuê một chỗ ở, hai vợ chồng trẻ phải có thu nhập sao cho sau khi trừ các khoản chi nhu yếu phẩm, còn dư tối thiểu 1 triệu đồng. Nếu muốn chỗ ở đó ngay khu vực trung tâm, tối thiểu phải 2 triệu.

- *Thu nhập đủ mua nhà trả góp*, với nhu cầu này tiền dư phải cao hơn. Ví dụ một căn hộ 300 triệu, mua trong 10 năm, cộng tiền lãi, hàng tháng phải có từ 2 đến 3 triệu tiền dư.

- *Thu nhập để mua nhà trả ngay*, thường phải qua một thời kỳ tích lũy. Thậm chí có thể phải qua một vài thế hệ. Nói chung ngưỡng thu nhập để có nhu cầu này thường cao hơn hai mức nêu trên.

Kinh tế phát triển, thu nhập của nhân dân ngày càng cao, cầu về nhà ở ngày càng cao.

2) Chế độ quản lý nhà đất

Cầu về nhà ở tăng khi người dân có quyền sở hữu nhà. Điều này không có ở chế độ kinh tế hành chính bao cấp. Nhà ở lúc ấy chỉ có vai trò là chỗ ở. Người dân không có nhu cầu sở hữu. Không có nhu cầu thế chấp vay vốn, không thể thừa kế... nên không có nhu cầu mua nhà.

Từng bước luật pháp cho phép sở hữu nhà, sở hữu quyền sử dụng đất, cầu về nhà tăng dần.

Ở đây cần phân biệt cầu và nhu cầu, cầu thuộc phạm trù kinh tế, còn nhu cầu thuộc phạm trù đời sống. Nhu cầu chỉ trở thành cầu khi có thị trường, và có điều kiện để thỏa mãn nhu cầu qua hoạt động thị trường. Tình trạng nhà ở hiện nay là nhu cầu lớn, cầu lại bé, do có nhiều người có thu nhập thấp, dưới mức của ngưỡng mua nhà. Để đảm bảo nhà ở cho người thu nhập thấp, có thể dùng biện pháp quản lý là trợ cấp về nhà hoặc dùng biện pháp tài chính là thực hiện các giải pháp kích cầu.

3) Chính sách tài chính, ngân hàng

Có thể giải quyết khoảng cách giữa nhu cầu và cầu bằng các chính sách như hỗ trợ lãi suất cho các nhà đầu tư xây dựng, hạ giá thành sản phẩm, đồng thời thực hiện cho vay (dài hạn, bán nhà trả chậm ...) cho những người có nhu cầu chở ở mua nhà. Theo A.A. Nevitt (các vấn đề nhà ở, thuế và trợ cấp - 1966) sự phát minh ra hình thức vay nợ trả dần có ý nghĩa rất quan trọng..., tới mức nó cần được so sánh với phát minh về động cơ hơi nước trong việc thay đổi bộ mặt cho nước Anh.

Cầu về nhà sẽ tăng khi có giải pháp kích cầu như vậy.

4) Thuế và các nghĩa vụ tài chính

Thuế thu nhập cao làm giảm cầu về nhà (do mức tiền dư dành cho mục tiêu mua nhà bị rút bớt). Thuế và các nghĩa vụ tài chính về đất và nhà giảm, giá nhà giảm, sẽ tăng khả năng mua nhà, tăng cầu.

5) Xu thế của thị trường và đô thị

Đô thị phát triển, kinh tế phát triển, cầu về nhà tăng. Tuy nhiên nếu khả năng đầu tư vào sản xuất kinh doanh qua thị trường chứng khoán hoặc trực tiếp có lợi nhuận cao, tiền nhàn rỗi trong dân sẽ dồn về sản xuất - kinh doanh, cầu về nhà không tăng. Trường hợp đô thị vẫn phát triển, đầu tư cho sản xuất - kinh doanh lại không hiệu quả, tiền nhàn rỗi sẽ dồn vào mua nhà, đất, cầu sẽ tăng. Cầu còn tăng do đầu cơ.

6) Điều kiện tự nhiên, khí hậu

Những nơi có điều kiện thuận lợi cho việc làm ăn, cầu về nhà ở tăng. Những nơi khí hậu lạnh, nhiều mưa bão cầu cũng cao hơn nơi có khí hậu ấm áp.

7) Trình độ văn hóa và lối sống

Trình độ văn hóa và lối sống cũng ảnh hưởng đáng kể đến cầu về nhà ở. Nói chung văn hóa càng cao cầu về chở ở và nhất là chất lượng chở ở càng cao.

b) Các yếu tố ảnh hưởng tối cung

1) Trình độ thích ứng của người đầu tư

Người đầu tư là người bỏ vốn xây dựng nhà ở. Trình độ thích ứng thể hiện tính năng động của người đầu tư trong mọi điều kiện (hoàn cảnh) kinh tế-xã hội luôn tìm

được giải pháp thích hợp để góp phần tăng quỹ nhà. Thiếu sự thích ứng, đầu tư giảm, cung giảm.

2) Tác động của Nhà nước

Trong sự thích ứng của người đầu tư có phần tác động của Nhà nước. Ví dụ thời kỳ bao cấp, việc tư nhân tự xây nhà hoặc xây nhà để kinh doanh không được khuyến khích. Vốn Nhà nước lại có hạn, nên không đủ sức đáp ứng nhu cầu nhà ở. Sau khi đổi mới, quỹ nhà do tư nhân tăng lên rất đáng kể (bảng 4-1).

Bảng 4-1

Đối tượng		1996		1998		2000	
		m ²	A/B	m ²	A/B	m ²	A/B
Quốc doanh	A	178.380	0,168	371.949	0,212	302.119	0,195
Tư nhân	B	1.060.701	16,8%	1.748.662	21,2%	1.548.569	19,5%

(Nguồn Sở Địa chính - Nhà đất thành phố Hồ Chí Minh - 2001)

Chính sách phát triển thị trường bất động sản làm tăng cung và cầu về nhà ở.

3) Khả năng của hệ thống tài chính - tín dụng

Khả năng này biểu thị ở mức độ huy động nguồn vốn cho đầu tư và sự linh hoạt trong chuyển vốn. Cung về nhà ở tăng khi vốn được cung ứng một cách thuận lợi và tin cậy cho các nhà đầu tư. Thị trường chứng khoán, các ngân hàng có vai trò quan trọng trong việc huy động nguồn vốn và cung ứng vốn để phát triển nhà.

4) Thuế

Thuế vừa là nguồn thu ngân sách, vừa là công cụ điều tiết kinh tế. Điều tiết kinh tế là kích thích phát triển hoặc kìm hãm một ngành sản xuất nào đó. Thuế còn tạo nên sự công bằng hay bất công trong xã hội. Sử dụng công cụ thuế trong chính sách nhà ở chủ yếu nhằm tạo điều kiện tăng cung, tăng quỹ nhà. Tuy nhiên không đơn giản chỉ là biện pháp giảm thuế. Việc thu thuế hợp lý, đủ trang trải cho các chi phí hạ tầng đô thị cũng là giải pháp tăng cung về nhà ở.

5) Năng lực quản lý chung cư

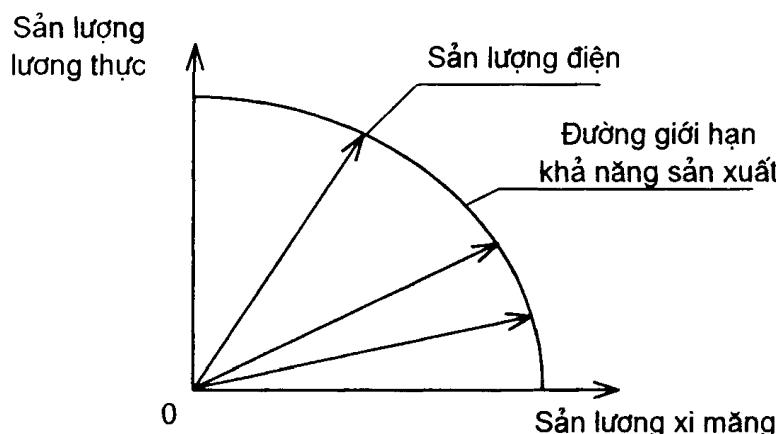
Xu hướng ở chung cư là xu hướng phổ biến trong các đô thị lớn. Ở thành phố Hồ Chí Minh các căn hộ chung cư ngày càng chiếm phần đáng kể trong thị phần nhà ở. Khi cầu về chung cư tăng, kích thích tăng cung. Một yếu tố ảnh hưởng quan trọng đến cầu về chung cư là tình trạng quản lý chung cư. Đã có một thời gian dài, do không ai có trách nhiệm đứng ra tổ chức quản lý, tình trạng kỹ thuật và lối sống ở chung cư xuống cấp nghiêm trọng. Người ta sợ phải ở chung cư.

Trình độ quản lý chung cư tốt giúp các nhà đầu tư mạnh dạn đầu tư xây dựng, tăng quỹ nhà cho đô thị.

6) Xu thế thị trường

Xu thế thị trường ảnh hưởng tới cung nhà ở cả trên cách nhìn tổng thể, cả trên xu hướng cục bộ các ngành.

Về tổng thể, nói chung nền kinh tế phát triển sẽ làm tăng cung. Đó là việc tăng tổng năng lực sản xuất của nền kinh tế (hình 4-2). Về cục bộ, cung về nhà ở chịu ảnh hưởng của các ngành kinh tế khác, của thị trường tài chính và đầu tư v.v... Trong đó có cả xu hướng cung cho nhu cầu đầu cơ bất động sản.



Hình 4-2

Trong khả năng có giới hạn của nền kinh tế thì việc tăng sản xuất mặt hàng này sẽ có thể giảm đầu tư sản xuất mặt hàng kia. Cung về nhà ở chịu ảnh hưởng trong sự tác động qua lại đó.

7) Điều kiện tự nhiên

Điều kiện thuận lợi về khí hậu, về vật liệu xây dựng tạo thuận lợi cho cung về nhà ở. Ở nước ta có thể thực hiện xây dựng quanh năm, các nước phương Bắc chỉ xây dựng thuận lợi trong mùa hè ...

4.2.3.2. Luật cạnh tranh

Luật cạnh tranh trong nền kinh tế thị trường giúp nâng cao không ngừng chất lượng và hạ giá thành hàng hóa và dịch vụ. Mặc dù có những đặc điểm riêng do đặc điểm hàng hóa của nhà ở sinh ra, thị trường nhà ở vẫn chịu tác động mạnh mẽ của luật cạnh tranh. Sự cạnh tranh giữa các nhà sản xuất và cung ứng dịch vụ diễn ra từ khâu sản xuất vật liệu xây dựng, trang thiết bị nội thất, tới tư vấn thiết kế, thi công xây dựng và kinh doanh nhà ở. Đầu thầu là hình thức thể hiện của cạnh tranh khi sản phẩm sản xuất hay dịch vụ có giá trị lớn.

Tác động của cạnh tranh làm tăng quỹ nhà, tăng chất lượng và hỗ trợ người thu nhập thấp. Ví dụ có sự cạnh tranh giữa các công ty bất động sản với sự hỗ trợ của ngân hàng trong việc bán nhà trả chậm làm thời gian hợp đồng kéo dài hơn, từ 5÷7 năm lên 10÷20 năm, tiền nhà đóng hàng năm cũng giảm xuống từ 30 triệu còn 20 triệu, v.v...

Các đơn vị thi công chất lượng thấp không đứng vững trong môi trường cạnh tranh.

4.3. CÁC PHƯƠNG TIỆN VẬN HÀNH TRONG LĨNH VỰC NHÀ Ở

Có 7 phương tiện để Nhà nước tác động vào lĩnh vực nhà ở, bao gồm 3 phương tiện kích cầu, 3 phương tiện kích cung và 1 phương tiện về tổ chức. Bảy phương tiện được hiểu như những công cụ trong tay Nhà nước. Chính sách nhà ở cần nắm vững và sử dụng tốt các công cụ ấy.

4.3.1. Ba phương tiện kích cầu

1. Quyền sở hữu nhà, quyền sử dụng đất

Đăng ký nhà ở, đất ở là điều kiện tiên quyết để đưa nhà ở, đất đai vào thị trường bất động sản.

Ở nước ta việc đăng ký không đơn giản chỉ là việc đem giấy tờ chủ quyền đi đăng ký ở một cơ quan nhà nước, mà còn là việc xác nhận chủ quyền, thiết lập chủ quyền. Đó là việc phải chứng minh được một tài sản nào đó là thuộc chủ quyền của người này, mà không có ai tranh chấp. Công việc này rất phức tạp do hệ thống đăng ký cũ bị phá vỡ, hệ thống mới chưa hoàn chỉnh, trong xã hội lại có không ít kẻ gian tham. Tuy nhiên dù khó mấy cũng phải hoàn thành việc đăng ký. Giấy tờ về chủ quyền là phương tiện số một để quản lý bất động sản và thị trường bất động sản, trong đó có nhà ở.

2) Công cụ tài chính

Tài chính là công cụ để kích cung, kích cầu, huy động nguồn lực và đảm bảo công bằng xã hội cũng như các mục tiêu nhân đạo trong chính sách nhà ở.

Công cụ tài chính bao gồm:

- Các chính sách huy động vốn và phân bổ vốn,
- Các chính sách ngân hàng và tín dụng,
- Các chính sách thuế,
- Các chính sách thu nghĩa vụ khác,
- Chính sách tạo điều kiện và hỗ trợ tài chính cho người thu nhập thấp ...

Như vậy chính sách tài chính về nhà ở không phải chỉ do ngành quản lý nhà ở đưa ra, mà là các chính sách khá toàn diện của chính quyền.

3) Trợ cấp về nhà ở

Trợ cấp về nhà ở là phương tiện có tính "hậu vệ bọc lót" để đảm bảo thực hiện mục tiêu mọi người đều có chỗ ở. Trợ cấp nhà ở trong cơ chế thị trường vẫn theo phương châm chủ đạo là "cho cần câu hơn cho cá".

Trợ cấp về nhà ở theo nhiều mức khác nhau :

- Đối với người nhập cư- hỗ trợ mặt bằng đã có hạ tầng kỹ thuật,
- Người đủ sức mua trả góp- hỗ trợ qua bán trả góp; người đủ sức thuê- hỗ trợ qua việc cho thuê,
- Bao cấp cho các đối tượng quá nghèo khó. Tổ chức các cuộc vận động xây nhà tình thương, tình nghĩa, v.v...

Việc UBND Thành phố Hồ Chí Minh trong năm 2005 mua "xỉ" hàng ngàn căn hộ của các công ty phát triển nhà để phục vụ tái định cư là một hoạt động kích cầu và hỗ trợ cho các chương trình nhà ở.

4.3.2. Ba phương tiện kích cung

1) Cung ứng hạ tầng kỹ thuật

Nhà nước tổ chức việc cung ứng hạ tầng đô thị nói chung và hạ tầng các khu dân cư riêng là một trong bốn biện pháp cơ bản để thực hiện mục tiêu quản lý đô thị (4I).

Trong các dự án phát triển khu dân cư mới, hạ tầng kỹ thuật và một phần hạ tầng xã hội đã được xác định là thành phần của dự án, việc xây dựng thuộc trách nhiệm của chủ đầu tư thường là các công ty phát triển đất. Nhà nước quan tâm tới việc cung ứng hạ tầng kỹ thuật chung (mạng lưới) để đầu tư vào dự án và quản lý quy mô, chất lượng của hệ thống hạ tầng trong dự án.

Đối với các dự án cải tạo đô thị, Nhà nước trực tiếp đầu tư hoặc hỗ trợ một phần kinh phí cho chủ đầu tư. Nhà nước tổ chức việc góp công, góp tiền của nhân dân được tập trung (nhờ hệ thống hạ tầng được cải tạo) để hỗ trợ chủ đầu tư thực hiện dự án.

Nhà nước tổ chức quản lý hạ tầng trong quá trình khai thác sử dụng.

Hạ tầng đô thị bảo đảm tạo điều kiện phát triển nhà ở.

2) Phát triển công nghiệp xây dựng

Ngoài tạo điều kiện về cơ chế - chính sách sản xuất kinh doanh theo chức năng tạo điều kiện của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước còn chú trọng tạo điều kiện phát triển công nghệ, kỹ thuật xây dựng và vật liệu xây dựng.

Trong nền công nghiệp xây dựng, các công ty tư vấn xây dựng có vai trò đặc biệt quan trọng. Chất lượng tư vấn có ý nghĩa quyết định hiệu quả đầu tư và chất lượng sản phẩm xây dựng. Trình độ tổ chức, chất lượng trang thiết bị, đội ngũ công nhân kỹ thuật có tay nghề cao là những yếu tố then chốt đảm bảo hiệu quả trong thi công xây lắp. Hoạt động sản xuất-kinh doanh của các đơn vị tư vấn hay thi công xây lắp chịu sự chi phối của thị trường. Nhà nước chỉ quan tâm tới các yếu tố có ảnh hưởng trực tiếp tới cộng đồng, đó là an toàn, chất lượng và môi trường. Các yêu cầu này được quy định chặt chẽ trong luật xây dựng và các văn bản pháp luật có liên quan. Nền công nghiệp xây dựng mạnh tạo điều kiện tăng cung về nhà ở.

3) Quy hoạch và tạo điều kiện về đất đai

Đất xây dựng (đất đã có hạ tầng, đôi khi còn gọi là đất thương phẩm) dồi dào là đảm bảo hàng đầu cho việc tăng cung nhà ở. Để tăng quỹ đất xây dựng nhà ở, bên cạnh các chính sách chung về đất đai và thị trường bất động sản đã đề cập ở chương 3, Nhà nước còn chú trọng hai yếu tố cơ bản là quy hoạch và dự án phát triển đất.

Quy hoạch có nhiệm vụ cân đối quỹ đất và bố trí mặt bằng xây dựng. Chất lượng chỗ ở không chỉ là chất lượng xây dựng ngôi nhà mà quan trọng hơn là chất lượng cảnh quan và môi trường nơi ở. Quy hoạch là phương tiện hàng đầu để tạo ra cảnh quan và môi trường sống.

Dự án phát triển đất chính là các dự án lớn phát triển đô thị hoặc là các dự án thành phần trong các dự án lớn đó. Dự án phát triển đất là dự án của các công ty phát triển đất. Có thể thấy giá trị xã hội rất cao của các công ty này. Ở nhiều nước, Nhà nước trực tiếp quản lý các công ty phát triển đất, ở một số nước khác là công ty tư nhân. Dù tư doanh hay quốc doanh các công ty này đều phải chịu sự quản lý của Nhà nước theo một cơ chế đặc biệt.

Trong nhiều năm qua, ở nước ta chưa có quy chế quản lý đặc biệt đối với các công ty phát triển đất. Do thiếu quy chế quản lý trong thời gian qua đã có những hậu quả đáng tiếc:

- Hiện tượng mua đất phân lô bán nền tràn lan phục vụ đầu cơ đất không kiểm soát được,
- Xây dựng các khu dân cư không có kế hoạch tiến độ, thiếu đường bộ, thiếu quản lý sau xây dựng,
- Thất thu khi giá trị đất gia tăng từ tác động phát triển, ...

Để khắc phục tình trạng đó, ngày 05/01/2006 Chính phủ đã có Nghị định 02/2006/NĐ-CP về việc ban hành quy chế khu đô thị mới. Có thể nói đây là một bước đột phá trong quản lý đô thị, trong quản lý phát triển đất. Quản lý tốt các công ty phát triển đất làm tăng cung về nhà ở.

4.3.3. Một phương tiện về tổ chức quản lý

- Tổ chức quản lý lĩnh vực nhà ở

(Các chính sách về nhà ở được thực hiện bằng hệ thống chính quyền mà nòng cốt là hệ thống tổ chức quản lý trong lĩnh vực nhà ở.

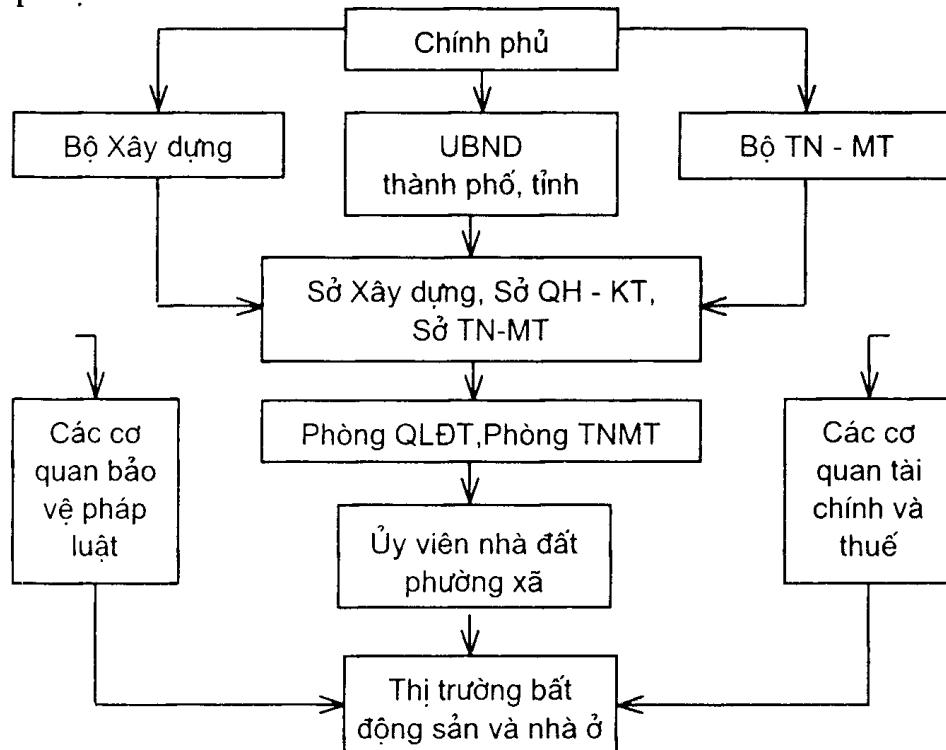
Ở cấp trung ương, nhiều nước có ủy ban về nhà ở. Ví dụ HDB (Housing Development Board) của Singapore, hoặc vụ thuộc Bộ Xây dựng hay Bộ đô thị, Bộ chuyên về nhà ở.

Cơ quan về nhà ở cấp trung ương có nhiệm vụ chủ trì đề ra các chính sách về đảm bảo nhà ở cho nhân dân.

Do nhà ở là một lĩnh vực liên quan tới nhiều ngành nên các chính sách về nhà ở cũng là sản phẩm hợp tác của nhiều ngành, trong đó cơ quan chuyên trách về nhà ở của chính phủ có vai trò chủ đạo.

Các cơ quan quản lý nhà nước về nhà ở các cấp là các cơ quan tổ chức thực hiện chính sách, vận dụng các chính sách và pháp luật vào hoàn cảnh cụ thể của địa phương, thực hiện vai trò tham mưu về lĩnh vực nhà ở cho lãnh đạo địa phương.

Sơ đồ hệ thống tổ chức quản lý nhà nước trong lĩnh vực nhà ở như hình 4-3. Riêng khâu đăng ký chủ quyền, ở nhiều nước thường do những cơ quan độc lập thực hiện.. Cơ quan độc lập hoạt động như những công ty và chỉ chịu sự kiểm soát, giám sát của pháp luật.



Hình 4-3. Hệ thống tổ chức QLNN trong lĩnh vực nhà ở.

Hiệu quả của chính sách về nhà ở phụ thuộc vào hiệu lực của bộ máy QLNN về nhà ở. Để nâng cao hiệu quả quản lý, phải thực hiện thường xuyên công tác cải cách hành chính và chống tham nhũng (sẽ trình bày kỹ ở chương 7).

4.4. NHÀ Ở TÁI ĐỊNH CƯ VÀ NHÀ Ở CHO NGƯỜI NGHÈO

Xét cho cùng mục tiêu của chính sách nhà ở (là bảo đảm nhà ở cho mọi người) chính là đảm bảo nhà ở cho người nghèo, người thu nhập thấp, người nhập cư và tái định cư. Nhà ở có nhiều loại và mức độ tiện nghi khác nhau. Vấn đề đặt ra là nhà như thế nào coi là ở được? Và tổ chức một khu ở như thế nào để có môi trường ở có thể chấp nhận được?

4.4.1. Yêu cầu tối thiểu về không gian ở

4.4.1.1. Tiêu chí cơ bản của công trình nhà ở

Một công trình dân dụng nói chung và nhà ở nói riêng được đánh giá bằng 5 tiêu chí cơ bản sau:

- Tính hiệu dụng, là yêu cầu cơ bản nhất phục vụ mục đích hưởng dụng của người ở, thể hiện qua mức độ đáp ứng nhu cầu sinh hoạt trong nhà từ nơi ăn, chỗ ngủ, phòng khách, phòng vệ sinh ...

- Vẻ đẹp kiến trúc, từ việc bố cục không gian, trang trí nội thất, ngoại thất đến cảnh quan chung của khu ở. Kiến trúc phù hợp tạo nên sự dễ chịu cho người ở, kiến trúc không phù hợp gây tác hại xấu cho sức khoẻ.

- Môi trường sinh thái và môi trường xã hội khu ở tạo nên chất lượng cuộc sống. Một số công trình khu ở thiếu không gian giao tiếp, hoặc không tôn trọng cuộc sống riêng tư đều coi là không đảm bảo tốt về môi trường.

- An toàn phòng cháy chữa cháy, an toàn kết cấu và an ninh là những nhu cầu rất thiết yếu của người ở. Việc thỏa mãn nhu cầu về an toàn nhiều khi phương hại tới kiến trúc và môi trường. Trong thang bậc nhu cầu của con người, an toàn nằm ở bậc gốc (như nhu cầu ăn, uống).

- Tính kinh tế, thể hiện ở mức độ đầu tư "vừa sức", đồng thời ở mức độ tiết kiệm và hiệu quả của công trình.

4.4.1.2. Quy chuẩn, tiêu chuẩn về nhà ở

Theo quy định tại Điều 3 Luật Xây dựng 2003, *Quy chuẩn xây dựng* là các quy định bắt buộc áp dụng trong hoạt động xây dựng do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về xây dựng ban hành.

Các yêu cầu có tính bắt buộc tuân theo là các yêu cầu có liên quan tới xã hội, tới nhiều người.

Tiêu chuẩn xây dựng là các quy định về chuẩn mực kỹ thuật, định mức kinh tế - kỹ thuật v.v... được cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ban hành hoặc công nhận. Tiêu chuẩn xây dựng bao gồm tiêu chuẩn bắt buộc và tiêu chuẩn khuyến khích áp dụng.

Trong thực tế, các tiêu chuẩn bắt buộc áp dụng được đưa vào bộ quy chuẩn.

Các tiêu chuẩn hiện hữu gồm ^(*):

- Bộ tiêu chuẩn thiết kế nhà ở và công trình công cộng,
- Bộ tiêu chuẩn thiết kế về hệ thống kỹ thuật cho nhà ở và công trình công cộng.

Tiêu chuẩn, quy chuẩn thiết kế được xây dựng trên cơ sở nghiên cứu tâm sinh lý của con người, các quan hệ xã hội và điều kiện kinh tế, các yêu cầu kỹ thuật của công trình. Những yêu cầu phải tuân theo trong tiêu chuẩn, quy chuẩn là những yêu cầu tối thiểu về công trình mà con người chấp nhận được ở trình độ kinh tế - xã hội nhất định. Ở các nước phát triển, thu nhập quốc dân cao, các chỉ tiêu đặt ra thường cao hơn ở nước nghèo.

Hiện nay một số chỉ tiêu trong TCXD Việt Nam không phù hợp với điều kiện tự nhiên, con người và trình độ kinh tế-xã hội ở nước ta hoặc ở địa phương, Bộ Xây dựng đang chủ trì việc nghiên cứu, chỉnh sửa.

4.4.1.3. Nhà ở không đạt tiêu chuẩn tối thiểu

Hầu hết nhà ở của người nghèo, người mới nhập cư vào đô thị không đạt các chỉ tiêu theo quy định trong tiêu chuẩn xây dựng. Ví dụ căn hộ tối thiểu trong tiêu chuẩn xây dựng phải có diện tích 50 m^2 . Trong khi có những gia đình nhập cư chỉ có thể thuê một phòng 6 m^2 hoặc chiếm một miếng đất che mây tấm tôn lên trên, "căn hộ một giường" kiểu này thường gặp ở các khu đất công bị lấn chiếm, trên kênh rạch ...

Nhà tình nghĩa có diện tích từ $20 \div 30\text{ m}^2$.

Nhà tình thương với "kinh phí xây dựng" 5 triệu cũng chỉ được từ $10 \div 15\text{ m}^2$

Nhà ở vùng ngoại thành thành phố Hồ Chí Minh do dân tự xây dựng và cho công nhân thuê, mỗi căn 12 m^2 cho một cặp vợ chồng mới cưới đã coi là khá. Với 12 m^2 đó, công nhân có thể ở tập thể (chỉ ngủ) đến 5, 6 người.

^(*)Tuyển tập Tiêu chuẩn XDVN - Nhà xuất bản Xây dựng HN-1997.

Một thực tế đang xảy ra là nhà đầu tiêu chuẩn thì dư còn người nghèo vẫn không có nhà ở, hoặc phải chấp nhận ở trong tình trạng tồi tệ nêu trên. Chính sách về nhà ở đô thị phải tìm giải pháp khắc phục tình trạng này.

4.4.2. Yêu cầu tối thiểu về môi trường ở

Các yêu cầu tối thiểu về quy hoạch và xây dựng để tạo ra môi trường ở thích hợp cũng đã được quy định trong bộ quy chuẩn và tiêu chuẩn xây dựng. Tựu trung lại có 4 tiêu chí cơ bản :

- Môi trường vật lý - hóa học,
- Môi trường cảnh quan,
- Môi trường xã hội,
- Điều kiện - tiện nghi sinh hoạt.

Môi trường xanh, sạch là môi trường không bị ô nhiễm về không khí, nước, tiếng ồn, ...

Môi trường sạch đẹp là môi trường không bị ô nhiễm về cảnh quan, không bị "chướng mắt".

Môi trường thân thiện là môi trường xã hội, cộng đồng sinh sống trong khu ở hòa hợp, tôn trọng giúp đỡ lẫn nhau, không có các tệ nạn xã hội.

Điều kiện - tiện nghi sinh hoạt biểu thị mức độ đáp ứng các nhu cầu sinh sống hàng ngày của người dân. Đó là việc cung ứng các dịch vụ đô thị đến từng hộ và việc quản lý bảo trì hệ thống hạ tầng kỹ thuật và xã hội có liên quan. Các hoạt động này sẽ trình bày kỹ ở chương sau.

Một nơi ở tốt không chỉ là nơi để ăn và ngủ, mà còn là nơi có điều kiện đi lại thuận tiện, không quá xa chở làm, chở học, chở mua bán ... cũng là nơi con người tìm được sự thư giãn và hạnh phúc. Do đó chính sách về nhà ở phải chú trọng toàn diện đến điều kiện sống của người dân, không ngừng nâng cao mức sống cho họ. Nghĩa là phải hướng tới mục tiêu *sống tốt*, một trong 4 mục tiêu của phát triển bền vững.

Xu hướng phát triển hiện đại của các đô thị trên thế giới là *đô thị sinh thái*, *đô thị thân thiện*, *đô thị thông minh* ... Các hình thái đô thị này đều phải *bắt đầu từ môi trường ở của người dân và từ sự tham gia cải tạo và xây dựng của người dân*.

Chính sách nhà ở về cơ bản là một chính sách huy động nguồn lực từ cộng đồng.

4.4.3. Định hướng chính sách nhà ở cho người nghèo

Làm thế nào để người nghèo có đủ chỗ ở ? Nhà nước có hai hướng giải quyết là tạo điều kiện và trợ cấp.

Tạo điều kiện là tạo điều kiện về pháp luật, huy động nguồn lực từ xã hội hỗ trợ người nghèo, người thu nhập thấp, người nhập cư có nhà. Ví dụ việc tạo điều kiện cho nông dân ngoại thành làm nhà cho công nhân thuê với giá thấp, tăng cường kiểm soát các điều kiện vệ sinh môi trường và an toàn xã hội ở các khu "ký túc xá tự phát" là một giải pháp tạo điều kiện cho công nhân nhập cư.

Trong các giải pháp tạo điều kiện, Nhà nước đặc biệt quan tâm đến hoạt động bán nhà trả góp và cho thuê nhà. Các dự án xây dựng nhà chung cư phục vụ người thu nhập thấp được hưởng một số chính sách ưu đãi về tiền sử dụng đất, về thuế và Nhà nước kiểm soát giá cả của các dự án này.

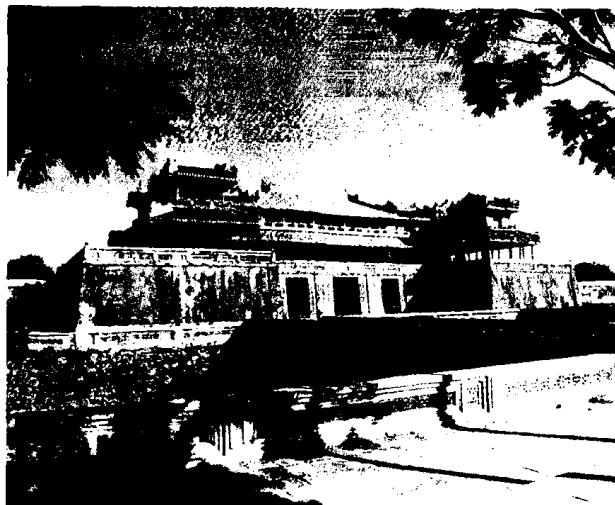
Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện cho các hoạt động từ thiện.

Trợ cấp là việc Nhà nước trực tiếp chi từ ngân sách hoặc quỹ đất công để đảm bảo nhà ở cho người nghèo.

Nhà nước quy hoạch, làm hạ tầng (ở mức tối thiểu) để người nhập cư làm nhà tạm trú, hoặc làm nhà cho thuê giá thấp.

Nhà nước xây dựng các nhà dưỡng lão, nhà cứu tế xã hội dành cho những người hoàn toàn mất sức lao động và không nơi nương tựa.

Trong chính sách trợ cấp cần tránh việc bao cấp tràn lan. Đối với cán bộ công chức cần thực sự đưa tiền chi cho chỗ ở vào lương, và tạo điều kiện để cán bộ công chức có chỗ ở hơn là bao cấp về nhà ở.



Chương 5

CHÍNH SÁCH VỀ CƠ SỞ HẠ TẦNG VÀ DỊCH VỤ ĐÔ THỊ

5.1. TẦM QUAN TRỌNG CỦA CHÍNH SÁCH VỀ CƠ SỞ HẠ TẦNG VÀ DỊCH VỤ ĐÔ THỊ

5.1.1. Khái niệm về hệ thống cơ sở hạ tầng và dịch vụ đô thị

Cơ sở hạ tầng (Infrastructure) còn được gọi là kết cấu hạ tầng, công trình hạ tầng, là hệ thống các công trình xây dựng làm nền tảng cho mọi hoạt động của đô thị.

Cơ sở hạ tầng đô thị bao gồm hai hệ thống: hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội.

Hệ thống hạ tầng kỹ thuật bao gồm hệ thống các công trình giao thông, thông tin liên lạc, cung cấp năng lượng, chiếu sáng công cộng, cấp nước, thoát nước, xử lý các chất thải và các công trình khác.

Hệ thống hạ tầng xã hội bao gồm các công trình y tế, văn hóa, giáo dục, thể thao, thương mại, dịch vụ công cộng, cây xanh, công viên, mặt nước và các công trình khác (Điều 3, Luật Xây dựng - 2003).

Ngoài ra còn có *hệ thống hạ tầng kinh tế* theo nghĩa hẹp bao gồm các công trình nhà xưởng, kho tàng, bến bãi, thủy lợi, chuồng trại,... phục vụ trực tiếp các ngành sản xuất và dịch vụ kinh tế. Cơ sở hạ tầng về kinh tế theo nghĩa rộng bao gồm cả cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội. Các vấn đề về kinh tế có liên quan mật thiết tới sự phát triển đô thị, tuy nhiên kinh tế là một lĩnh vực rộng lớn nên trong phạm vi mục này chỉ đề cập đến các chính sách liên quan tới cơ sở hạ tầng đô thị.

Hệ thống dịch vụ đô thị- tất cả các hoạt động quản lý, bảo trì và khai thác hệ thống hạ tầng kỹ thuật và xã hội gọi là các hoạt động dịch vụ đô thị.

Theo định nghĩa này, hệ thống dịch vụ đô thị bao gồm hai phân hệ:

- Các hoạt động dịch vụ kỹ thuật đô thị chuyên quản lý, bảo trì và khai thác hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị. Các hoạt động này do các công ty hay các tổ chức công ích đảm trách. Đó là các công ty độc quyền tự nhiên hay là các đơn vị sự nghiệp hoạt động dưới sự quản lý chặt chẽ của chính quyền.

Công ty độc quyền tự nhiên là loại công ty một cách tự nhiên không có đối thủ cạnh tranh, ví dụ công ty cấp điện, công ty cấp nước cho một thành phố. Không thể có nhiều công ty cùng chào bán điện, nước cho một hộ dân.

- Các hoạt động dịch vụ xã hội bao gồm các hoạt động trong những lĩnh vực y tế, giáo dục, thể dục thể thao, an toàn cứu hộ, văn hóa, thương mại, dịch vụ, v.v... Các hoạt động dịch vụ xã hội cũng là các hoạt động kinh tế, trong thị trường dịch vụ, tuy nhiên các hàng hóa (sản phẩm dịch vụ) là những hàng hóa đặc biệt mang nặng thuộc tính xã hội, do đó được Nhà nước quản lý chặt chẽ.

5.1.2. Vai trò của cơ sở hạ tầng đô thị

Cơ sở hạ tầng là lực lượng vật chất nền tảng của đô thị, tất cả các công trình, các hoạt động kinh tế, văn hóa, và đời sống ở đô thị đều tồn tại và phát triển trên nền tảng này.

Cơ sở hạ tầng kỹ thuật với đặc điểm cố định và kinh phí đầu tư lớn còn được coi là bộ xương cứng của đô thị. Giá trị của cơ sở hạ tầng kỹ thuật chiếm đến 1/2 tổng giá trị các công trình trong đô thị. Số liệu này được rút ra từ thực tế tái thiết thành phố Dresden của Đức bị bom đạn phá hủy hoàn toàn các công trình trên mặt đất. Nhờ hệ thống hạ tầng kỹ thuật (giao thông, thoát nước...) không bị phá hủy nên kinh phí xây dựng lại thành phố giảm được 1/2.

Trung Quốc trong nhiều năm đã "thắt lưng buộc bụng" đầu tư cho cơ sở hạ tầng, trên cơ sở hạ tầng được chú trọng đầu tư ấy nền kinh tế đã cất cánh, với tốc độ tăng tổng sản phẩm nội địa (GDP) trong 10 năm lại đây đạt từ 10 đến 12% năm.

Sự phát triển đô thị thiếu quy hoạch trước hết là thiếu cơ sở hạ tầng kỹ thuật, thiếu bộ xương của đô thị, sau đó là thiếu cơ sở hạ tầng xã hội, làm cho kinh tế không phát triển, đời sống khó khăn.

Quản lý đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng đô thị là một trong ba chức năng cơ bản và cũng là một trong bốn giải pháp hàng đầu của chính quyền đô thị như đã được đề cập ở chương 1.

5.1.3. Tầm quan trọng của chính sách quản lý cơ sở hạ tầng

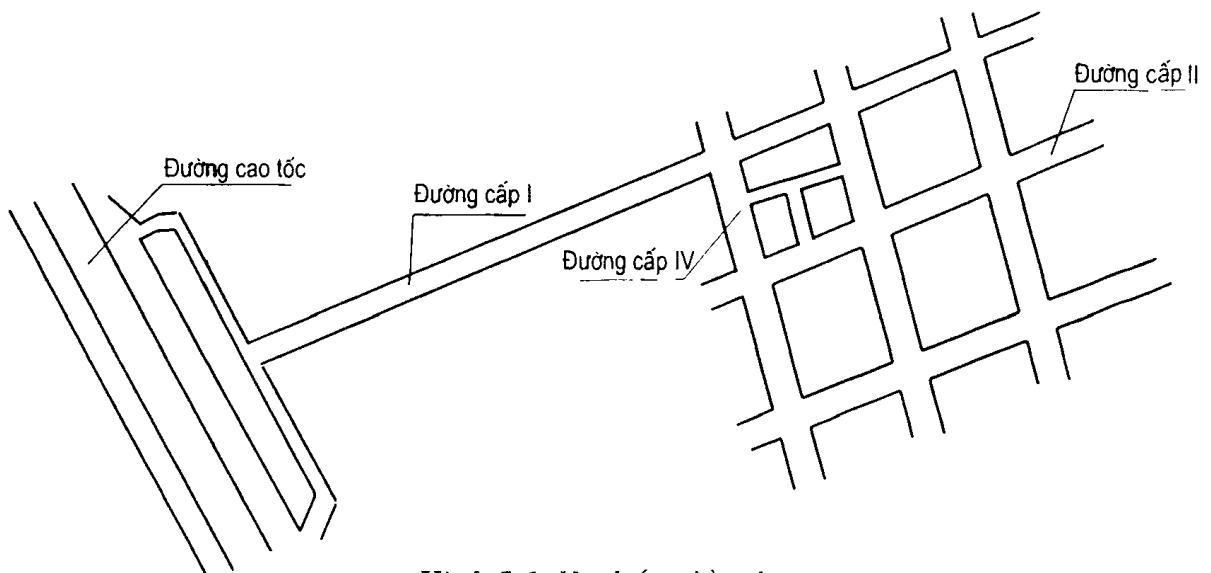
Vì sao chính quyền đô thị phải đặc biệt chú trọng tới cơ sở hạ tầng ? Có 5 lý do chủ yếu sau đây:

1) Do chính vai trò đặc biệt quan trọng của cơ sở hạ tầng đối với nền kinh tế xã hội và đời sống nhân dân như đã đề cập ở phần trên.

2) Do nhu cầu phát triển và vận hành đồng bộ của hệ thống cơ sở hạ tầng, đặc biệt là hệ thống kỹ thuật.

Nhu cầu đồng bộ là một nhu cầu khách quan của sự vật có tính hệ thống, cơ sở hạ tầng lại là các hệ thống lớn và phức tạp. Đô thị là một cơ thể sống mà hệ thống cơ sở hạ tầng như là xương thịt và các cơ quan nội tạng của cơ thể đó. Đảm bảo đồng bộ trong từng ngành và bảo đảm đồng bộ trong sự phối hợp giữa các ngành. Ví dụ ngành cấp điện phải có hệ thống trạm biến áp và hệ thống đường dây để chuyển điện từ điện áp 500kV xuống 220kV, 110kV, 220V. Hệ thống đường dẫn điện phải kết hợp với đường giao thông để vừa tiết kiệm đất vừa thuận tiện việc xây dựng, duy tu, bảo dưỡng. Các hệ thống công trình kỹ thuật hạ tầng được phân cấp từ cấp I đến cấp V, giống như thân cây được rẽ nhánh (hình 5-1).

Để đảm bảo yêu cầu đồng bộ phải có thiết kế. Phát triển một đô thị là thực hiện một bản thiết kế. Đề án quy hoạch đô thị là bản thiết kế cơ sở của đô thị đó.



Hình 5-1. Hệ thống đồng bộ

Từ thiết kế đô thị đến thiết kế kỹ thuật các công trình cụ thể đều phải được tính toán trên yêu cầu đồng bộ của hệ thống. Việc tổ chức thiết kế và xây dựng một hệ thống lớn và đồng bộ như vậy nếu thiếu vai trò của Nhà nước không thể thực hiện được.

Không những thế, nhu cầu phối hợp giữa các ngành thuộc về cơ sở hạ tầng cũng cần vai trò chủ trì và tạo điều kiện của chính quyền. Khi chính quyền không thực hiện tốt vai trò này sẽ xảy ra tình trạng "mạnh ai nấy làm". Ví dụ đường đô thị bị đào lên, lấp xuống, do thiếu sự phối hợp giữa các ngành.

3) Cơ sở hạ tầng đô thị đều là những công trình lớn, cố định, tồn tại lâu dài, vốn đầu tư lớn và thời gian hoàn vốn chậm

Quyết định đầu tư các công trình kỹ thuật hạ tầng đều phải theo luật "hạ thủ bắt hoàn". Do đó việc nghiên cứu để đi đến quyết định đầu tư phải rất công phu. Ví dụ

phương án vượt eo biển Manso nối liền Anh và Pháp phải qua 200 năm mới có quyết định xây dựng vào những năm 70 thế kỷ trước. Việc chuẩn bị đầu tư một sân bay quốc tế trước đây phải mất 10 năm, ngày nay nhờ tin học cũng phải mất 5÷7 năm. Dù lớn, nhỏ các công trình kỹ thuật hạ tầng đều có giá trị lớn về tài chính, kinh tế, xã hội, đòi hỏi phải có sự can thiệp của Nhà nước từ việc ra quyết định đầu tư cho đến quản lý khai thác về sau.

Mặt khác, vốn đầu tư vào các công trình hạ tầng thường thu hồi chậm. Ví dụ dự án cầu Phú Mỹ thành phố Hồ Chí Minh tổng mức đầu tư 1.750 tỷ đồng, thời gian thu phí để Công ty BOT hoàn vốn và có lãi là 23 năm 3 tháng. Trong khi đầu tư vào công nghiệp thời gian này chỉ từ 3÷5 năm, vào thương nghiệp càng ngắn hơn, có thể tính bằng ngày (thậm chí bằng giờ). Với vốn lớn và thu hồi chậm chỉ có Nhà nước hoặc các tổ chức kinh tế rất lớn mới có, hoặc chỉ có Nhà nước mới huy động được.

4) Áp lực tăng trưởng và xu thế phát triển tự phát của nền kinh tế thị trường thường xuyên đe dọa sự mất cân bằng ổn định của đô thị

Xu thế phát triển này như dòng nước chảy, chỉ có thể khơi dòng để định hướng dòng chảy chứ không thể ngăn chặn được.

Việc khơi dòng ấy chính là việc quy hoạch và cung ứng cơ sở hạ tầng đô thị.

Kinh nghiệm các nước cho thấy trong thời kỳ công nghiệp hóa, tất cả các thành phố đều không đáp ứng kịp nhu cầu tăng trưởng đô thị. Tình trạng chiếm đất xây dựng tự phát ở nơi chưa có cơ sở hạ tầng, tình trạng nghèo đói và tệ nạn xã hội phổ biến ở các khu vực phát triển tự phát. Về giá trị vật chất những công trình nhà ở tự phát thường không lớn, nhưng so với tài sản của những người nghèo thì rất lớn. Xây dựng tự phát không có cơ sở hạ tầng, đặc biệt về giao thông, thoát nước đã tạo nên môi trường sống cực kỳ ô nhiễm và thiếu an toàn.

Tình trạng nhà trên kênh rạch ở thành phố Hồ Chí Minh và nhiều nơi khác là điển hình cho sự khổ cực của người nghèo đô thị.

Cũng có cả một số khu vực xây dựng tự phát của người giàu, thậm chí xây dựng cả biệt thự khá cao cấp, nhưng không có đường cho ôtô, nước bẩn tự thảm và nước sạch được lấy từ nước ngầm, ai biết được nguồn nước có bị hủy hoại không ?

Việc phát triển tự phát dọc theo các trục giao thông hướng tâm còn gây tắc nghẽn giao thông và gây cản trở quá trình đô thị hóa vùng ngoại vi thành phố. Hiện tượng này gọi là hiện tượng "bịt nút chai", việc giải tỏa để mở các đường trục này rất tốn kém.

Chỉ có kịp thời quy hoạch và phát triển hạ tầng mới chống lại nạn xây dựng tự phát một cách hiệu quả.

5) Phát triển đô thị và trước hết là phát triển hệ thống hạ tầng là việc của cộng đồng, chỉ có Nhà nước đứng ra mới huy động được nguồn lực từ cộng đồng

Nhà nước là của dân, do dân, vì dân. Mọi nguồn lực của Nhà nước là từ nhân dân. Nhà nước có trách nhiệm tổ chức và huy động mọi nguồn lực từ nhân dân để phục vụ nhân dân. Quan điểm chung về Nhà nước đó đặc biệt đúng và rõ ràng trong chính sách quản lý hệ thống cơ sở hạ tầng đô thị.

Nguồn lực từ cộng đồng được hiểu là từ từng khu dân cư tới toàn đô thị và toàn xã hội. Nguồn lực đó bao gồm từ tài chính (vốn) tài sản (ví dụ đất đai) tới trí tuệ và sức lực.

Hình thức tham gia của cộng đồng bao gồm:

- Trực tiếp góp tiền hoặc đất đai để xây dựng,
- Trực tiếp tham gia ý kiến về quy hoạch, kỹ thuật xây dựng từ khâu thiết kế đến thi công,
- Đầu tư qua hình thức BOT,
- Đầu tư qua hình thức công trái và cổ phiếu,
- Giám sát thực hiện việc xây dựng và quản lý khai thác. Tham gia bảo vệ công trình, v.v...

Trong thực tế có nhiều dự án Nhà nước (đại diện cho lợi ích chung) và nhân dân (liên quan trực tiếp) đều cần, nhưng do thiếu chính sách, thiếu chủ trương huy động đóng góp của dân, nên không thực hiện được. Ở thành phố Hồ Chí Minh có nhiều tuyến đường dự kiến mở rộng ở các khu vực đô thị hóa tự phát (vùng ven đô cũ) ở tình trạng như vậy. Nhà nước không đủ kinh phí, người dân lại đòi đền bù giá cao, v.v... nên dù quy hoạch đường 20m, hàng chục năm nay vẫn phải chịu cảnh đường hẻm chỉ rộng không đến 10m.

Ở nhiều khu phố (như phường 1, quận 5), chính quyền đã đứng ra tổ chức vận động nhân dân hiến đất và tự chỉnh trang nhà ở, chính quyền chi tiền mở rộng các con hẻm từ 1÷2m thành 4m, cải thiện rõ rệt đời sống nhân dân.

5.2. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ CHÍNH SÁCH CƠ SỞ HẠ TẦNG

5.2.1. Quy hoạch và đất đai

5.2.1.1. Quy hoạch đô thị bao gồm phân khu chức năng và cơ sở hạ tầng

Ở chương 2 (tăng trưởng đô thị và quy hoạch) đã đề cập đến nguồn gốc và nội dung của các loại quy hoạch đô thị, từ quy hoạch chung tới quy hoạch chi tiết. Khái quát lại có thể thấy hai "chân" của quy hoạch đó là phân khu chức năng và cơ sở hạ tầng. Nói hai "chân" vì hai nội dung này như hai bước đi gắn bó với nhau. Từ phân khu chức năng tức là định hướng bố cục dân số và công năng của các khu đô thị đến việc tổ chức hệ

thống cơ sở hạ tầng để phục vụ các khu đô thị đó. Và từ việc hình thành hệ thống cơ sở hạ tầng các công trình, nhà ở trong các khu chức năng lần lượt mọc lên,...

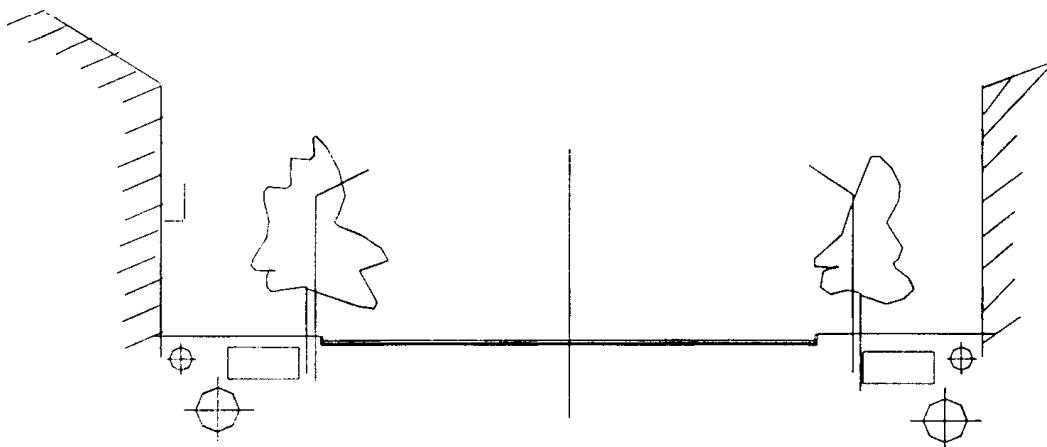
Theo quy luật tự phát thì điều kiện thuận lợi về giao thông sẽ đẻ ra đô thị. Theo quy luật phát triển có điều khiển thì quy hoạch phát triển đô thị đẻ ra nhu cầu về giao thông.

Trong thực tế các bước hình thành và phát triển một khu vực đô thị mới sẽ bắt đầu từ việc xác định các yếu tố thuận lợi cho việc tạo thị, rồi dự báo phát triển để lập quy hoạch đô thị. Các yếu tố thuận lợi để tạo thị bao gồm các điều kiện tự nhiên, vị trí địa lý (giao thông thuận lợi), điều kiện kinh tế xã hội, môi trường... Quy hoạch trước hết là định hướng các khu chức năng và hệ thống giao thông.

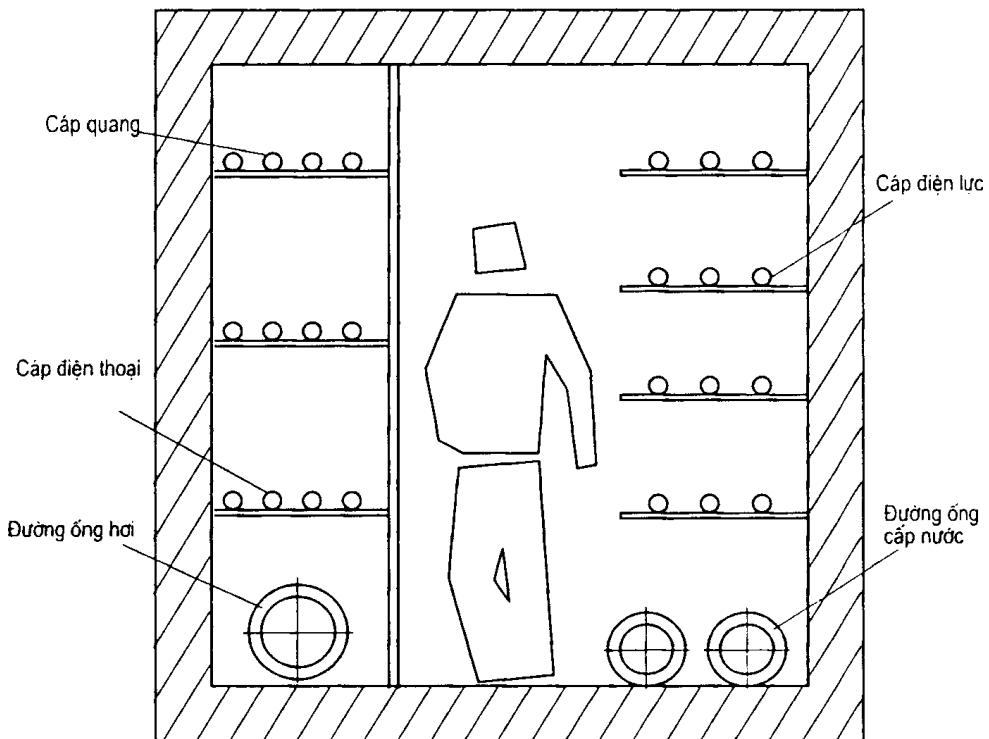
Hệ thống cơ sở hạ tầng đồng bộ và đáp ứng cho từng nhu cầu chi tiết của các khu chức năng đô thị. Nhu cầu này được xác định từ nhu cầu của số người sử dụng hoặc theo các mục đích phục vụ khác như sản xuất công nghiệp, dịch vụ... Hệ thống cơ sở hạ tầng có đáp ứng các nhu cầu của dân cư hay không, có bảo đảm được cuộc sống của họ thuận tiện hay không, có bảo đảm các yêu cầu về môi trường sinh thái và an toàn hay không là do quy hoạch hệ thống hạ tầng quyết định.

Mặt khác, do đặc điểm hệ thống, cố định, khó thay đổi, nên trong "hai chân" của quy hoạch, quy hoạch về cơ sở hạ tầng là chân thuận, chân phải. Thực tiễn của phương pháp quy hoạch cổ điển thường nhấn mạnh về mặt tổ chức không gian tức là phân khu chức năng hơn đã làm cho toàn bộ đồ án quy hoạch trở nên cứng nhắc. Theo phương pháp quy hoạch chiến lược, các khu chức năng được linh hoạt hơn theo nhu cầu của thị trường.

Quy hoạch cũng đồng thời giải quyết sự *phối hợp giữa các hành lang kỹ thuật* của các hệ thống công trình kỹ thuật, tạo điều kiện cho sự phối hợp xây dựng và quản lý của các ngành dịch vụ đô thị. Hành lang kỹ thuật được bố trí theo hành lang giao thông (hình 5-3). Trong các khu đô thị mới hiện đại, các tuyến kỹ thuật được bố trí chung trong một đường hào, gọi là *hào kỹ thuật* (hình 5-4).



Hình 5-3. Mặt cắt ngang đường đô thị



Hình 5-4. Sơ đồ mặt cắt ngang hào kỹ thuật

2) Quy hoạch giữ đất phát triển đô thị

Quy hoạch không chỉ là việc xác định hướng bố cục không gian của đô thị, mà còn xác định quỹ đất để phát triển đô thị. Khi khu vực đất được xác định là đất công trình công cộng, đất giao thông, đất công viên cây xanh hay hành lang kỹ thuật thì khu vực đất ấy không được phép xây dựng các công trình khác ngoài công trình công cộng, công trình cơ sở hạ tầng được xác định trong quy hoạch.

Đất được giữ nguyên trạng để xây dựng cơ sở hạ tầng có thể kéo dài cho tới khi công trình được thực hiện. Việc cấm xây dựng này có thể ảnh hưởng tới quyền lợi của người dân có quyền sử dụng đất.

- Nếu là đất ở sẽ làm cho việc xây dựng, sửa chữa nhà ở bị trở ngại, muốn bán không ai mua hoặc giá rất thấp.

- Nếu là đất nông nghiệp sẽ hạn chế việc đầu tư canh tác, trong nhiều trường hợp phải bỏ hoang do những thửa đất lân cận đã được đô thị hóa, có trồng trọt chuột, bọ cung phá hoại hết.

Do đó Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ người dân, giải pháp tốt nhất là nhanh chóng cấm mốc, thực hiện sớm việc đền bù, tái định cư, hoặc phải trợ cấp bù đắp những thiệt hại của dân khi chờ thực hiện quy hoạch. Quy hoạch là thể hiện tầm nhìn toàn cục và lâu dài, chờ vì quyền lợi trước mắt của những người dân có liên quan mà xóa bỏ quy hoạch, đặc biệt là quy hoạch hệ thống hạ tầng. Đây là bài toán giải quyết hài hòa lợi ích mà chính quyền phải tìm ra giải pháp tốt nhất.

5.2.2. Phát triển đô thị bằng dự án và chương trình lớn

5.2.2.1. Dự án lớn

Dự án lớn là dự án cải tạo một khu đô thị cũ hay phát triển một khu đô thị mới hoàn chỉnh và đồng bộ về kết cấu hạ tầng kỹ thuật và xã hội. Số dân trong một khu đô thị mới từ vài mươi ngàn đến 100 ngàn người.

Một khu đô thị mới bao gồm những tiểu khu dân cư. Một tiểu khu dân cư bao gồm nhiều đơn vị ở. Đơn vị ở được coi là các tế bào của đô thị. Trong đơn vị ở có đủ các dịch vụ đô thị thiết yếu nhất như nhà trẻ - mẫu giáo, cửa hàng thương mại, giải trí...

Một khu đô thị mới cũng có thể là một khu công nghiệp với các tiểu khu dân cư lân cận.

Phát triển đô thị bằng dự án lớn có các ưu điểm sau:

- Khu dân cư được quy hoạch đồng bộ và hoàn chỉnh sẽ là cơ sở để đảm bảo việc phát triển bền vững. Một khu vực rộng lớn nếu không có quy hoạch chung, chỉ có các dự án nhỏ lẻ về lâu dài không tránh được sự chắp vá.

- Sau khi có quy hoạch, hệ thống cơ sở hạ tầng được xây dựng đồng bộ và có kế hoạch sẽ giúp phát huy tốt công năng và tránh lãng phí trong đầu tư xây dựng, tránh phiền hà cho dân cư.

- Việc phát triển hệ thống hạ tầng theo dự án lớn tạo điều kiện thuận lợi cho sự phối hợp giữa các ngành và chủ đầu tư trong việc đầu tư xây dựng, quản lý và khai thác hệ thống.

- Phát triển hạ tầng theo dự án lớn là phát triển một khu vực đô thị theo quy hoạch, có kế hoạch, không đòi hỏi phải đầu tư tập trung trong thời gian ngắn nên không sợ thiếu kinh phí. Tuy nhiên nếu chủ động về kinh phí thì khu dân cư sớm được hình thành và phát huy hiệu quả đầu tư tốt hơn.

Tại Thành phố Hồ Chí Minh đã có một số dự án lớn như khu đô thị mới Nam Sài Gòn 2.600 ha, khu đô thị mới Thủ Thiêm 900 ha. Các khu đô thị mới có Ban quản lý khu đô thị mới hoạt động theo quy chế mẫu của Bộ Xây dựng và do UBND Thành phố ban hành. Trong khi đó các khu công nghiệp, mặc dù có Ban quản lý chung cấp thành phố, nhưng không phải là ban quản lý phát triển đô thị, do đó khu vực bao quanh các khu công nghiệp không được đầu tư phát triển đồng bộ hệ thống hạ tầng, thiếu đầu tư nhà ở cho công nhân, thiếu hệ thống hạ tầng xã hội của một khu đô thị mới.

Thực chất của việc quản lý phát triển khu đô thị mới là quản lý các dự án phát triển hạ tầng kỹ thuật và xã hội. Tất cả các khu vực đô thị hóa đều cần lập thành các

dự án phát triển đô thị mới để quản lý tốt việc đầu tư hệ thống hạ tầng. Khi tất cả các khu vực đô thị hóa được quản lý theo dự án lớn, sẽ tránh được sự đầu tư dàn trải, nhất là phát triển các khu dân cư không có hệ thống hạ tầng kỹ thuật đấu nối tới dự án. Mặc dù các khu dân cư này được xây dựng theo quy hoạch chi tiết được duyệt, nhưng khác nào trường hợp xây dựng tự phát nêu ở phần trên. Ở thành phố Hồ Chí Minh có nhiều khu ở kiểu như vậy.

Gần đây Chính phủ đã ban hành quy chế quản lý khu đô thị mới, tạo điều kiện tốt cho công cuộc cải tạo và phát triển đô thị theo dự án lớn (Nghị định 02/2006/NĐ-CP, ngày 05/01/2006).

5.2.2.2. Chương trình lớn

Chương trình lớn cải tạo và phát triển đô thị là chương trình hoạt động về một lĩnh vực nào đó tác động tới toàn đô thị. Ví dụ chương trình cải thiện môi trường nước đô thị, chương trình di dời các cơ sở sản xuất ô nhiễm, chương trình xóa đói giảm nghèo, v.v... Một chương trình lớn có thể bao gồm nhiều dự án nhỏ. Dự án để thực hiện một công việc cụ thể của chương trình.

Cải tạo và phát triển đô thị bằng chương trình lớn có các ưu điểm sau:

- Có điều kiện tập trung chỉ đạo giải quyết đồng bộ các yêu cầu cải tạo và phát triển từ khâu xác định mục tiêu, xây dựng giải pháp, lên kế hoạch và tổ chức thực hiện.

- Có điều kiện phối hợp các cơ quan quản lý nhà nước với các chủ thể có liên quan trong chương trình, giải quyết kịp thời các vướng mắc trong quá trình thực hiện. Ví dụ với chương trình di dời các cơ sở ô nhiễm, nhiều chính sách ưu đãi cho các chủ cơ sở phải được nghiên cứu như quy hoạch đất đai mới, vấn đề việc làm và nơi ở cho công nhân và gia đình họ, vấn đề miễn giảm thuế, vấn đề đổi mới công nghệ, v.v... Nếu không có một chương trình hành động chung, sẽ khó đưa ra được các chính sách đó.

- Có điều kiện tổ chức đáp ứng các nhu cầu về hạ tầng đô thị và dịch vụ đô thị. Khi thực hiện các chương trình lớn sẽ làm thay đổi bộ mặt đô thị, tái bố trí lại dân cư, đòi hỏi phải có sự dự liệu trước và có kế hoạch đáp ứng các nhu cầu về dịch vụ đô thị cho nhân dân có liên quan.

- Có điều kiện vận động sự tham gia của cộng đồng để thực hiện chương trình. Nói chung cải tạo và phát triển đô thị vừa có tính kinh tế-xã hội vừa có tính kỹ thuật. Các chương trình cũng như các dự án phải có bản thiết kế và kế hoạch thực hiện giống như thi công một công trình xây dựng. Tuy nhiên với các chương trình cải tạo đô thị, có thể vận động để tạo thành phong trào quần chúng để thực hiện chương trình.

Điều hành việc thực hiện các chương trình là ban chủ nhiệm chương trình. Để phối hợp các ngành quản lý nhà nước liên quan tới chương trình, chính quyền đô thị thường lập ban chỉ đạo do chủ tịch hay phó chủ tịch làm trưởng ban. Thực chất hoạt động của ban chỉ đạo giống như hoạt động của một hội đồng. Nếu theo phương pháp quy hoạch chiến lược thì đây chính là hội đồng quy hoạch và phát triển đô thị.

5.2.2.3. Công trình công cộng lớn

Các công trình công cộng lớn như các trường đại học, chợ, trung tâm thương mại, các bệnh viện lớn, các nhà hát, sân vận động, đài phát sóng truyền hình, nhà thờ, đền chùa, tượng đài và quảng trường, các công trình văn hóa khác là những công trình có ý nghĩa tạo thị, tạo nên bộ mặt kiến trúc của một thành phố.

Quy hoạch đô thị không chỉ chú trọng đến hệ thống các công trình hạ tầng đặc biệt là hệ thống giao thông, mà phải chú trọng tới mạng lưới các công trình công cộng, đặc biệt là các công trình lớn, có giá trị về kiến trúc, mỹ quan. Đặc trưng kiến trúc của một thành phố chủ yếu biểu lộ qua các công trình công cộng lớn. Mỗi thành phố thường được nhớ tới qua một vài công trình tiêu biểu, như Sydney có nhà hát Opera, Moskva có trường Đại học Lômôնôxốp, Bắc Kinh có Thiên An Môn, v.v...

Nhiệm vụ của thiết kế đô thị trong quy hoạch xây dựng đô thị là tìm ra định hướng đặc trưng kiến trúc của đô thị và xác định các công trình kiến trúc đặc trưng. Các công trình công cộng lớn cũng phải đảm bảo 5 yêu cầu cơ bản:

- Bảo đảm công năng hiệu dụng,
- Bảo đảm các yêu cầu về kiến trúc và mỹ quan, đặc biệt tạo nên nét đặc trưng kiến trúc cho thành phố,
- Bảo đảm yêu cầu về môi trường,
- An toàn,
- Kinh tế, phù hợp với khả năng tiếp cận của công chúng.

Nhà nước giữ vai trò trọng yếu trong việc đầu tư xây dựng các công trình công cộng lớn. Việc khai thác có thể giao lại cho đơn vị dịch vụ xã hội theo hợp đồng kinh tế.

5.2.3. Quản lý và khai thác

5.2.3.1. Quản lý và khai thác hệ thống hạ tầng kỹ thuật

Trong nhiệm vụ cung ứng cơ sở hạ tầng cho nền kinh tế-xã hội của chính quyền thì phần nhiệm vụ chăm lo đảm bảo hạ tầng kỹ thuật và dịch vụ đô thị là cơ bản nhất.

Việc quản lý và khai thác hệ thống hạ tầng kỹ thuật được giao cho các công ty công ích đảm nhận, các công ty công ích của đô thị gồm:

- Bảo trì và khai thác hệ thống hạ tầng giao thông (không bao gồm kinh doanh giao thông vận tải). Ở nhiều đô thị trách nhiệm này được giao cho một đơn vị sự nghiệp như phòng, ban quản lý hoặc "khu", "hạt" theo tên gọi của ngành giao thông vận tải,

- Cấp nước,
- Cấp điện,
- Bảo trì và quản lý hệ thống thoát nước và xử lý nước thải,
- Thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải rắn,
- Dịch vụ bưu chính viễn thông.

Nhiệm vụ của các công ty này là:

- Tiếp nhận bàn giao công trình, quản lý hồ sơ pháp lý và kỹ thuật của công trình,
- Thực hiện việc kiểm tra, bảo dưỡng, bảo trì công trình để duy trì trạng thái làm việc tốt của công trình,
- Thực hiện việc tu sửa định kỳ và sửa chữa lớn để khôi phục trạng thái làm việc ban đầu của công trình khi công trình có sự cố hư hỏng,
- Quản lý việc khai thác công trình theo mục đích sử dụng,
- Thu phí theo đơn giá và chế độ do Nhà nước quy định,
- Cùng chính quyền tổ chức sự tham gia của cộng đồng vào việc quản lý, khai thác công trình.

Đặc điểm quan trọng nhất của loại doanh nghiệp này là tính độc quyền tự nhiên của chúng. Độc quyền lại là một hiện tượng độc hại trong kinh tế thị trường. Nhiều nước đã có luật về chống độc quyền. Độc quyền làm giảm chất lượng hàng hóa lại tăng giá cả, tăng lợi nhuận cho chủ doanh nghiệp và phương hại quyền lợi người tiêu dùng.

Để khắc phục tình trạng độc quyền tự nhiên của các doanh nghiệp công ích, Nhà nước phải trực tiếp quản lý giá cả và chất lượng dịch vụ. Có hai phương thức quản lý:

- Nhà nước trực tiếp thực hiện các dịch vụ công ích qua các doanh nghiệp công ích quốc doanh phi lợi nhuận. Các giám đốc doanh nghiệp chịu trách nhiệm trước Nhà nước về chất lượng và giá cả các dịch vụ đô thị. Cũng dễ thấy trách nhiệm này là trách nhiệm hành chính;
- Nhà nước giao khoán thông qua hợp đồng kinh tế với doanh nghiệp độc lập. Chủ doanh nghiệp hoạt động theo hợp đồng và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật.

Phương thức thứ hai đã tạo được sự cạnh tranh trong trạng thái độc quyền. Các doanh nghiệp độc lập phải cạnh tranh với nhau để giành hợp đồng khoán của Nhà nước. Tuy nhiên để đảm bảo quyền lợi của nhân dân, Nhà nước phải có cơ chế giám sát, đánh giá chất lượng dịch vụ theo hợp đồng đã ký. Nhà nước có thể dùng đơn vị hành chính, đơn vị sự nghiệp hoặc công ty giám định độc lập để giám sát, đánh giá chất lượng và giá cả dịch vụ. Trong nền kinh tế thị trường, các luật lệ về kinh tế được quy tụ vào hợp đồng dân sự. Người ta chú trọng thực hiện hợp đồng, tức là người ta đã hành xử theo pháp luật, chịu trách nhiệm trước pháp luật, không cần tới sự điều hành bằng mệnh lệnh hành chính.

Ngoài ra, trong một số ngành thuộc hệ thống dịch vụ đô thị vẫn có thể có các đơn vị dịch vụ cạnh tranh trong hoạt động, như ngành Bưu chính viễn thông, ngành cung cấp khí đốt, v.v... Các công ty dịch vụ điện thoại di động như Tổng công ty Bưu chính viễn thông (VNPT), Viettel, Sphone, đã cạnh tranh trong thị trường điện thoại di động. Chính sách chung là chống độc quyền, khuyến khích cạnh tranh lành mạnh.

Kỹ thuật và công nghệ thuộc các lĩnh vực liên quan tới hạ tầng kỹ thuật luôn luôn phát triển, đòi hỏi trình độ khoa học kỹ thuật của các đơn vị quản lý phải thường xuyên được nâng cao và chuyên nghiệp hóa. Chỉ có trong môi trường cạnh tranh lành mạnh yêu cầu về nâng cao và phát triển trình độ chuyên môn mới được đáp ứng. Đồng thời với việc quản lý khai thác hệ thống, Nhà nước tạo điều kiện để phát triển khoa học và công nghệ trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng và dịch vụ đô thị.

5.2.3.2. Quản lý và khai thác hệ thống hạ tầng xã hội

Quản lý và khai thác hệ thống hạ tầng xã hội là các đơn vị *dịch vụ xã hội*. Dịch vụ xã hội là tên gọi chung cho các dịch vụ:

- Dịch vụ y tế, bao gồm các bệnh viện, các cơ sở khám chữa bệnh và điều dưỡng,
- Dịch vụ giáo dục đào tạo bao gồm các trường học (từ đại học đến mẫu giáo, nhà trẻ, trường dạy nghề),
- Dịch vụ văn hóa bao gồm các tổ chức hoạt động trong lĩnh vực văn hóa thông tin (biểu diễn, báo chí, xuất bản, giải trí, bảo tàng...),
- Dịch vụ thể dục thể thao, các sân vận động, các cơ sở huấn luyện và thi đấu...
- Dịch vụ thương mại - các chợ, siêu thị, nhà triển lãm, v.v...
- Các cơ sở nghiên cứu khoa học...

Trong nền kinh tế thị trường, *tất cả các sản phẩm dịch vụ xã hội đều là hàng hóa*. Hàng hóa dịch vụ xã hội cũng là loại hàng hóa đặc biệt, trong giá trị hiệu dụng của dịch vụ này có giá trị xã hội. Nói cách khác *hàng hóa dịch vụ xã hội mang hai*

thuộc tính, thuộc tính tự nhiên và thuộc tính xã hội. Thuộc tính tự nhiên thỏa mãn trực tiếp nhu cầu người được hưởng dụng dịch vụ. Thuộc tính xã hội thỏa mãn nhu cầu chung của xã hội đối với dịch vụ đó. Ví dụ chất lượng giáo dục không chỉ là lợi ích của học sinh, mà còn là nguồn lực phát triển quốc gia.

Do mang thuộc tính xã hội quan trọng như vậy nên các dịch vụ xã hội phải được Nhà nước quản lý qua quy hoạch, kế hoạch và pháp luật.

Trong nền kinh tế hành chính bao cấp trước đây, các dịch vụ xã hội thuộc vào lĩnh vực phân phối, được Nhà nước tài trợ và trực tiếp quản lý. Người dân được hưởng chế độ giáo dục đào tạo, y tế không mất tiền. Các cơ sở y tế, giáo dục và nhiều cơ sở thể dục thể thao, văn hóa giải trí đều do các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước quản lý. Khi chuyển qua kinh tế thị trường, ấn tượng về sự chăm lo tới phúc lợi này còn lưu lại. Ví dụ chủ trương "không thương mại hóa các dịch vụ giáo dục", khái niệm "kinh doanh giáo dục" rất khó được chấp nhận.

Trong thực tế thị trường tác động đến mọi lĩnh vực hoạt động xã hội. Nhà nước không thể lẩn tránh thực tế khách quan đó. Chỉ có nỗ lực vững các quy luật vận động của thị trường dịch vụ xã hội mới duy trì được thuộc tính xã hội ưu việt của loại hàng hóa đó, mới loại trừ được tác động xấu (mặt trái của thị trường), mới bảo vệ được lợi ích của người dân.

Kinh doanh dịch vụ xã hội cũng nhằm thỏa mãn các nhu cầu và thu lợi nhuận, do đó các quy luật vận động trong thị trường dịch vụ xã hội cũng vận động như các thị trường khác, như luật cung cầu và giá cả dịch vụ, luật cạnh tranh, v.v... Ở đâu có cạnh tranh, ở đó có chất lượng, *khuyến khích cạnh tranh* sẽ nâng cao chất lượng dịch vụ. Mặt khác các dịch vụ xã hội phục vụ trực tiếp nhu cầu con người vốn mang trong nó *tính nhân đạo*. "Lương y như từ mẫu", "thầy cô giáo như mẹ hiền", bản thân người tham gia kinh doanh trong lĩnh vực dịch vụ xã hội đã không đặt mục tiêu lợi nhuận lên trên hết. Ví dụ ngành y vẫn cho rằng nếu Bác sĩ chỉ có tiền mới cấp cứu bệnh nhân là hành động thiếu lương tâm nghề nghiệp. Ở các ngành khác cũng vậy, mục tiêu phục vụ xã hội, công hiến cho xã hội là *lương tâm nghề nghiệp* của những người tham gia hoạt động dịch vụ xã hội.

Tuy nhiên trong nền kinh tế thị trường mặc dù đạo đức được đề cao nhưng mọi hành vi phải được điều chỉnh bằng pháp luật. Chính sách của Nhà nước nhằm vào việc bảo đảm chất lượng dịch vụ với giá phù hợp. Do đó giá dịch vụ y tế, giáo dục đào tạo do Nhà nước quy định. Khi định giá, Nhà nước phải có chế độ đảm bảo quyền lợi của người kinh doanh, trong nhiều trường hợp Nhà nước phải trợ giá hoặc thực hiện chế độ công lập hay bán công.

Hệ thống dịch vụ xã hội là hệ thống có thể áp dụng chính sách xã hội hóa và tư nhân hóa. Những chính sách này sẽ được trình bày kỹ hơn ở chương 6 - chính sách tài chính đô thị.

5.2.4. Phát huy vai trò cộng đồng

5.2.4.1. Vai trò của người dân trong phát triển đô thị

Trong nền kinh tế thị trường, người dân có vai trò người tiêu dùng, tức là vai trò khách hàng, vai trò "thượng đế".

Trong một quốc gia dân chủ, nhất là dân chủ XHCN, người dân là người chủ của đất nước.

Vì vậy người dân vừa là mục tiêu phục vụ vừa là động lực của phát triển đô thị.

Tuy nhiên, chỉ có quốc gia dân chủ đã có hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, mọi người hành động theo pháp luật và bình đẳng trước pháp luật thì vai trò nêu trên mới được thực hiện đầy đủ. Trong điều kiện nền dân chủ chưa hoàn chỉnh, lại chịu ảnh hưởng của chế độ cũ (thực dân phong kiến hay hành chính bao cấp), người dân nhiều khi vẫn không có điều kiện tiếp cận các dịch vụ đô thị và dịch vụ xã hội mà lẽ ra họ được hưởng. Khi đó người dân chỉ biết tuân lệnh và chịu sự chi phối của cơ chế xin-cho. Nhiều người nghèo không đủ tiền cho con đi học, nhất là ở trình độ cao, hoặc được hưởng các dịch vụ đô thị như cấp điện, cấp nước, và do đó, người dân ít có điều kiện tham gia vào công cuộc phát triển đô thị, trước hết là hệ thống hạ tầng.

5.2.4.2. Chính sách phát huy vai trò cộng đồng

1) Thực hiện pháp luật về *bảo đảm dân chủ*, có bảo đảm dân chủ người dân mới có điều kiện tham gia ý kiến, góp công góp của vào sự nghiệp chung. Trong quy hoạch và xây dựng đô thị, ngoài chế độ dân chủ đại diện qua cơ quan dân cử, dân chủ trực tiếp của người dân chịu ảnh hưởng trực tiếp của các công trình xây dựng cũng rất quan trọng.

2) Thực hiện pháp luật *bảo đảm công bằng xã hội*. Nói chung dịch vụ đô thị và dịch vụ xã hội đều thuộc lĩnh vực phân phối tài nguyên và sản phẩm xã hội. Nếu sự phân phối này không công bằng sẽ không động viên được nguồn lực từ nhân dân. Trên thực tế do không thể tạo được điều kiện mưu sinh giống nhau cho mọi người, nên phúc lợi được hưởng khó đạt được công bằng. Những người nghèo, những người có hoàn cảnh khó khăn sẽ dễ bị thiệt thòi nhất.

3) Tạo mọi điều kiện *nâng cao dân trí*. Tác động của cộng đồng không chỉ là xây dựng, mà còn có thể phá hoại.

Trình độ dân trí liên quan tới đô thị thể hiện trên bốn mặt:

- Giác ngộ chính trị, giác ngộ vai trò chủ nhân xã hội, am tường quyền lợi và nghĩa vụ công dân, hiểu biết về luật lệ liên quan trực tiếp đời sống hàng ngày,

- Giác ngộ ý thức cộng đồng, có ý thức mình vì mọi người, đặt lợi ích chung lên trên, tôn trọng lợi ích người khác...

- Có kiến thức về kỹ thuật đô thị, vệ sinh môi trường và trình độ thẩm mỹ. Người ta đổ rác xuống cống, khạc nhổ bừa bãi, xây dựng bất chấp yêu cầu về kiến trúc là do thiếu kiến thức về đô thị.

- Có văn hóa sống theo chuẩn mực đạo đức xã hội.

Bởi vậy, cần nâng cao trình độ dân trí thông qua phong trào quần chúng, thông qua giáo dục phổ thông và cung cấp thông tin về đô thị cho nhân dân.

5.2.5. Nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước hệ thống hạ tầng đô thị

5.2.5.1. Cung ứng hạ tầng là chức năng hàng đầu của chính quyền đô thị

Ở chương 1 đã đề cập tới ba chức năng cơ bản của chính quyền đô thị đó là cung ứng hạ tầng, tạo điều kiện cho các thị trường và bảo vệ môi trường sống. Cung ứng hạ tầng là biện pháp hàng đầu trong các biện pháp để tạo điều kiện cho thị trường, bảo vệ và cải thiện môi trường sống của nhân dân.

Để thực hiện chức năng này người đứng đầu chính quyền phải tự đặt ra nhiệm vụ quản lý công tác đảm bảo về hạ tầng và dịch vụ đô thị là nhiệm vụ hàng đầu của mình, một nhiệm vụ không lúc nào được sao nhãng.

Các cơ quan dân cử cũng phải đặt ra nhiệm vụ giám sát về cung ứng hạ tầng và dịch vụ đô thị là trọng tâm công tác hàng đầu và thường xuyên của mình.

Như các phần trên đã nêu, việc thực hiện chức năng cung ứng về hạ tầng đô thị không chỉ là việc Nhà nước trực tiếp đầu tư, quản lý và khai thác hệ thống, mà việc chính là Nhà nước có giải pháp huy động nguồn lực từ xã hội, đưa ra các chính sách khuyến khích và tạo điều kiện để các tổ chức và tư nhân thực hiện.

5.2.5.2. Các công việc cụ thể

Chính quyền đô thị tập trung chỉ đạo các công việc sau:

- 1) Lập quy hoạch xây dựng đô thị.
- 2) Lập kế hoạch đầu tư và kêu gọi đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng kỹ thuật và xã hội.

Trong quy hoạch xây dựng đô thị đã xác định các công trình cần xây dựng giai đoạn đầu (5 năm) là cơ sở để lập kế hoạch đầu tư. Kế hoạch đầu tư cũng có thể được xác định qua việc xây dựng chiến lược phát triển đô thị (CDS).

3) Quản lý đầu tư xây dựng đô thị theo các dự án lớn, các chương trình lớn, các công trình công cộng đặc trưng. Huy động các tổ chức kinh tế, các cá nhân tham gia đầu tư xây dựng các công trình theo hình thức tư nhân hóa, xã hội hóa, theo quy hoạch và kế hoạch được duyệt.

4) Tổ chức thực hiện chính sách và pháp luật liên quan tới quản lý, bảo trì và khai thác hệ thống cơ sở hạ tầng và kinh doanh dịch vụ trên hệ thống cơ sở hạ tầng đó.

5) Tổ chức phân công, phân cấp quản lý.

6) Kiểm tra, giám sát.

7) Giải quyết tranh chấp, khiếu nại.

8) Thông tin, đào tạo và tuyên truyền vận động nhân dân tham gia.

5.2.5.3. Phân công, phân cấp quản lý

Có rất nhiều cơ quan chuyên môn giúp thị trưởng hay chủ tịch thành phố trong nhiệm vụ đảm bảo hạ tầng và dịch vụ. Ví dụ ở thành phố Hồ Chí Minh hầu như tất cả các sở ngành không ít thì nhiều đều có liên quan tới công việc này. Các cơ quan tổng hợp có Sở Kế hoạch - Đầu tư, Sở Tài chính, Sở Quy hoạch-Kiến trúc, Sở Xây dựng, Sở Tài nguyên và Môi trường.

Các cơ quan ngành có Sở Giao thông - Công chính, Sở Bưu chính viễn thông, Điện lực thành phố, Sở Y tế, Sở Giáo dục - đào tạo, Sở Thể dục thể thao, Sở Văn hóa, Ban Tôn giáo...

Ở cấp quận huyện, theo chuyên môn cũng có các phòng ban tương tự.

Nguyên tắc phân cấp quản lý là phải vừa phát huy được tính năng động sáng tạo của các tổ chức và cá nhân, vừa bảo đảm tính thống nhất của đô thị. Việc phân cấp phải minh bạch, công khai. Có như vậy mới tránh được tình trạng dùn đẩy trách nhiệm, hoặc buông lỏng hoặc chồng chéo.

Phân cấp quản lý phải đi liền với giao tài chính (kinh phí hoặc chính sách) và đảm bảo trình độ, năng lực cán bộ. Xu hướng hiện nay ở các nước là tăng cường tính độc lập của địa phương, tăng cường phân cấp quản lý xuống địa phương, với quan điểm cấp gần dân nhất sẽ phục vụ dân tốt nhất.

Thành phố Hồ Chí Minh đã thực hiện việc phân cấp quản lý hạ tầng kỹ thuật đô thị về quận huyện từ năm 2002 đến nay. Các tuyến đường có lộ giới từ 12m trở xuống, cống thoát nước cấp 4 và 186/777 km cống cấp 2 và 3 đã giao về quận. Nhìn

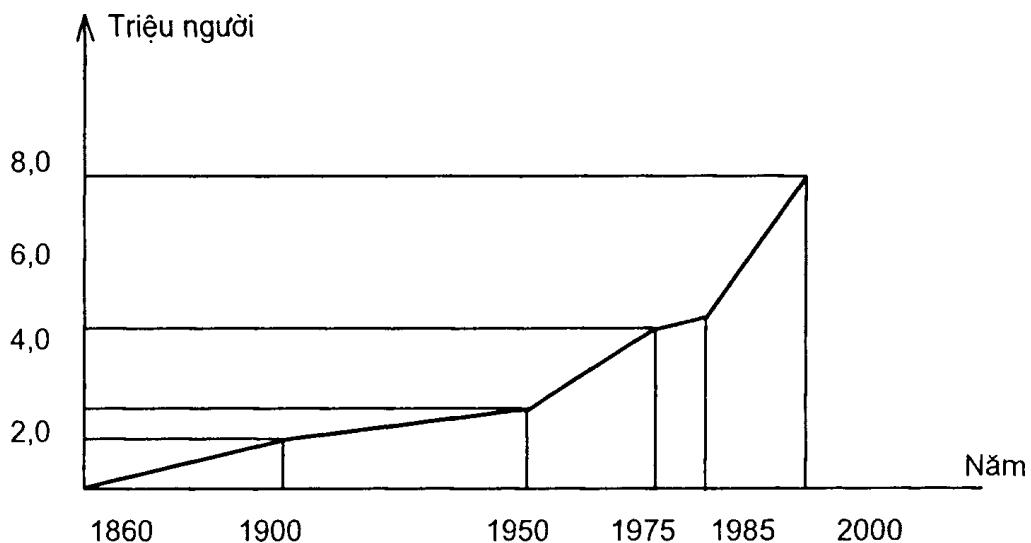
chung việc phân cấp đã "giảm" tải cho Sở Giao thông-Công chính, nhưng hiệu quả quản lý còn kém. Nguyên nhân là có giao nhiệm vụ nhưng không bổ sung cán bộ có chuyên môn, thậm chí không giao đầy đủ tài liệu kỹ thuật và quy trình duy tu bảo dưỡng. Rất nhiều đường phố bị ngập nước chỉ do các hố ga và đường cống không được nạo vét thường xuyên, thậm chí rác (đặc biệt là túi nilông) bịt ngay miệng cống gom nước.

5.3. BÀI TOÁN GIAO THÔNG ĐÔ THỊ

5.3.1. Vai trò đặc biệt của cơ sở hạ tầng giao thông đô thị

5.3.1.1. Vai trò tạo thi

Tất cả các đô thị trên thế giới đều sinh ra và phát triển nhờ điều kiện thuận tiện về giao thông. Đô thị thường ra đời từ những giao lộ của các tuyến đường đi đến các phương trời. Điều kiện giao thông thủy tại khu vực Sài Gòn-Bến Nghé thuận lợi đến mức một thương nhân người Pháp khi đến đây ở thế kỷ XVII đã tuyên bố: "Nếu nơi này chưa có một thành phố thì chúng ta sẽ xây dựng tại đây một thành phố". Những điều kiện thuận lợi về giao thông đã giúp thành phố Sài Gòn - Chợ Lớn phát triển rất nhanh (xem biểu đồ tăng trưởng - hình 5-5).



Hình 5-5

Giữa phát triển giao thông với phát triển các khu chức năng của đô thị có quan hệ với nhau như quả trứng và con gà.

Đô thị khó tăng trưởng hoặc thậm chí lụi tàn nếu tại đó không có điều kiện phát triển giao thông, hoặc không cạnh tranh được với đô thị lân cận về giao thông.

5.3.1.2. Vai trò hành lang kỹ thuật chung

Do nhu cầu xây dựng và duy tu bảo dưỡng, các tuyến kỹ thuật đô thị thường được kết hợp đi cùng tuyến giao thông như đường dây điện, đường ống cấp nước, thoát nước, dẫn dầu, cáp thông tin,... Việc kết hợp chung như vậy, ngay khi chưa có hào kỹ thuật chung đã tiết kiệm được đất đai và tạo thuận lợi cho khai thác sử dụng.

Trong hành lang giao thông còn thấy rất nhiều những yếu tố kỹ thuật đô thị khác như vỉa hè, cây xanh, chiếu sáng, quảng cáo,... tạo nên bộ mặt và nhịp sống hàng ngày của đô thị.

5.3.1.3. Vai trò phục vụ kinh tế và đời sống

Từ sản xuất đến người tiêu dùng phải qua giao thông vận tải, phục vụ sản xuất được xem là mục tiêu hàng đầu của giao thông vận tải. Ưu tiên sản xuất đến đâu thì ưu tiên giao thông đến đó.

Đối với đô thị giao thông vận tải còn là vấn đề xã hội:

- Phục vụ trực tiếp nhu cầu đi lại hàng ngày,
- Phục vụ nhu cầu về cảnh quan và môi trường. Các hành lang giao thông là các không gian công cộng quan trọng, tạo nên sự thông thoáng và cảnh quan của đô thị,
- Phục vụ nhu cầu sinh hoạt, nhiều hoạt động hàng ngày diễn ra trên hè phố. Có cả một nền kinh tế vỉa hè, thực chất là các dịch vụ thiết yếu từ giải khát đến sửa xe...
- Phục vụ nhu cầu về an toàn và an ninh quốc phòng.

Khi bài toán giao thông vận tải không được giải quyết tốt, không những sẽ phương hại đến sự phát triển kinh tế, phát triển đô thị mà còn tác hại trực tiếp đến đời sống, sự an toàn và sức khỏe nhân dân.

Ô nhiễm về giao thông vận tải như tiếng ồn, khói bụi chiếm phần đáng kể về ô nhiễm môi trường sống đô thị. Tình trạng cảnh quan dọc đường giao thông làm "bụi bẩn nhức mắt" cũng làm giảm giá trị cuộc sống đô thị. Do nhu cầu mưu sinh, nhiều khi người dân phải trả giá đắt bằng sức khỏe khi phải chấp nhận tình trạng ô nhiễm về giao thông vận tải như vậy.

5.3.2. Một số vấn đề cơ bản về chính sách giao thông vận tải đô thị

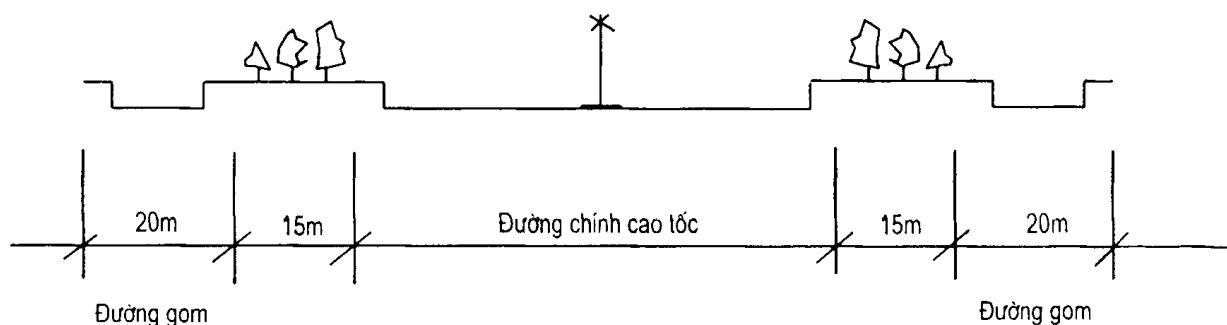
5.3.2.1. Cấu trúc cơ sở hạ tầng giao thông và cấu trúc đô thị

Hệ thống giao thông của một đô thị bao gồm giao thông đối nội và giao thông đối ngoại. Đối nội là giao thông trong ranh giới đô thị, đối ngoại là giao thông tới các nơi khác. Một đô thị lớn thường có đầy đủ các chủng loại giao thông vận tải:

- Đường biển và cảng (đối ngoại),
- Đường hàng không và sân bay (đối ngoại),
- Đường sắt quốc gia (đối ngoại),
- Đường sắt nội đô (đối nội),
- Đường bộ (vừa đối nội, vừa đối ngoại),
- Đường sông và bến bãi (chủ yếu đối ngoại).

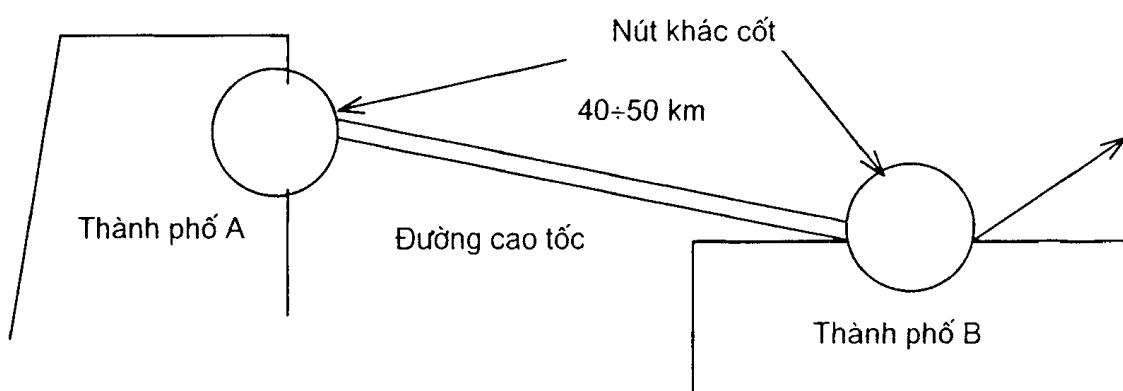
Trong đô thị hệ thống đường bộ là quan trọng nhất. Đường bộ đô thị được chia thành nhiều cấp, từ cấp I đến cấp V. Mỗi cấp có cấu trúc hành lang, cấu tạo mặt đường và tốc độ vận chuyển khác nhau.

Đường cấp I đô thị là đường có tốc độ cao và hâu như không có giao cắt đồng mức. Mặt cắt ngang điển hình như hình 5-6. Đường tiếp thu hay còn gọi là đường gom, đường dân sinh có vai trò thu nhận các luồng xe vào đường cao tốc và bảo đảm cuộc sống thường nhật của người dân hai bên đường cao tốc.



Hình 5-6

Đường cao tốc giúp rút ngắn thời gian đi lại hàng ngày, đặc biệt đối với các đô thị cực lớn và vùng đô thị (thường có bán kính đến 50 km). Để có thời gian đi lại hàng ngày tối đa nên ≤ 120 phút, cần có những đường cao tốc như vậy.



Hình 5-7

Đường nhỏ nhất trong đô thị là đường hẻm. Bề rộng nhỏ nhất của đường hẻm được quy định trên cơ sở bảo đảm việc thoát hiểm và chống cháy. Đối với khu đô thị mới phải $\geq 8m$, đối với đô thị cải tạo phải $\geq 4m$. Độ lớn của đường hẻm phụ thuộc vào chiều dài của nó, yếu tố này chưa được quy định trong quy chuẩn. Xu hướng đô thị hiện đại là phát triển các đơn vị ở không có đường liên khu vực xuyên qua, các đường đi là đường nội bộ phục vụ sinh hoạt hàng ngày. Xu hướng cải tạo đô thị cũng hướng vào việc hoàn chỉnh dần các đơn vị ở trong khu vực đô thị tự phát, xóa bỏ các đường hẻm không an toàn.

Bến xe và bãi đậu xe (gọi chung là công trình giao thông tĩnh) có vai trò quan trọng đặc biệt trong giao thông đô thị. Thiếu chỗ đậu xe là vấn nạn của một số thành phố, là nguyên nhân gây kẹt xe nội thị. Nhiều thành phố, trong đó có thành phố Hồ Chí Minh phải đầu tư xây dựng các bãi xe ngầm nhiều tầng dưới lòng đất. Ở Lyon (Pháp) tiền thuê chỗ để xe có khi còn đắt hơn tiền thuê chỗ ở.

Quy hoạch xây dựng thành phố trong đó có quy hoạch giao thông phải đặc biệt chú trọng cấu trúc hệ thống hạ tầng giao thông. Cấu trúc hệ thống giao thông gắn chặt với cấu trúc đô thị. Không thể có đô thị đa trung tâm khi không có đường giao thông thuận lợi đến các trung tâm đó.

5.3.2.2. Đầu tư xây dựng giao thông và khai thác đất

Điều kiện thuận lợi về giao thông làm tăng giá trị (và giá cả) đất trong vùng ảnh hưởng của các tuyến đường. Ví dụ trước khi làm hai cây cầu Nguyễn Tri Phương và Kinh Tê nối giữa Quận 5 qua Quận 8 đến huyện Bình Chánh ở thành phố Hồ Chí Minh, giá đất ở khu vực giáp ranh Quận 8 và Bình Chánh chỉ 200.000 đ/m^2 (1998). Sau khi làm xong cầu, tại các dự án khu dân cư ở khu vực này giá đất đã lên đến 10 triệu đồng/ m^2 . Bất cứ ở đâu khi có đường giao thông đi qua giá đất đều tăng. Giá trị bất động sản cũng tăng khi các tuyến đường được mở rộng.

Ở đường có lộ giới lớn giá bất động sản cao hơn ở đường có lộ giới nhỏ.

Bài toán đặt ra là làm thế nào giải quyết hài hòa lợi ích khi đầu tư xây dựng giao thông ?

Như trường hợp dự án ở huyện Bình Chánh nêu trên, giá đất đã tăng 25 lần, trong khi việc đầu tư xây dựng hai cây cầu chỉ sử dụng vốn ngân sách. Tiền chênh lệch nhờ giá đất tăng không được thu để phục vụ việc xây dựng hạ tầng. Ở Đà Nẵng và Bà Rịa - Vũng Tàu đã vận động hiến đất để xây dựng đường rất có kết quả.

Ở các nước phát triển, khi lập một dự án xây dựng giao thông bao giờ cũng tính đến nguồn thu từ việc tăng giá đất do dự án mang lại và coi đó là nguồn tài chính cơ bản để phát triển đường. Nguồn tài chính thứ 2 mới là từ việc thu phí.

5.3.2.3. Công trình giao thông và kiến trúc đô thị

Các công trình giao thông, đặc biệt các cầu, các nút giao lập thể, nhà ga xe lửa có thể làm đẹp hoặc phá vỡ mỹ quan đô thị. Nếu bố cục không gian hợp lý giữa công trình giao thông với các công trình dân dụng khác thì sẽ tạo được cảnh quan hoành tráng cho đô thị. Nếu không chú ý tới bố cục không gian, sẽ dễ gây cảm giác ciắp vá, bức bối trong không gian đô thị.

Ví dụ hiện nay theo quy định về hành lang an toàn giao thông, khoảng cách từ mép hông cầu đến mặt công trình tối thiểu phải 7m. Quy định này chỉ dựa vào yêu cầu về an toàn mà không dựa trên cơ sở cảnh quan kiến trúc. Người ta sẽ thấy rất khó chịu khi gần sát những cầu lớn có những nhà căn phố bê ngang 4m mọc lên. Những nhà căn phố được xây dựng dọc các tuyến đường có lộ giới lớn ($\geq 40m$) cũng gây cảm giác khó chịu như vậy.

Mặc dù các công trình giao thông là các công trình kỹ thuật, nhưng dù trong hay ngoài đô thị cũng cần chọn kiểu dáng đẹp. Hình dạng cầu Long Biên được chọn theo dạng biểu đồ mômen chịu lực của cầu, vừa tăng được khả năng chịu lực, vừa ẹp. Việc chiếu sáng và thắp sáng các công trình cầu cũng tạo nên mỹ quan về ban đêm cho công trình. Ngay cả các cầu vượt đường, các đường trên cao trong đô thị cũng phải lựa chọn hình dáng kiến trúc đẹp nhất có thể, và thực hiện trang trí công trình.

5.3.2.4. Xây dựng và sửa chữa công trình trong đô thị

Việc xây dựng mới hay sửa chữa công trình giao thông trong đô thị khác rã xa việc thực hiện xây dựng ngoài đô thị.

- Khi thiết kế phải xem xét nhiều yếu tố ràng buộc hơn như hiện trạng và sự kết nối hệ thống các công trình đô thị, vấn đề xã hội, vấn đề môi trường, vấn đề an toàn, tác động của việc thi công đến các công trình hiện hữu, đến phân luồng giao thông...

- Tổ chức thi công phải chặt chẽ hơn, quản lý tiến độ, chất lượng, an toàn phải nghiêm ngặt hơn. Càng rút ngắn được thời gian thi công càng tốt.

- Tổ chức việc vận hành hệ thống giao thông đô thị, hạn chế tối đa việc tắc nghẽn giao thông do việc mở công trình gây ra.

- Phương án thi công không gây phương hại môi trường và sinh hoạt thường nhật của đô thị.

- Tổ chức tốt việc phối hợp thi công các tuyến kỹ thuật.

Trong tất cả các yêu cầu trên, yêu cầu về đảm bảo môi trường, an toàn và liệu kiện sinh hoạt bình thường của đô thị được chú trọng hàng đầu. Nguyên tắc chung là càng hạn chế, càng thu nhỏ trạng thái công trường càng tốt. Nguyên tắc này cũng được áp dụng cho tất cả các công trình khác trong đô thị.

Trạng thái công trường là một trạng thái ô nhiễm, tạm bợ do xây dựng gây ra. Xe ra vào công trường mang theo bùn đất, máy chạy gây ồn ào, việc che chắn gây mất mỹ quan v.v... cần được hạn chế tối đa. Ở những khu vực quan trọng xe phải được rửa sạch trước khi lăn bánh lên đường nhựa trong thành phố. Thành phố Hồ Chí Minh cũng đã cấm sử dụng búa máy trong khu vực nội thành và kế cận các khu dân cư.

Tất cả các yêu cầu về thi công nêu trên phải được đưa vào hợp đồng thi công.

5.3.2.5. Phát triển giao thông công cộng

Xu hướng tự phát của thế giới là phát triển giao thông cá nhân. Làm người ai chẳng muốn có ngôi biệt thự riêng, có chiếc ôtô con riêng. Nhưng phát triển xe cá nhân không có lợi cho đô thị.

- Nhu cầu về đường rất lớn, ở các nước phát triển càng mở rộng đường càng phát triển xe cá nhân mà không khắc phục được tình trạng tắc nghẽn do thiếu đường. Kinh phí phát triển đường rất lớn.

- Lãng phí về nguyên liệu và nhiên liệu (lãng phí nguồn tài nguyên) do đa phần xe thiết kế cho 4 người thì chỉ có 1 người sử dụng.

- Gây ô nhiễm môi trường do khí thải, khí thải từ ôtô cũng là thành phần quan trọng gây hiệu ứng nhà kính, tác động xấu đến khí hậu toàn cầu.

- Xe cá nhân là xe gắn máy ít chiếm đường hơn, ít lãng phí tài nguyên hơn, ít gây ô nhiễm môi trường hơn nhưng lại kém an toàn, dễ gây tai nạn giao thông hơn. Người đi xe gắn máy phải chịu nắng, mưa và chịu môi trường sống quá ồn ào náo động.

Phát triển giao thông công cộng nhất là giao thông khối lớn (MRT), giúp khắc phục các nhược điểm trên.

Tại các thành phố ở Việt Nam nói chung và thành phố Hồ Chí Minh nói riêng đang có cuộc cạnh tranh giữa giao thông công cộng (xe bus) với xe cá nhân (xe gắn máy). Trong hoàn cảnh kinh tế hiện tại, thu nhập người dân thấp, nhu cầu tiện nghi chưa cao, xe gắn máy lại có thể đi thẳng đến nơi cần đến nên trong cuộc cạnh tranh này xe gắn máy đang chiếm ưu thế. Trong khi chưa phát triển được hệ thống giao thông khối lớn tốc độ cao (MRT), xe gắn máy vẫn còn có ưu thế lớn trong giao thông đô thị.

5.3.2.6. Chống ách tắc giao thông

Ách tắc giao thông cũng như ô nhiễm môi trường là những vấn nạn phổ biến của các đô thị. Ách tắc giao thông gây hại cho kinh tế và đời sống. Những tổn thất trực tiếp bao gồm:

- Tổn thất về thời gian lao động,

- Tổn thất do đảo lộn công việc,
- Tổn thất nhiên liệu,
- Tổn hao sức khỏe.

Những tổn thất gián tiếp là những hậu quả do tổn thất trực tiếp gây ra làm giảm thu hút đầu tư, giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế, làm giảm lòng tin của nhân dân vào chính quyền... Nhiều người đã cố gắng định lượng các tổn thất này. Ví dụ trong các năm 95-97, ách tắc giao thông ở Bangkok làm thiệt hại 3 tỷ USD, ở Philippine đầu những năm 2000 tổn thất 6-7 tỷ USD, v.v... tuy nhiên khó có số liệu chính xác.

Để chống ách tắc giao thông, thành phố Hồ Chí Minh đã đưa ra 10 giải pháp:

- 1) Phát triển đường,
- 2) Phát triển giao thông công cộng, đặc biệt giao thông khối lớn, tốc độ nhanh (MRT),
- 3) Cải tạo các nút tắc, hoàn thiện hệ thống biển báo,
- 4) Quy hoạch luồng, tuyến,
- 5) Quy hoạch đô thị hợp lý,
- 6) Tăng cường pháp chế,
- 7) Giáo dục ý thức chấp hành luật giao thông,
- 8) Hạn chế phương tiện cá nhân,
- 9) Huy động nguồn tài chính đầu tư và quản lý,
- 10) Sắp xếp giờ tan tầm.

Thành phố cũng đã thực hiện việc cấm xe tải chạy vào thành phố, ban đêm cũng chỉ được lưu thông trên một số tuyến quy định.

Hiện nay ý thức người đi đường vẫn là nguyên nhân chính gây ách tắc giao thông. Nhiều nguyên lý thiết kế giao thông đường bộ cho phương tiện xe ôtô đã không đúng cho trường hợp trên đường có quá nhiều xe gắn máy, mặc dù số xe gắn máy đã được quy đổi ra xe ôtô. Nguyên nhân là cách hành xử của người điều khiển xe gắn máy không giống người lái xe ôtô. Đây là một đặc điểm của giao thông đô thị Việt Nam hiện nay.

5.4. BÀI TOÁN NÂNG CẤP ĐÔ THỊ VÀ MÔI TRƯỜNG

5.4.1. Tính tất yếu của việc nâng cấp đô thị

Tất cả các thành phố, trong tiến trình phát triển luôn có hai quá trình song song là phát triển khu đô thị mới và cải tạo, nâng cấp khu đô thị cũ. Nâng cấp đô thị về thực chất là cải tạo, nâng cấp hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị.

Nâng cấp đô thị là một quá trình tất yếu vì các lý do sau đây:

- Sau nhiều năm, quy hoạch ban đầu của đô thị đã bị lạc hậu, lạc hậu về công năng các khu vực, lạc hậu về kiến trúc, về môi trường,... Khi dân số tăng, trình độ khoa học kỹ thuật, trình độ văn hóa phát triển, nhu cầu dịch vụ đô thị theo quy hoạch ban đầu không còn đủ đáp ứng, đòi hỏi phải nâng cấp đô thị.

- Đô thị mở rộng, dân số tăng, những con đường giao thông đối ngoại trở nên chật hẹp, cần mở thêm đường, nối rộng đường để nối khu đô thị cũ với vùng mới đô thị hóa.

- Vùng ngoại vi đô thị cũ thường chịu tác động của phát triển tự phát, khi đô thị mở rộng, cần cải tạo chỉnh trang để bảo đảm yêu cầu về môi trường, dịch vụ và an toàn đô thị.

5.4.2. Các hình thức nâng cấp đô thị

Nâng cấp đô thị là một quá trình lâu dài tồn tại cùng với quá trình tồn tại và phát triển của thành phố. Tùy theo nhu cầu của xã hội, của cộng đồng dân cư và điều kiện tài chính, việc nâng cấp đô thị có thể được tiến hành ở các mức độ khác nhau.

+ Cải thiện môi trường đô thị là mức độ thấp nhất, yêu cầu ở hình thức nâng cấp là cung cấp được những dịch vụ tối thiểu đến người dân.

- Có vòi nước công cộng cho nhóm căn hộ,
- Có rãnh thoát nước, không bị úng ngập,
- Có điện thắp sáng,
- Có lối đi sạch sẽ,
- Bảo đảm an toàn phòng chống cháy.

Hình thức này giúp cải thiện sinh hoạt của các xóm lao động phát triển tự phát. Việc cải thiện này ít tốn kém, thường thực hiện dưới phương thức "Nhà nước và nhân dân cùng làm". Việc mở rộng hẻm (ví dụ từ 1÷2m lên 4m), lát xi măng đường hẻm, làm cống thoát nước chung cho xóm, kéo điện, nước về các hộ... là việc nâng cấp cải thiện điều kiện sống đô thị. Nếu trên cơ sở cải thiện này, các hộ dân xây nhà kiên cố, quy mô lớn, sẽ tạo nên các mảng xơ cứng, khó cải tạo cơ bản về sau:

+ Cải tạo chỉnh trang đô thị, là hình thức nâng cấp đô thị một cách cơ bản và lâu dài bằng các dự án tái cấu trúc đô thị. Cách tiến hành là đập bỏ toàn bộ các công trình cũ, xây dựng lại theo quy hoạch mới, tạo thành các khu đô thị mới hoàn chỉnh, hiện đại. Các dự án loại này đòi hỏi phải có vốn lớn, đụng chạm trực tiếp tới các hộ dân sinh sống trong phạm vi dự án, cần có sự hỗ trợ tích cực của chính quyền mới thực hiện được.

+ Dự án cải tạo các công trình kỹ thuật hạ tầng then chốt. Đó là các dự án xây mới hay mở rộng đường trục giao thông, xây dựng mới các đường cống thoát nước, cải tạo kênh rạch, xây mới đường ống cấp nước, đường dây tải điện... Nhiều trường hợp phải thực hiện giải tỏa, tái định cư. Đây là các dự án có phạm vi ảnh hưởng đến toàn đô thị, chính quyền đô thị phải trực tiếp chỉ đạo quá trình quản lý và thực hiện dự án.

+ Các chương trình lớn cải tạo, nâng cấp đô thị theo từng lĩnh vực hoặc ngành (như đã đề cập ở mục 5.2.2) chính quyền đô thị phải trực tiếp chỉ đạo, quản lý. Mục tiêu của các chương trình nhằm cải thiện, nâng cấp từng phần, từng lĩnh vực đô thị và dịch vụ đô thị, cải thiện môi trường sống đô thị. Thời hạn thực hiện một chương trình có thể kéo dài từ 5 đến 10 năm.

5.4.3. Một số nguyên tắc trong nâng cấp đô thị

Cải tạo, nâng cấp đô thị là công việc phức tạp nhất mà chính quyền đô thị phải đương đầu. Đó là công việc đụng chạm trực tiếp đến lợi ích trước mắt của các hộ dân có liên quan nhưng đem lại những lợi ích lâu dài cho họ và cho cộng đồng.

Nguyên tắc chung của việc nâng cấp đô thị là "mọi người cùng có lợi". Sở dĩ mọi người cùng có lợi là vì các dự án hay chương trình nâng cấp đô thị đều nằm trong tiến trình phát triển đi lên.

Tuy nhiên để bảo đảm mọi người cùng có lợi, việc lập và thực hiện các dự án phải tính toán đầy đủ các yếu tố tác động đến lợi ích của người dân, phải giải quyết hài hòa lợi ích giữa lợi ích trước mắt của người dân với lợi ích lâu dài của họ và lợi ích chung của đô thị.

Trong quá trình thực hiện *đặc biệt chú ý công tác đền bù, giải tỏa, tái định cư.* Phải kết hợp *nguyên tắc công khai, dân chủ với việc vận động nhân dân chịu đựng* những thiệt hại trước mắt để có được các lợi ích lâu dài. Trong nhiều trường hợp vẫn phải dùng biện pháp cưỡng chế để bảo đảm công trình, dự án được thực hiện đúng tiến độ, mọi khiếu nại giải quyết sau.

Ví dụ tại thành phố Hồ Chí Minh đã có quy định, nếu phạm vi một dự án, chủ đầu tư đã thương lượng và được sự đồng thuận của 80% các hộ về phương án đền bù, thì các hộ còn lại phải chấp hành theo, nếu không chính quyền sẽ cưỡng chế.

5.4.4. Một số vấn đề về môi trường

Môi trường đô thị là môi trường sống của con người. Xem xét một cách toàn diện, môi trường sống gồm 3 phần:

- Môi trường tự nhiên, còn gọi là môi trường sinh thái. Môi trường này được đánh giá bằng các chỉ tiêu hóa lý như các chỉ tiêu về độ ô nhiễm nước, không khí, tiếng ồn, dịch bệnh...

- Môi trường không gian, được đánh giá bằng các chỉ số hình học và thẩm mỹ.

- Môi trường nhân văn, hay môi trường xã hội, được đánh giá bằng các chỉ tiêu về xã hội.

Để bảo đảm tiêu chí sống tốt trong mục tiêu phát triển bền vững, cả ba môi trường này đều phải trong sạch.

Quy hoạch và phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội là điều kiện cơ bản để bảo đảm môi trường sống tốt đẹp cho nhân dân đô thị.

Để quản lý tốt về môi trường, chính quyền đô thị phải áp dụng 4 biện pháp cơ bản (4I):

- Hệ thống cơ sở hạ tầng tốt sẽ bảo đảm môi trường sinh thái và cảnh quan đô thị tốt, tạo điều kiện phát triển kinh tế, phát triển các dịch vụ xã hội tốt.

- Khuyến khích các cơ sở sản xuất có giải pháp bảo vệ môi trường, tổ chức vận động nhân dân tham gia giám sát, bảo vệ môi trường, thực hiện tốt pháp luật về môi trường.

- Xử phạt nặng các hành vi xâm hại môi trường.

- Giáo dục ý thức bảo vệ môi trường trong nhân dân, giáo dục óc thẩm mỹ, nếp sống văn minh cho trẻ em v.v...

Nền kinh tế thế giới lấy mục tiêu tăng trưởng (tăng GDP) và lợi nhuận làm trọng qua một thời gian dài phát triển đã phải trả giá đắt về môi trường toàn cầu. Ngày nay loài người đang nhận thức lại nhu cầu thực sự của mình, phát triển kinh tế cân đối với nhu cầu phát triển con người và bảo vệ môi trường. Con người vẫn tìm được tự do hạnh phúc trong một xã hội thân thiện với môi trường xanh và sạch đẹp, dù thu nhập còn thấp.

Chương 6

CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ

6.1. TẦM QUAN TRỌNG CỦA CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ

6.1.1. Vai trò chức năng của tài chính

6.1.1.1. Khái niệm về tài chính

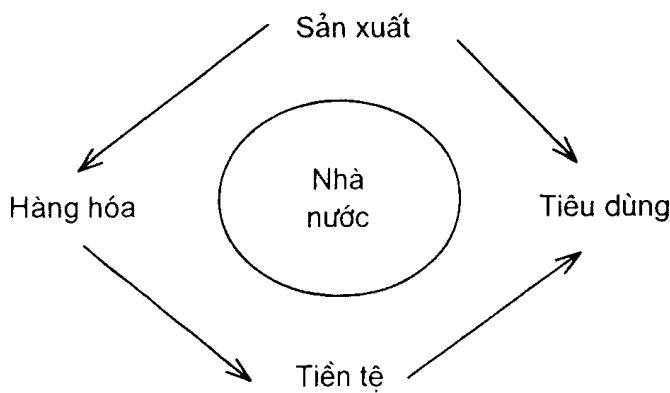
Tục ngữ có câu "có tiền mua tiên cũng được" cho ta một ý niệm sơ bộ về vai trò của đồng tiền. Ta cũng đã biết *tiền là vật trung gian trao đổi hàng hóa*. Tiền là vật thể, nhưng giá trị của nó, sự vận động của nó là những khái niệm trừu tượng và liên quan tới một khái niệm bao quát đó là *tài chính*.

Theo kinh tế - chính trị tài chính được định nghĩa như sau^(*)

"Tài chính là một phạm trù kinh tế thuộc lĩnh vực phân phối dưới hình thức giá trị. Nó là tổng thể các quan hệ kinh tế trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ trong nền kinh tế quốc dân; gắn liền với sự ra đời, tồn tại và hoạt động của Nhà nước; phát triển các mối quan hệ hữu cơ với nền sản xuất hàng hóa và quan hệ hàng hóa - tiền tệ".

Sơ đồ hình 6-1 diễn tả các mối quan hệ trong nền tài chính, đồng thời cũng là sơ đồ vận hành của nền kinh tế. Tài chính biểu hiện mối quan hệ về phân phối trong nền kinh tế. Phân phối nguyên vật liệu hàng hóa được sản xuất ra trong xã hội. Hàng hóa có giá trị, giá trị sử dụng và giá cả. Giá cả là sự biểu hiện bằng tiền của giá trị và tác động của thị trường lên giá trị của hàng hóa. Tài chính là tổng thể các quan hệ kinh tế trong quá trình hình thành và sử dụng quỹ tiền tệ trong xã hội. Trong các quan hệ đó Nhà nước giữ vai trò chủ đạo điều tiết, quản lý để đạt được mục tiêu quản lý của mình. Nói về phân phối, mục tiêu cơ bản là sự công bằng xã hội. Để đạt mục tiêu này, Nhà nước áp dụng nhiều giải pháp để tác động vào nền sản xuất.

^(*)Học viện Hành chính Quốc gia. Giáo trình về quản lý hành chính Nhà nước- Tập III, Hà Nội 1996.



Hình 6-1. Quan hệ tài chính

6.1.1.2. Các chức năng cơ bản của tài chính

Tài chính trong nền kinh tế kế hoạch có hai chức năng cơ bản là *phân phối* và *giám đốc*. Phân phối là phân phối nguồn tài lực cho sản xuất và phục vụ đời sống, phục vụ các mục tiêu quản lý nhà nước bảo vệ tổ quốc. Giám đốc là việc kiểm tra, kích thích và giám sát nền sản xuất. Hai chức năng cơ bản này của nền kinh tế kế hoạch hóa (hành chính bao cấp) vẫn đúng dưới góc độ quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên khi suy luận từ vai trò tạo điều kiện cho thị trường và 4 biện pháp cơ bản (4I) của Nhà nước có thể thấy vai trò chức năng cơ bản của tài chính là điều tiết nền kinh tế xã hội (qua các giải pháp tài chính) nhằm huy động nguồn lực, kích thích hay hạn chế sản xuất kinh doanh. Từ đó trong nền kinh tế thị trường, tài chính có 4 chức năng cụ thể hơn:

- Tạo nguồn lực,
- Công bằng xã hội,
- Kích thích sản xuất,
- An toàn xã hội.

6.1.2. Chính sách tài chính

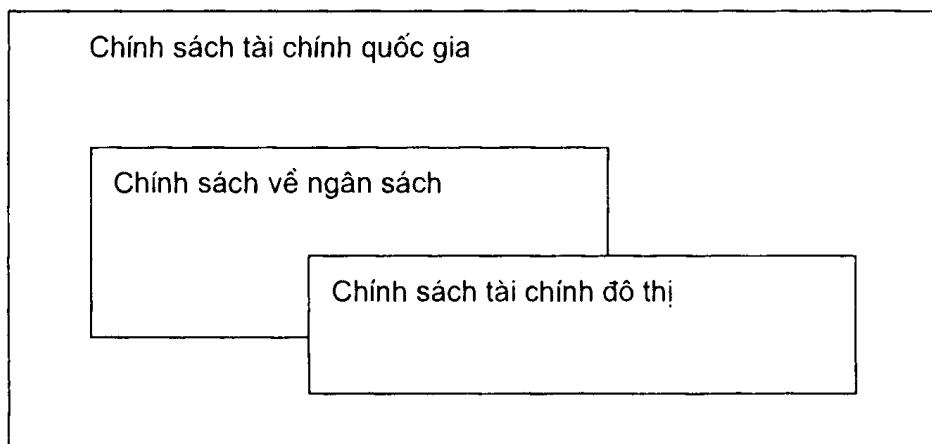
Chính sách tài chính quốc gia là hệ thống các quan điểm chủ trương và biện pháp của Nhà nước trong lĩnh vực động viên, phân phối và sử dụng các nguồn lực quốc gia, đồng thời điều hành một cách đồng bộ các hoạt động tài phán tài chính hướng đến mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội ổn định. Tài phán tài chính là việc chế tài bằng biện pháp tài chính.

Hệ thống các chính sách tài chính quốc gia bao gồm:

1. Chính sách đầu tư và phát triển,
2. Chính sách động viên nguồn thu,

3. Chính sách tiền tệ
4. Chính sách tài chính doanh nghiệp (quốc doanh),
5. Chính sách đòn bẩy tài chính,
6. Chính sách ngoại hối,
7. Chính sách tiết kiệm,
8. Chính sách phân cấp quản lý tài chính,
9. Chính sách về ngân sách.

Chính sách tài chính đô thị là chính sách của chính quyền đô thị áp dụng các chính sách tài chính quốc gia vào đô thị. Hình 6-2 biểu thị vị trí của chính sách tài chính đô thị trong hệ thống chính sách chung.



Hình 6-2. Hệ thống chính sách tài chính

Hiện nay ở nước ta nhiều chính sách tài chính quốc gia đã được thể chế hóa bằng luật pháp như:

- Luật ngân sách
- Luật thuế,
- Luật ngân hàng nhà nước,
- Luật về tiết kiệm chống lãng phí,
- Luật các tổ chức tín dụng,
- V.v. ...

Chính sách tài chính còn nằm trong nhiều văn bản pháp luật về kinh tế-xã hội khác như luật đầu tư, luật doanh nghiệp, luật đất đai, luật xây dựng, v.v... Mọi hoạt động của nền kinh tế-xã hội đều có liên quan đến thu, chi tiền, tức là liên quan tới tài chính và chịu tác động của các chính sách tài chính.

6.1.3. Hệ thống quản lý nhà nước về tài chính

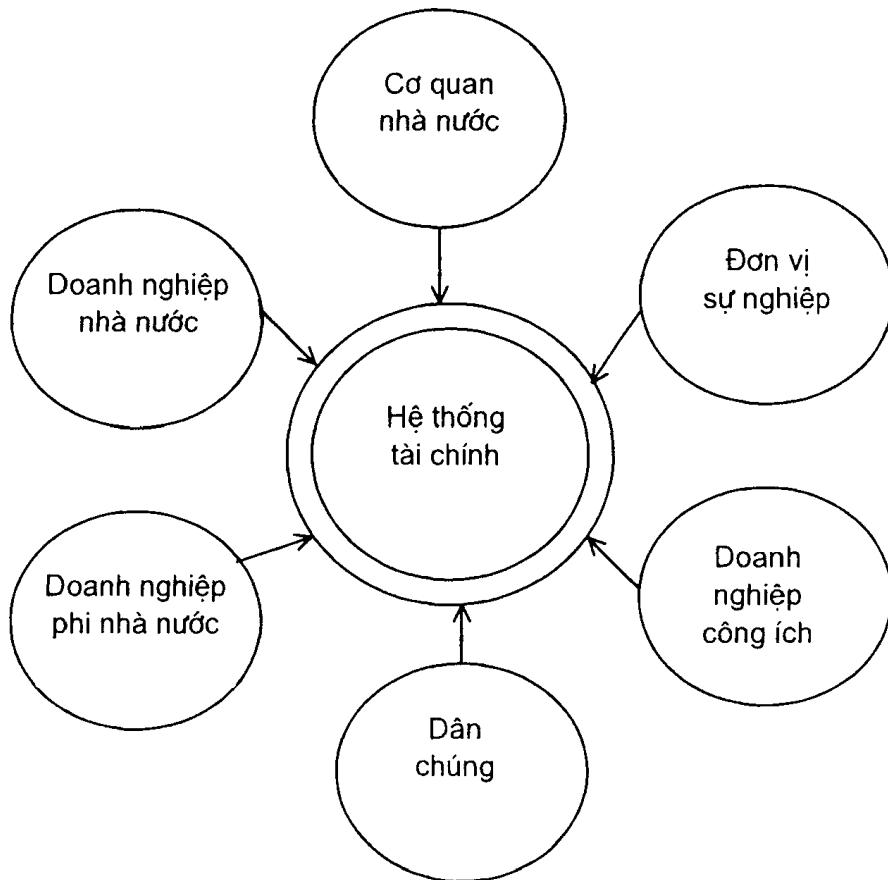
Hệ thống quản lý tài chính là một trong những hệ thống tổ chức chặt chẽ nhất của quốc gia. Nguyên do là vì nó liên quan tới tiền nong, tới quyền lợi trực tiếp của Nhà nước và nhân dân. Nếu không được quản lý chặt chẽ có thể dẫn đến tình trạng lạm thu, tham ô, lãng phí, thất thoát một cách dễ dàng.

Hệ thống tài chính được quản lý tập trung từ Trung ương (Chính phủ) theo hệ thống dọc xuống địa phương. Đồng thời theo chế độ phân cấp còn được sự quản lý, chỉ đạo của chính quyền địa phương theo quyền hạn và trách nhiệm được giao (xem sơ đồ hình 6-3).



Hình 6-3. Hệ thống tài chính

Đối với đô thị, hệ thống tài chính địa phương có quan hệ mật thiết với các cơ quan Nhà nước, các đơn vị **sự nghiệp**. Các tổ chức kinh tế và dân chúng (xem sơ đồ hình 6-4).



Hình 6-4. Các chủ thể liên quan với hệ thống tài chính

Thông qua hệ thống tài chính các chính sách tài chính tác động trực tiếp tới hoạt động của các chủ thể đó.

Mặc dù được quản lý theo hệ thống chặt chẽ từ trung ương đến địa phương, nhưng do tài chính là những vấn đề "sát sườn" đến lợi ích của nhân dân, đến các mục tiêu phát triển đô thị, nên các chính sách tài chính thường được nảy sinh từ cơ sở. Pháp luật về tài chính - ngân sách cũng quy định rõ ai được đề xuất chính sách, ai có thẩm quyền phê duyệt và ai có trách nhiệm thực hiện chính sách. Trong đó vị trí, vai trò của chính quyền các đô thị được đặc biệt coi trọng.

6.1.4. Tầm quan trọng của chính sách tài chính

Từ vai trò chức năng của tài chính nêu trên có thể thấy rõ vai trò của chính sách tài chính. Chính sách tài chính đúng đắn sẽ tạo ra nền tài chính lành mạnh, bảo đảm sự ổn định và phát triển. Chính sách tài chính sai lầm sẽ kìm hãm phát triển, gây mất ổn định nền kinh tế xã hội.

Thế nào là một nền tài chính lành mạnh? Có 6 tiêu chí cơ bản để xem xét như sau:^(*)

1. Phát huy được quyền tự quyết và trách nhiệm tài chính của địa phương,
2. Hỗ trợ được việc quản lý và phát triển vĩ mô,
3. Cung cấp các thông tin giá cả thích hợp cho người tiêu dùng,
4. Tăng "sức nồi" của khả năng huy động vốn,
5. Đẩy mạnh các mục tiêu phân phối,
6. Tăng cường sức mạnh của nền kinh tế.

Nhìn lại công cuộc đổi mới của nước ta, có thể thấy thực chất của các chính sách đổi mới về kinh tế chính là đổi mới trong chính sách tài chính.

Xóa bỏ chủ nghĩa hành chính bao cấp là một quá trình giải phóng động lực cá nhân bằng việc xóa chủ nghĩa bình quân trong phân phôi, đẩy mạnh mục tiêu phân phôi theo lao động, kích thích nỗ lực cá nhân thông qua cạnh tranh và thi đua, kích thích sự tự chủ của các doanh nghiệp và địa phương. Thực hiện các chính sách khoán trong nông nghiệp và tự chủ về tài chính trong công nghiệp và dịch vụ (quốc doanh), phát triển kinh tế nhiều thành phần, tăng nguồn thu ngân sách từ thuế, v.v... Tất cả các chính sách đó đều là chính sách tài chính. Nhờ chính sách đổi mới đó, nước ta đã vượt qua thời kỳ khó khăn, khủng hoảng do hậu quả chiến tranh và chế độ hành chính bao cấp để bước vào giai đoạn công nghiệp hóa trong thời gian qua.

Không chỉ ngày nay, từ xa xưa các triều đại phong kiến anh minh cũng đã biết miễn giảm thuế để "dưỡng sức dân" và tăng thu vào ngân khố, tức là nhờ giảm thuế mà tăng được sản lượng, từ tăng sản lượng dẫn đến tăng được số lượng thuế tuyệt đối. Một số chính sách "tận thu" ngày nay đã kìm hãm sản xuất.

Đối với đô thị, rất nhiều chính sách và giải pháp đầu tư phát triển không xem xét đầy đủ tới yếu tố tài chính đều không khả thi. Nhiều dự án quy hoạch phát triển đô thị, cải tạo và xây dựng mới hệ thống hạ tầng kỹ thuật không thực hiện được do không có vốn đầu tư hoặc không có chính sách huy động vốn. Những dự án này bị dư luận gọi là "quy hoạch treo".

6.2. CÁC CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ

6.2.1. Chính sách thu

6.2.1.1. Mục tiêu và nguyên tắc thu

Để có nguồn tài chính thực hiện các nhiệm vụ, chức năng, chính quyền đô thị phải thực hiện tốt chính sách động viên nguồn thu trên địa bàn.

^(*) Vallich- Tài liệu tham khảo đã dẫn cuối sách

Để có nguồn thu dồi dào, cần nắm vững các nguyên tắc sau:

1) *Ai được hưởng lợi phải trả tiền*. Đây là một nguyên tắc công bằng, cũng là một đạo lý, một "luật bất thành văn" trong xã hội loài người. Lợi là lợi ích do đô thị mang lại, ví dụ khi đô thị cung ứng các dịch vụ, hoặc khi xây dựng một tuyến đường, người được hưởng dịch vụ, người được hưởng lợi từ tuyến đường đều phải trả tiền.

Ở nước ta các lợi ích trực tiếp (các dịch vụ) đã thực hiện thu, nhưng các lợi ích gián tiếp như việc mở rộng đường tạo điều kiện thuận lợi cho các hộ hai bên đường trong đi lại, giao dịch, kinh doanh chưa có chính sách thu.

2) *Thu bắt kể khi nào có thể*. Đây cũng là một nguyên tắc công bằng, và không bỏ sót nguồn thu. Trong nền kinh tế thị trường trừ tầng lớp quá bần cùng phải sống nhờ cứu tế xã hội, hoặc một số đối tượng ưu tiên (như sinh viên, học sinh), còn nói chung ai cũng tham gia đóng góp cho xã hội thông qua thuế thu nhập và các phí dịch vụ phải trả, không có tình trạng "xài của chùa".

Đây là hai nguyên tắc gắn kết với nhau làm cơ sở để xác định nguồn thu.

3) *Công khai, rõ ràng, bảo đảm chế độ kiểm tra, kiểm soát*. Linh vực tài chính tiền tệ vừa gắn với quyền lợi người dân vừa dễ tham ô, tham nhũng, nên các chính sách tài chính và các chế độ thu phải rõ ràng, công khai và được kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ trong quá trình thực hiện.

Ngoài ra tài chính còn là công cụ điều tiết nền kinh tế, việc công khai, minh bạch còn có giá trị thông tin cho thị trường, hỗ trợ cho các doanh nghiệp ra quyết định.

6.2.1.2. Xác định nguồn thu

Có 4 nguồn thu vào ngân sách đô thị:

- Các loại thuế, lệ phí hành chính (theo luật ngân sách ngày 03.6.1996).
- Thu sự nghiệp, thông qua dịch vụ công gồm các loại phí (viện phí, học phí, phí giao thông, tiền điện, tiền nước ...).
- Thu khác (từ bán tài sản, viện trợ các hoạt động kinh tế ...).
- Vay nợ.

Ở nước ta, theo luật ngân sách phân bổ nguồn thu như sau: (điều 32, Luật Ngân sách nhà nước 2002).

a) Các khoản thu 100% vào ngân sách đô thị

- Tiền cho thuê đất,
- Tiền sử dụng đất,

- Tiền cho thuê và bán nhà sở hữu nhà nước,
- Viện trợ, các loại tiền huy động vào ngân sách,
- Phí, lệ phí,
- Tiền vé số, v.v...

b) Các khoản trích nộp về trung ương

- Thuế vốn,
- Thuế thu nhập doanh nghiệp,
- Thuế giá trị gia tăng,
- Thuế tài nguyên.

c) Các khoản thu vào ngân sách quận, huyện và trích % nộp vào ngân sách thành phố

- Thuế thổ trạch,
- Thuế chuyển quyền sử dụng đất,
- Thuế trước bạ,
- Thuế môn bài,
- Thuế sát sinh,
- Một số loại phí, lệ phí.

d) Các khoản trung ương thu 100%

- Thuế xuất nhập khẩu

Ở các nước còn nhiều loại thuế và phí thu vào ngân sách đô thị. Ví dụ, thuế tác động phát triển đánh vào các công trình xây dựng có thay đổi quy mô hay vượt quá quy mô quy định. Từ nhà một tầng thành nhà hai tầng phải chịu thuế trên khoảng diện tích xây dựng tăng thêm. Nếu tại đường phố nào đó quy định hệ số sử dụng đất là 4, nhà nào xây dựng có hệ số sử dụng đất > 4 phải chịu thuế. Tiền thu được sẽ phục vụ việc đảm bảo hạ tầng. Phí đậu xe, phí sử dụng lề đường, phí xử lý ô nhiễm, v.v... được áp dụng phổ biến ở các nước.

Một số nguồn thu khác trực tiếp phục vụ đầu tư được trình bày ở chính sách huy động vốn.

6.2.1.3. Thẩm quyền quyết định nguồn thu

Các ngành, các cấp, các đơn vị không được đặt ra các khoản thu trái với quy định của pháp luật (Điều 5, Luật Ngân sách).

Không phải ai có quyền lực hành chính đều có thể đặt ra các loại phí, lệ phí để bắt người dân phải nộp. Khi chưa có luật ngân sách, nhiều cơ quan Nhà nước đã tự đặt ra các loại lệ phí hành chính, và muốn thu bao nhiêu thì thu. Tuy nhiên khi đó các cơ quan chỉ quan niệm lệ phí là tiền giấy mực, nên mức thu rất thấp, không làm mất lòng dân nhưng cũng không đủ chi cho các dịch vụ phải thực hiện.

Theo Luật ngân sách, chỉ có cơ quan dân cử (Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp) mới có quyền quyết định nguồn thu, mức thu. Các cơ quan này có thể ủy quyền cơ quan hành pháp xác định cụ thể mức thu. Tất cả các sắc thuế đều phải thông qua Quốc hội, Thủ tướng chính phủ quy định danh mục các loại phí và lệ phí hành chính. Chủ tịch thành phố quyết định mức thu một số loại phí theo nghị quyết của HĐND thành phố v.v...

6.2.2. Chính sách chi

6.2.2.1. Mục tiêu và nguyên tắc

Mục tiêu của chi tiêu là để thực hiện một nhiệm vụ, một công việc, do đó việc chi tiêu phải theo các nguyên tắc cơ bản sau:

1) *Chi đúng, chi đủ để thực hiện mục đích chi.* Dân gian diễn đạt nguyên tắc này một cách đơn giản là "phải có đủ cùi thì corm mới sôi". Đây cũng là nguyên tắc cơ bản của mục tiêu tiết kiệm. Khi giao nhiệm vụ cho cấp dưới, thủ trưởng phải nghĩ tới các yếu tố đảm bảo thực hiện nhiệm vụ, trong đó phải có yếu tố tài chính. Sau yếu tố con người, yếu tố đủ về tài chính có vai trò quyết định sự thành bại.

2) *Tiết kiệm.* Tiết kiệm lớn nhất là phát huy được hiệu quả của kinh phí. Tiết kiệm trong từng mục đích chi, chống tham ô, lãng phí. Tiền từ ngân sách không phải là tiền "chùa" mà là mồ hôi, nước mắt của nhân dân, phải phục vụ tốt nhất lợi ích của nhân dân. Các nhà quản lý đô thị phải biết cân đối nguồn tài chính của đô thị để bảo đảm nguyên tắc tiết kiệm. Thông thường các mục đích chi phải được cân nhắc, sắp xếp theo thứ tự ưu tiên, có kế hoạch giải ngân rõ ràng và tổ chức giải ngân theo kế hoạch.

Tiết kiệm trong chi tiêu còn thể hiện ở tính kịp thời, đúng lúc của việc chi. Thủ tục giải ngân rườm rà, quan liêu, chậm trễ là vi phạm nguyên tắc tiết kiệm.

3) *Công khai, rõ ràng bảo đảm chế độ kiểm tra, kiểm soát.* Giống như việc thu, nguyên tắc này đảm bảo để nhân dân hoặc đại diện có thẩm quyền của họ giám sát được việc chi tiêu của chính quyền đô thị. Hậu quả của việc thiếu công khai, dân chủ là tham nhũng và mất lòng dân. Quản lý công sản cũng là một lĩnh vực của tài chính. Tài sản công do ngân sách nhà nước (đô thị) chi để mua sắm phải được quản lý chặt

chẽ từ khi trang bị, quá trình khấu hao, chuyển dịch đến thanh lý. Nguyên tắc tiết kiệm cũng được thực hiện chặt chẽ trong từng khâu.

Cũng là trang bị xe phục vụ thủ trưởng, nhưng thủ trưởng tiết kiệm sẽ mua loại xe với giá theo quy định chung, thủ trưởng đua đòi sẽ sắm loại xe tốt nhất với giá cao với nhiều lý do để thuyết trình, trừ lý do kinh phí do "trên" rót xuống, của "chùa" nên không xót.

6.2.2.2. Nội dung chi

Một cách khái quát, chính quyền đô thị có 5 khoản chi lớn, gồm chi hành chính, sự nghiệp, đầu tư phát triển, an ninh quốc phòng và chi khác.

- Chi hành chính là các khoản chi phục vụ hoạt động hành chính thường xuyên, bao gồm tiền lương CBCC, chi trang thiết bị, chi phí nghiệp vụ ... Một chính quyền ổn định, bộ máy tổ chức và nhiệm vụ ổn định, chi phí hành chính cũng ổn định và có kế hoạch hàng năm. Hiện nay xu hướng chung là khoản chi phí hành chính cho các cơ quan hành chính công quyền. Các cơ quan được tự chủ về tài chính, tự chủ trong việc trả lương, số lượng nhân viên, trang thiết bị ... Việc khoản chi phí hành chính giúp tăng năng suất lao động và tiết kiệm chi phí.

- Chi sự nghiệp là chi cho các dịch vụ công và các hoạt động sự nghiệp không có thu khác. Chi thường xuyên cho hoạt động cung cấp điện, nước, xử lý nước thải, vận chuyển xử lý rác, bảo dưỡng các công trình hạ tầng kỹ thuật; chi thường xuyên cho hoạt động của các đơn vị dịch vụ y tế (bệnh viện), trường học, thể dục thể thao, văn hóa thông tin, chi nghiên cứu phát triển, lập quy hoạch, kế hoạch (các viện nghiên cứu và kinh phí nghiên cứu khoa học). Chi sự nghiệp thường chiếm tỷ trọng lớn nhất trong chi phí của chính quyền đô thị. Tuy nhiên khoản chi này được bù đắp bằng các khoản thu tương ứng. Nhiều hoạt động sự nghiệp còn được quản lý theo hình thức ghi thu, ghi chi.

- Chi đầu tư phát triển là kinh phí đầu tư xây dựng các dự án hạ tầng kỹ thuật và xã hội và đầu tư cho các doanh nghiệp nhà nước phát triển sản xuất kinh doanh.

- Chi an ninh quốc phòng là những chi phí để đảm bảo an toàn cho đô thị, cho nhân dân và bảo vệ đất nước. Một số nội dung mang tính chất chi sự nghiệp (nhiều khi gọi là sự nghiệp an ninh, quốc phòng).

- Chi khác là các khoản chi có tính cá biệt, không xếp vào các khoản chi nêu trên, thường được giới hạn trong một phạm vi nhỏ cho phép thủ trưởng chính quyền đô thị hoặc thủ trưởng cơ quan được phân cấp quyết định chi.

6.2.2.3. Nghiệp vụ tài chính

Nghiệp vụ tài chính là các hoạt động chuyên môn trong lĩnh vực tài chính của các cơ quan và tổ chức tài chính phục vụ quản lý tài chính của các cơ quan quản lý nhà nước, các tổ chức kinh tế - xã hội.

Các nghiệp vụ tài chính cơ bản bao gồm:

- Dự toán - dự toán thu-chi ngân sách, dự toán đầu tư xây dựng cơ bản, v.v...
- Thanh toán việc thực hiện thu-chi cho những công việc cụ thể,
- Kế hoạch phân bổ tài chính,
- Quyết toán (quyết định tổng thanh toán theo kỳ kế hoạch hoặc cho dự án),
- Kế toán tài chính,
- Kiểm tra kế toán (kiểm tra thực hiện pháp luật về kế toán),
- Kiểm toán (kiểm tra kết quả kế toán),
- ...

Ví dụ Bộ Tài chính có nhiệm vụ tổ chức lập dự toán ngân sách nhà nước và phương án phân bổ ngân sách trung ương để Chính phủ trình Quốc hội phê duyệt. Nghiệp vụ tài chính là một lĩnh vực khoa học - khoa học về kinh tế - tài chính. Trên cơ sở khoa học đó, ngành tài chính có những quy phạm về nghiệp vụ, có thể gọi là nghiệp vụ kỹ thuật tài chính. Đó là những quy định chi tiết về quy trình lập dự toán, kế toán và báo cáo tài chính, thanh tra kiểm tra tài chính, kiểm toán; quy định chi tiết từng mẫu biểu chứng từ, các chuẩn số liệu v.v...

Để hiểu rõ và thực hiện tốt các chính sách tài chính, cần biết các nguyên tắc, các quy định trong nghiệp vụ tài chính.

6.2.2.4. Kiểm toán

Kiểm toán là việc kiểm tra, đánh giá và xác nhận tính đúng đắn, trung thực của báo cáo tài chính.

Kiểm toán độc lập là hoạt động của các đơn vị tư vấn về tài chính chỉ chịu trách nhiệm trước pháp luật thực hiện việc kiểm tra đánh giá báo cáo kế toán (báo cáo tài chính) của các tổ chức kinh tế, xã hội và cá nhân có yêu cầu. Kiểm toán độc lập không chỉ tạo điều kiện đảm bảo sự đúng đắn và trong sạch của tổ chức được kiểm toán mà còn bảo vệ được quyền lợi người tiêu dùng và lợi ích lâu dài của xã hội.

Kiểm toán nhà nước (theo Luật kiểm toán nhà nước 2002) là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực kiểm tra tài chính Nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

Đối tượng kiểm toán Nhà nước là các hoạt động có liên quan đến quản lý sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước (Điều 63- Luật Kiểm toán 2002). Kiểm toán Nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc giữ gìn một nền tài chính minh bạch và lành mạnh. Tài chính lành mạnh là một trong bốn tiêu chí phát triển bền vững của đô thị.

Kiểm toán Nhà nước được tổ chức và quản lý tập trung thống nhất gồm bộ máy điều hành, kiểm toán Nhà nước chuyên ngành, kiểm toán Nhà nước khu vực và các đơn vị sự nghiệp. Đứng đầu kiểm toán Nhà nước là Tổng kiểm toán Nhà nước do Quốc hội bầu, chịu trách nhiệm về tổ chức và hoạt động của kiểm toán Nhà nước trước pháp luật, trước Quốc hội, ủy ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ.

6.2.3. Chính sách huy động vốn

6.2.3.1. Mục tiêu và nguyên tắc

Chính sách huy động vốn là tổng thể các chính sách kinh tế-xã hội nhằm huy động nguồn vốn trong nước và nước ngoài để đáp ứng mục tiêu phát triển. Chính sách huy động vốn liên quan chặt chẽ và là một bộ phận của chính sách đầu tư phát triển.

Trong phần này chỉ đề cập một số nội dung về mặt tài chính trong chính sách huy động vốn cho chính quyền đô thị.

Mục tiêu của chính sách huy động vốn là thu hút được càng nhiều càng tốt nguồn tiền và tài sản (bất động sản) trong xã hội để phục vụ đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng và dịch vụ đô thị.

Như vậy nội dung chi của vốn được huy động cho chính quyền đô thị là chi sự nghiệp và đầu tư phát triển liên quan tới các dịch vụ đô thị có thu và xây dựng các công trình hạ tầng đô thị.

Chính sách huy động vốn phản ảnh quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân đô thị. Quan điểm chung là *Nhà nước không có tiền, Nhà nước chỉ có nhiệm vụ huy động nguồn tài chính từ dân để phục vụ lợi dân*. Bên cạnh việc thực hiện các nguồn thu và ngân sách bằng các chính sách thu đã nêu ở trên, chính quyền đô thị còn phải tìm cách động viên nhân dân đóng góp theo nguyên tắc tự nguyện vào sự nghiệp xây dựng đô thị. Người góp vốn được bảo toàn vốn và có lợi.

Nguyên tắc của các chính sách huy động vốn là:

1) Tự nguyện, các bên cùng có lợi. Đây là nguyên tắc giải quyết hài hòa các lợi ích của nhân dân đô thị.

2) Công bằng, công khai, dân chủ, bảo đảm sự kiểm tra, giám sát.

Trong thực tế khó có công bằng tuyệt đối, nhất là theo quan niệm và nhận thức về lợi ích chung và riêng của mỗi người. Do đó mọi sự huy động vốn đều cần có sự tuyên truyền vận động để mọi người nắm được chủ trương của Nhà nước, giác ngộ lợi ích chung và lâu dài của mình, tham gia đóng góp vào sự nghiệp chung.

6.2.3.2. Các hình thức huy động vốn

Chính quyền đô thị có thể sử dụng nhiều biện pháp để huy động vốn dưới các hình thức sau:

- Phát hành trái phiếu đô thị, đây là hình thức trực tiếp vay tiền của người dân. Khi mua trái phiếu người dân đã biểu thị tinh thần vì sự nghiệp chung. Trái phiếu có thể không giữ được giá trị do mức độ lãi suất thường thấp hơn tỷ lệ lạm phát. Các công ty tài chính cũng có thể phát hành trái phiếu để vay vốn trong xã hội.

- Phát hành cổ phiếu đối với một số dự án đầu tư cụ thể và có lời. Thường đó là các dự án dịch vụ xã hội có kinh doanh dịch vụ dưới dạng các công ty cổ phần.

- Khuyến khích thực hiện các dự án BOT (Build Operate Transfer). Nhà đầu tư bỏ vốn thực hiện các dự án hạ tầng kỹ thuật. Khai thác một thời gian để thu hồi vốn và lợi nhuận rồi chuyển giao lại cho Nhà nước. Tỷ lệ lợi nhuận, tỷ lệ khấu hao, lãi suất vốn vay, thời hạn và mức phí thu được xác định trong hợp đồng BOT giữa Nhà nước và chủ đầu tư. Có thể nói đây là hình thức hữu hiệu nhất để huy động vốn.

- Vay từ các tổ chức tín dụng trong và ngoài nước để phát triển hạ tầng với thời hạn dài (vay dài hạn) và lãi suất ưu đãi.

- Vay trực tiếp từ các hộ dân chịu ảnh hưởng của dự án. Nhiều dự án cải tạo đô thị tiền đền bù giải tỏa còn lớn hơn kinh phí đầu tư xây dựng công trình. Nhà nước có thể thực hiện việc đền bù chậm, sau khi thực hiện công trình. Phương thức này các hộ dân được hưởng lợi nhờ công trình sớm hoàn thành.

- Đổi đất lấy hạ tầng, khi một con đường được mở qua một khu đất tạo điều kiện chuyển mục đích sử dụng đất từ nông nghiệp thành phi nông nghiệp, làm tăng đáng kể giá trị sử dụng của đất. Nhà nước có thể tính giá trị tăng thêm đó để cấn trừ vào tiền đền bù.

- Tư nhân hóa, xã hội hóa cũng là các hình thức huy động vốn sẽ được đề cập ở mục sau.

Trách nhiệm đề xuất các giải pháp huy động vốn, tạo vốn thường thuộc về ngành tài chính, tuy nhiên các ngành trực tiếp quản lý về hạ tầng và dịch vụ đô thị lại có nhu cầu bức xúc hơn. Trên thực tế nhiều giải pháp tạo vốn đã được các sở ngành chức năng đó đề xuất.

6.2.4. Chính sách tư nhân hóa, xã hội hóa

Tư nhân hóa, xã hội hóa là các giải pháp lớn về kinh tế và đầu tư phát triển trong quá trình đổi mới, chuyển từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung hành chính bao cấp qua cơ chế thị trường ở nước ta. Nội dung cơ bản của các chính sách này là vấn đề tài chính.

6.2.4.1. Tư nhân hóa

Tư nhân hóa là việc chuyển giao sở hữu tư liệu sản xuất từ Nhà nước qua tư nhân hoặc cho phép tư nhân sản xuất kinh doanh các ngành nghề mà trước đó chỉ có Nhà nước độc quyền làm.

Mục tiêu của tư nhân hóa là nhằm huy động tối đa nguồn lực trong xã hội, phát huy tính năng động sáng tạo của mọi cá nhân vào công cuộc phát triển kinh tế, phát triển đô thị.

Về nguyên tắc, do các lĩnh vực hạ tầng đô thị, dịch vụ đô thị có ý nghĩa xã hội, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống nhân dân, nên dù tư nhân hóa, Nhà nước vẫn phải nắm giữ quyền quản lý, bảo đảm lợi ích của doanh nghiệp, của người tiêu dùng và của đô thị.

Tùy mục tiêu xã hội mà đối với mỗi ngành có "liều lượng" tư nhân hóa khác nhau, sao cho Nhà nước chỉ phối được việc cung ứng hạ tầng và dịch vụ đô thị, huy động được nguồn lực trong nhân dân, đáp ứng được nhu cầu trước mắt và lâu dài của xã hội.

Mục tiêu của kinh doanh là lợi nhuận, dù đó là kinh doanh về dịch vụ y tế, giáo dục, văn hóa, thể dục thể thao hay cấp điện, cấp nước, v.v... trong đô thị. Tuy nhiên trong các lĩnh vực hạ tầng và dịch vụ đô thị nếu trên lợi nhuận không phải là mục tiêu tối thượng. Trong các lĩnh vực này lợi nhuận thường thấp nhưng ổn định, ít rủi ro nên cũng hấp dẫn được đầu tư của tư nhân.

Ở nước ta hiện nay quá trình tư nhân hóa đang được đẩy mạnh. Cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước cũng nằm trong quá trình này. Đối với hạ tầng kỹ thuật đô thị, nhiều dự án giao thông, cấp nước, đã thực hiện dưới hình thức BOT, cũng là một hình thức tư nhân hóa. Nhiều công ty tư nhân (doanh nghiệp tư nhân, cổ phần, TNHH, ...) đã đầu tư xây dựng các nhà máy điện, xây dựng và bảo đảm cung cấp nước sạch cho các khu vực dân cư, nhiều bệnh viện tư, trường tư thục (kể cả trường đại học) đã được thành lập. Kết quả của quá trình tư nhân hóa đã đáp ứng kịp thời nhu cầu của nhân dân đô thị.

6.2.4.2. Xã hội hóa

Trong chế độ hành chính bao cấp, Nhà nước bao lo cung cấp và phân phối toàn bộ phúc lợi xã hội, việc học hành, chữa bệnh đều được miễn phí. Xã hội hóa là một quá trình xóa bỏ bao cấp trong các lĩnh vực dịch vụ xã hội và cung ứng hạ tầng đô thị.

Mục tiêu của xã hội hóa là xóa bỏ bao cấp, động viên nguồn tài chính từ nhân dân một cách trực tiếp để phục vụ lợi họ.

Tư nhân hóa cũng có thể xem là một hình thức xã hội hóa.

Nguyên tắc của xã hội hóa là:

- Phải bảo đảm trước tiên các mục tiêu xã hội,
- Vừa sức đối với người dân,
- Gắn liền với chính sách trợ cấp trợ giá và các hoạt động từ thiện.

Xã hội hóa thực chất là thực hiện một nguyên tắc tài chính trong nền kinh tế thị trường là "ai được hưởng lợi thì phải trả tiền". Tuy nhiên đối với các chi phí chữa bệnh, học hành, đối tượng người nghèo khó có điều kiện chi trả đủ. Vì mục tiêu xã hội lớn lao hơn, Nhà nước phải thực hiện một phần chính sách bao cấp dưới hình thức miễn giảm học phí, viện phí, cung cấp học bổng, cho sinh viên vay trả chậm hoặc thanh toán chậm viện phí v.v...

6.2.5. Chính sách giá cả

Trong nền kinh tế thị trường giá cả do thị trường quyết định. Tuy nhiên có rất nhiều mặt hàng và sản phẩm dịch vụ, bên cạnh tác động của thị trường (đặc biệt là luật cung cầu) còn có tác động của chính sách. Chính sách giá cả hướng tới việc điều tiết giá cả thị trường nói chung và giá dịch vụ đô thị nói riêng, vừa đáp ứng nhu cầu phát triển tự nhiên của nền kinh tế, vừa đáp ứng nhu cầu thiết yếu trong đời sống nhân dân.

Do có sự tác động qua lại giữa các hàng hóa (kể cả sức lao động, quyền tài sản) và các sản phẩm dịch vụ nên khi thay đổi giá cả ở mặt hàng này, dịch vụ này sẽ gây tác động dây chuyền đến các hàng hóa và dịch vụ khác. Bài toán điều tiết giá cả là một bài toán phức tạp, nếu giải quyết không khéo, có thể làm biến dạng thị trường. Trong quá trình đổi mới ở nước ta, các chính sách đầu tư và giá cả trong nhiều trường hợp thiếu linh hoạt, uyển chuyển, nhiều khi theo kiểu "giật cục". Ví dụ tự nhiên cấm xuất khẩu đồ gỗ làm cho nhiều xí nghiệp gỗ điêu đứng, hay gần đây đưa ra phương án tăng học phí lên 2÷3 lần.

Như vậy yêu cầu có tính nguyên tắc của chính sách giá cả là phải xem xét tác động dây chuyền của giá cả, bảo đảm sự ổn định của thị trường, kích thích sản xuất

và dịch vụ, kích thích đầu tư phát triển, giải quyết hài hòa các lợi ích của nhân dân đô thị.

Nhà nước và chính quyền đô thị thường dùng các biện pháp sau đây để điều tiết giá cả thị trường.

1) Định giá một số sản phẩm về hạ tầng như giá điện, giá nước sạch, giá xăng dầu, giá thoát nước và xử lý nước bẩn (được thu qua nước cấp), v.v... Nguyên tắc chung của việc định giá là bảo đảm Nhà nước không phải bù lỗ cho doanh nghiệp, trừ trường hợp bất khả kháng.

Giá của những mặt hàng được định giá này có vai trò làm nền trong mặt bằng giá chung. Nói chung giá quy định được quy định cho sản phẩm của các công ty độc quyền tự nhiên và phi lợi nhuận của Nhà nước. Đối với các công ty tham gia sản xuất và dịch vụ trong các lĩnh vực về hạ tầng cũng phải tuân theo giá quy định. Trong nhiều trường hợp Nhà nước mua xỉ của công ty theo giá thương lượng và cung ứng cho đô thị theo giá quy định. Ví dụ giá điện mua của nhà máy điện Hiệp Phước (đầu tư của Đài Loan) hay giá nước Bình An (đầu tư của Malayxia) đều cao hơn giá điện, nước cấp cho nhân dân thành phố.

2) Định giá dịch vụ và bù lỗ cho doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ đô thị. Ví dụ định giá và bù lỗ trong giao thông công cộng.

3) Định giá kinh doanh không bù lỗ cho các doanh nghiệp kinh doanh như: dịch vụ giáo dục, y tế, văn hóa, thể dục thể thao. Trong các lĩnh vực này Nhà nước (chính quyền địa phương) thường quan tâm tới những người thu nhập thấp. Mức giá chỉ có tính hướng dẫn, vừa để làm cơ sở tính thuế, vừa định hướng cho kinh doanh, sao cho người có thu nhập thấp tiếp cận được các dịch vụ.

4) Đầu giá tài sản công, đấu thầu khai thác dự án, giải pháp này thường áp dụng cho các dự án đã được đầu tư thuộc tài sản công, để nâng hiệu quả khai thác, chính quyền có thể đấu chọn đơn vị nhận thầu.

5) Thực hiện các biện pháp kích cung, kích cầu để điều tiết giá. Đây là biện pháp chung và phổ biến trong nền kinh tế. Đối với hạ tầng và dịch vụ công cộng, dịch vụ xã hội chính quyền có thể dùng biện pháp cho vay ưu đãi để kích cung, hoặc bao lanh vay cho doanh nghiệp, trả lãi suất tiền vay cho doanh nghiệp để tạo điều kiện thực hiện sớm dự án. Nhiều trường học, bệnh viện ở thành phố Hồ Chí Minh đã được hưởng chế độ ưu đãi này.

6.2.6. Chính sách phân cấp tài chính

Chính sách phân cấp tài chính là một trong những chính sách quan trọng nhất trong các chính sách tài chính.

Phân cấp tài chính là sự phân phối nguồn thu, trách nhiệm thu và nội dung chỉ giữa Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp.

Mục tiêu của chính sách phân cấp tài chính là nhằm đảm bảo nguồn lực và điều kiện huy động nguồn lực tài chính hợp lý trong toàn bộ máy Nhà nước, phát huy tốt nhất các nguồn tài chính phục vụ tốt nhất mục tiêu quản lý nhà nước.

6.2.6.1. Nguyên tắc phân cấp

1) Giao chức năng chi tiêu theo nhiệm vụ. Tài chính là phương tiện đảm bảo để thực hiện các nhiệm vụ chính trị. Giao nhiệm vụ phải gắn liền với giao kinh phí (hoặc phân cấp thu chi) để thực hiện nhiệm vụ.

2) Theo sát các mục tiêu chiến lược. Từ mục tiêu chiến lược xác định được nhiệm vụ của các tổ chức, nơi nào là trọng yếu, nơi nào là thứ yếu. Tài chính là công cụ để thực hiện các mục tiêu chiến lược, phân bổ, phân cấp đúng sẽ phát huy được công năng, ngược lại là lãng phí nguồn lực.

Giao nhiệm vụ và tài chính cho chính quyền cấp thấp nhất, gần dân nhất sẽ có điều kiện đáp ứng tốt nhất nhu cầu của nhân dân, thực hiện tốt nhất các mục tiêu quản lý Nhà nước.

3) Bảo đảm thu đủ, chi đủ và công bằng. Đây là những nguyên tắc của thu chi tài chính, việc phân cấp phải bảo đảm thực hiện tốt các nguyên tắc đó.

Trong thực tế "các thành phố sinh ra đều không bình đẳng". Ví dụ thành phố Hồ Chí Minh có vị trí thuận lợi để phát triển kinh tế, trong khi các tỉnh biên giới lại có vị trí đặc biệt quan trọng về an ninh quốc gia. Chính phủ giữ quyền điều phối tài chính để hỗ trợ phát triển trong phạm vi cả nước.

4) Bảo đảm điều phối (chuyển kinh phí) thuận lợi. Trong hệ thống quyền lực Nhà nước có hệ thống ngang và hệ thống dọc. Trong phân cấp tài chính cũng theo hệ thống ngang và hệ thống dọc. Đảm bảo việc lưu chuyển kinh phí là một nhu cầu phản ứng của hệ thống trước sự tác động của các yếu tố bên ngoài. Phản ứng linh hoạt thể hiện khả năng thích nghi tốt, bộ máy sẽ mạnh, ngược lại bộ máy sẽ mất hiệu lực.

6.2.6.2. Nội dung phân cấp tài chính

Phân cấp tài chính dựa trên cơ sở phân bổ nhiệm vụ giữa trung ương và địa phương. Phân bổ nhiệm vụ giữa trung ương và địa phương ngày nay không còn nặng theo hướng phân bổ quyền lực, mà là phân bổ trách nhiệm cung cấp dịch vụ công. Những dịch vụ lớn có ý nghĩa toàn quốc hoặc liên tỉnh do trung ương đảm nhiệm. Những việc chỉ có ý nghĩa trong phạm vi địa phương do địa phương đảm nhiệm:

Trung ương đảm trách các nhiệm vụ:

- An ninh, quốc phòng, ngoại giao
- Bưu chính viễn thông
- Quốc lộ, cảng biển, hàng không
- Xây dựng pháp luật
- Nghiên cứu chiến lược, kế hoạch, giáo dục
- ...

Địa phương lo các công việc:

- Đường sá địa phương
- Hạ tầng xã hội, phúc lợi công cộng
- Dịch vụ công cộng
- Giáo dục địa phương
- Quản lý đất đai, xây dựng
- An ninh trật tự
- ...

Trên cơ sở phân công trách nhiệm cung cấp dịch vụ, Chính phủ quyết định việc phân công thu và phân cấp chi tiêu tài chính. Về thu có thuế, phí, lệ phí và thu khác. Về chi có chi thường xuyên, chi sự nghiệp, chi đầu tư phát triển và chi khác. Sau khi được phân công, phân cấp, cấp ngân sách là cấp có quyền quyết định việc thu chi theo phạm vi được phân công.

6.2.6.3. Hình thức phân cấp

- Phân giao nguồn thu
- Phân giao tỷ lệ nộp ngân sách quốc gia
- Phân công trách nhiệm lập kế hoạch ngân sách
- Phân công thẩm quyền quyết định thu chi
- Các nguyên tắc tự nguyện, tự chủ tài chính
- Chế tài và kỷ luật.

Những nội dung và hình thức phân cấp được quy định rõ ràng và chặt chẽ trong Luật Ngân sách.

6.2.6.4. Điều phối tài chính

Chính phủ và chính quyền cấp trên có quyền điều phối tài chính cho các địa phương và chính quyền cấp dưới. Ví dụ cả nước có 63 tỉnh thành, hiện nay chỉ có 10

tỉnh thành có mức đóng góp vào ngân sách cao hơn mức chi phí của địa phương. Chính phủ đã điều phối ngân sách quốc gia hỗ trợ cho các địa phương nghèo, đó là điều phối giữa các địa phương, gọi là điều phối theo chiều ngang. Chính phủ còn giảm tỷ lệ thu nạp về trung ương, đó là điều phối theo chiều dọc.

6.2.6.5. Tự chủ tài chính

Chính quyền địa phương có điều kiện phục vụ dân tốt nhất. Hầu như tất cả các quốc gia đều có xu hướng tăng cường tính tự chủ của địa phương. Tuy nhiên để đảm bảo tính thống nhất quốc gia việc phân cấp tài chính phải vừa nâng cao được vai trò tự chủ của địa phương, vừa bảo đảm sự giám sát của trung ương. Việc phân cấp tài chính tuy chỉ là việc phân giao nhiệm vụ và nguồn tài chính nhưng có thể làm đảo lộn trật tự quyền lực trong hệ thống chính quyền theo kiểu "trên bảo dưới không nghe" hoặc "mạnh ai nấy làm".

Trao quyền tự chủ tài chính cho địa phương là trao các nguyên tắc, các cơ chế để địa phương phát huy được tính năng động, đáp ứng kịp thời nhu cầu của nhân dân, nhu cầu của phát triển. Trên thực tế công cuộc đổi mới ở nước ta đã bắt đầu từ các hành động "xé rào" vượt qua các rào cản của cơ chế hành chính bao cấp. Các rào cản đó là các nguyên tắc, các quy định về tài chính. Hiện nay nhiều địa phương vẫn muốn "cho tôi một cơ chế hơn cho tiền".

Định hướng tăng cường phân cấp cho địa phương, nâng cao quyền tự chủ về tài chính của địa phương mâu thuẫn với yêu cầu bảo đảm tính thống nhất quốc gia, đây là mâu thuẫn giúp cho khoa học về phân cấp tài chính và xây dựng bộ máy Nhà nước phát triển.

6.3. VAI TRÒ CỦA NGÂN HÀNG, CÁC TỔ CHỨC TÍN DỤNG VÀ THỊ TRƯỜNG TIỀN TỆ

Ngân hàng, các tổ chức tín dụng và thị trường tiền tệ có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc thực hiện các chính sách tài chính đô thị.

6.3.1. Vai trò của ngân hàng và các tổ chức tín dụng

6.3.1.1. Một số khái niệm

Tổ chức tín dụng, ngân hàng là các doanh nghiệp kinh doanh trong lĩnh vực tài chính - tiền tệ. Ngân hàng là loại tổ chức tín dụng được thực hiện toàn bộ hoạt động ngân hàng và các hoạt động kinh doanh khác có liên quan. Tổ chức tín dụng phi ngân hàng là loại tổ chức tín dụng được thực hiện một số hoạt động ngân hàng như là nội dung kinh doanh thường xuyên, nhưng không được nhận tiền gửi không kỳ hạn,

không làm dịch vụ thanh toán. Tổ chức tín dụng phi ngân hàng gồm công ty tài chính, công ty cho thuê tài chính và các tổ chức tín dụng phi ngân hàng khác.

Ngân hàng nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2003) và các loại ngân hàng khác (thương mại, đầu tư phát triển, chính sách, ngân hàng hợp tác, v.v...) được tổ chức và hoạt động theo luật các tổ chức tín dụng (2004).

Ngân hàng nhà nước là cơ quan của Chính phủ và là ngân hàng Trung ương của quốc gia. Ngân hàng nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tiền tệ và hoạt động ngân hàng; là ngân hàng phát hành tiền, ngân hàng của các tổ chức tín dụng và ngân hàng làm dịch vụ tiền tệ của Chính phủ. Như vậy Ngân hàng nhà nước vừa là một cơ quan hành pháp vừa là một tổ chức tín dụng.

Chính sách tiền tệ quốc gia là một bộ phận của chính sách kinh tế - tài chính của Nhà nước nhằm ổn định giá thị trường tiền, kiểm chế lạm phát.

Thị trường tiền tệ là thị trường vốn ngắn hạn, nơi mua bán ngắn hạn các giấy tờ có giá, bao gồm tín phiếu kho bạc, tín phiếu ngân hàng nhà nước, cổ phiếu, chứng chỉ tiền gửi và các giấy tờ có giá khác.

6.3.1.2. Chính sách của Nhà nước về các loại hình tổ chức tín dụng (Điều 4, Luật các tổ chức tín dụng)

1) Thống nhất quản lý mọi hoạt động ngân hàng, xây dựng hệ thống các tổ chức tín dụng hiện đại, đủ sức đáp ứng nhu cầu vốn và dịch vụ ngân hàng cho nền kinh tế và dân cư, góp phần thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, bảo đảm an toàn hệ thống các tổ chức tín dụng, bảo vệ lợi ích hợp pháp của người gửi tiền.

2) Đầu tư vốn và các nguồn lực khác để phát triển các tổ chức tín dụng nhà nước, tạo điều kiện cho các tổ chức này giữ vai trò chủ đạo và chủ lực trên thị trường tiền tệ.

3) Nhà nước thành lập các ngân hàng chính sách hoạt động không vì mục đích lợi nhuận để phục vụ người nghèo và các đối tượng chính sách khác; phục vụ miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế xã hội khó khăn; phục vụ nông nghiệp, nông thôn và nông dân nhằm thực hiện các chính sách xã hội của Nhà nước. Chính phủ quy định chính sách tín dụng ưu đãi về vốn, lãi suất, điều kiện, thời hạn vay vốn.

4) Bảo vệ quyền sở hữu, quyền và lợi ích hợp pháp khác trong hoạt động của các tổ chức tín dụng hợp tác nhằm tạo điều kiện cho người lao động tương trợ nhau trong sản xuất và đời sống.

Các loại hình tổ chức tín dụng bao gồm:

- Tổ chức tín dụng Nhà nước (Ngân hàng nhà nước, Ngân hàng quốc doanh, Quỹ đầu tư phát triển, Công ty tài chính, ...)
- Tổ chức tín dụng cổ phần
- Tổ chức tín dụng hợp tác
- Tổ chức tín dụng liên doanh
- Tổ chức tín dụng 100% vốn nước ngoài
 - Tổ chức tín dụng nước ngoài được mở chi nhánh và văn phòng đại diện tại Việt Nam, được góp vốn và mua cổ phần của tổ chức tín dụng tại Việt Nam theo quy định của Chính phủ.

6.3.1.3. Các ngân hàng và tổ chức tín dụng có vai trò gì trong chính sách tài chính đô thị ?

Hoạt động ngân hàng có bốn nội dung:

- Kinh doanh tiền tệ, là các hoạt động kinh doanh trên thị trường tiền tệ.
- Nhận gửi tiền - tiền nhàn rỗi trong nhân dân, trong xã hội.
- Cấp tín dụng - cho vay trên cơ sở bảo lãnh cầm cố, thế chấp tài sản ...
- Dịch vụ thanh toán - các tổ chức và cá nhân thanh toán tiền cho nhau qua ngân hàng.

Hoạt động của tổ chức tín dụng phi ngân hàng có một nội dung là cấp tín dụng.

Hoạt động của ngân hàng và các tổ chức tín dụng có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc tạo nguồn vốn đầu tư cho sản xuất kinh doanh, đảm bảo thực hiện các mục tiêu kinh tế-xã hội và môi trường của đô thị.

Công cụ trong việc huy động nguồn tiền nhàn rỗi trong xã hội và cấp tín dụng cho sản xuất - kinh doanh là lãi suất tiền gửi. Lãi suất tiền gửi cao sẽ thu hút được tiền gửi, lãi suất cho vay thấp sẽ kích thích đầu tư. Lãi suất tiền gửi là công cụ điều tiết nền kinh tế. Khi lãi suất tiền gửi thấp, tiền nhàn rỗi sẽ chảy về hướng đầu cơ bất động sản, mua vàng trữ, tạo nên vòng luẩn quẩn về đầu tư phát triển đã đề cập ở chương 3 về quản lý đất đai.

Việc cung cấp tín dụng với lãi suất ưu đãi (của các ngân hàng chính sách) còn tạo điều kiện thực hiện các chính sách xã hội, đảm bảo các mục tiêu về xã hội và môi trường trong phát triển đô thị. Các ngân hàng phát triển nhà lấy mục tiêu tạo điều kiện cho người dân mua nhà là chính (chỉ cần bảo đảm lãi suất dương) có vai trò hỗ trợ thực hiện mục tiêu của chính sách nhà ở.

Đối với đô thị, hoạt động cấp tín dụng quan trọng nhất là tín dụng cho các dự án phát triển hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội đô thị, kể cả các dự án cải tạo đô thị cũ, phát triển các khu đô thị mới. Đây là những dự án cần vốn lớn, nếu thiếu sự tham gia của ngân hàng khó có thể thực hiện được.

Một vai trò đặc biệt khác của ngân hàng là tạo điều kiện chuyển vốn trong xã hội, chuyển vốn thuận tiện là một trong bốn tiêu chí quan trọng trong phân cấp tài chính, đồng thời cũng là tiêu chí cơ bản cho một nền tài chính lành mạnh nói chung.

Để phát huy tốt vai trò của ngân hàng và tổ chức tín dụng, ngoài việc tạo điều kiện tốt cho các ngân hàng và tổ chức tín dụng, chính quyền đô thị cần quan tâm tới việc tuyên truyền vận động nhân dân tham gia các chương trình tiết kiệm và sử dụng các quỹ tín dụng vào việc đầu tư phát triển và hoạt động sản xuất kinh doanh của mình. Mới đi lên từ xã hội nông nghiệp, không phải ai cũng biết đến vai trò của các tổ chức tín dụng trong đời sống của mình.

6.3.2. Vai trò của thị trường tiền tệ

Thị trường tiền tệ, đặc biệt là thị trường chứng khoán (stock exchange) là nơi các nhà đầu tư có thể trực tiếp huy động vốn từ nguồn tiền nhàn rỗi trong nhân dân.

Xu thế phát triển của thế giới là hướng đến nền kinh tế tri thức. Trong nền kinh tế đó gối trí thức thay thế vai trò của giới tư sản (sở hữu tư bản) trong nền kinh tế tư bản chủ nghĩa. Sở dĩ người ta nói đến điều đó không chỉ là vì cách mạng khoa học kỹ thuật phát triển ở trình độ cao, người trí thức trở thành lực lượng sản xuất trực tiếp và chủ yếu mà còn là vì nguồn vốn đã được xã hội hóa. Vốn hoạt động của các doanh nghiệp chủ yếu được huy động từ cổ phiếu.

Ở nước ta thị trường vốn mới ở bước sơ khai. Hiện nay cả nước mới có 2 sở giao dịch chứng khoán (thị trường chứng khoán) là thành phố Hồ Chí Minh (1998) và Hà Nội (2005), và mới có vài chục công ty niêm yết cổ phiếu. Trong đó có một số công ty phát triển bất động sản. Nhà nước cũng đã có chính sách cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước, phát hành công trái, phát hành trái phiếu đô thị để huy động nguồn vốn trong nhân dân phục vụ phát triển kinh tế, trước hết là phát triển cơ sở hạ tầng.

Tạo điều kiện cho thị trường tiền tệ là tạo điều kiện để huy động nguồn lực cho phát triển.

Chương 7

XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ

7.1. TẦM QUAN TRỌNG CỦA CHÍNH SÁCH XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN

7.1.1. Chính quyền đô thị mạnh - một giải pháp của quản lý đô thị

Tất cả các chính sách đô thị đã đề cập tới chỉ được thực hiện tốt khi đô thị có bộ máy quản lý Nhà nước mạnh. Bộ máy quản lý nhà nước của đô thị là cấp chính quyền địa phương. Ở vị trí là chính quyền địa phương, chính quyền đô thị có ba lợi thế cơ bản để thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội quốc gia. Đó là:

- Mỗi đô thị như một cơ thể có tính độc lập tương đối về không gian với trung ương và các địa phương khác. Điều này giúp chính quyền đô thị xử lý công việc trong phạm vi lãnh thổ tương đối nhỏ hẹp của mình một cách chủ động trên cơ sở chính sách và pháp luật chung.

- Là cấp chính quyền gần dân, có điều kiện sâu sát với nguyện vọng và quyền lợi của dân, dễ thích nghi và phản ứng kịp thời với sự đòi hỏi của tình hình thực tế.

- Là cấp chính quyền trực tiếp tổ chức thực hiện mọi chủ trương chính sách của Nhà nước trung ương. Ở cấp thực hiện chính quyền đô thị có điều kiện bám sát thực tiễn, phát hiện kịp thời các khiếm khuyết của chính sách vĩ mô, tham gia bổ sung, hoàn thiện các chính sách chung và đề xuất các giải pháp phù hợp cho đô thị.

Chính quyền đô thị có vai trò quyết định trong việc tổ chức thực hiện các chính sách quốc gia nói chung và về đô thị nói riêng nên xây dựng chính quyền địa phương mạnh, có hiệu lực và hiệu quả cao được xem là một giải pháp hàng đầu để quản lý đô thị.

7.1.2. Nhiệm vụ của chính quyền đô thị

Để thực hiện tốt ba chức năng cơ bản của Nhà nước trong đô thị (cung ứng hạ tầng, tạo điều kiện cho các thị trường, bảo vệ môi trường), chính quyền đô thị có các nhiệm vụ sau :^(*)

^(*) Nguồn : Tài liệu tập huấn về quản lý đô thị - Bộ Xây dựng.

1. Xây dựng chiến lược, chính sách, quy hoạch, kế hoạch quản lý phát triển đô thị,

2. Ban hành các văn bản pháp luật theo thẩm quyền phục vụ quản lý đô thị,

3. Chỉ đạo triển khai đầu tư xây dựng và phát triển thị trường bất động sản,

4. Tổ chức cung ứng cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội,

5. Bảo vệ môi trường sinh thái.

6. Phát triển văn hóa, khoa học kỹ thuật, thực hiện chiến lược con người, bảo vệ các di sản văn hóa, kiến trúc,

7. Tổ chức khai thác các nguồn lực, tạo điều kiện cho các thị trường đô thị phát triển,

8. Giữ gìn an ninh trật tự, ngăn chặn các tệ nạn xã hội, chống áp bức bóc lột, xóa đói giảm nghèo ...

9. Giải quyết các tranh chấp, khiếu tố, khiếu nại của nhân dân,

10. Tổ chức bộ máy chính quyền lành mạnh, có hiệu lực cao.

Tất cả các nhiệm vụ này đều liên quan mật thiết với nhau và với nhiệm vụ quản lý kinh tế-xã hội của chính quyền. Khi thực hiện tốt nhiệm vụ quản lý đô thị, thực hiện tốt các chính sách đô thị sẽ tạo điều kiện hoàn thành các nhiệm vụ về quản lý kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng.

Các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND ở mỗi cấp chính quyền được quy định trong pháp lệnh công bố ngày 03.7.1996 của Chủ tịch Nước.

7.1.3. Các trở ngại của chính quyền đô thị

Các tổ chức ngày nay rất khác với 30 năm trước. Quản lý theo mục tiêu, tái cấu trúc hệ thống, tác động của tin học, trao quyền cho nhân viên, quản lý nhóm, hội nhập và cạnh tranh toàn cầu, nhất là cạnh tranh hấp dẫn đầu tư, tinh thần dân chủ v.v... đang làm thay đổi sâu sắc mục tiêu và triết lý của tổ chức bộ máy quản lý đô thị. Để thích ứng với thời đại, chính quyền các đô thị gấp không ít trở ngại. Hơn nữa chính quyền đô thị phải gánh vác trách nhiệm nặng nề trước nhân dân đô thị để quản lý thành phố luôn sôi động trước nhiều áp lực, thử thách. Từ kinh nghiệm nhiều nước, người ta đã tổng kết được các trở ngại lớn của chính quyền địa phương, đó là:

1) Sự can thiệp về chính trị, định hướng phát triển lâu dài của đô thị thường bị áp lực của các cơ quan dân cử theo nhiệm kỳ ngắn hạn, các xu hướng chính trị khác nhau ánh hưởng trực tiếp tới chính sách đô thị v.v...

2) Nhân sự thiếu chuyên môn, các kiến thức về đô thị, về hành chính đô thị, kỹ thuật đô thị luôn phát triển, đô thị cũng luôn phát triển và thường xuyên xuất hiện cái mới. Kiến thức được đúc kết và đào tạo bao giờ cũng lạc hậu với thực tiễn.

3) Các quy định pháp luật không phù hợp. Không phù hợp cả về không gian và thời gian. Về không gian là tính đặc thù của đô thị không phù hợp với pháp luật chung của cả nước. Về thời gian là sự lạc hậu của pháp luật so với sự phát triển của thực tế đô thị.

4) Nạn tham nhũng- ở đâu có quyền lực ở đó có nguy cơ tham nhũng.

5) Quan liêu, là việc xa rời thực tế- là việc ra quyết định không trên cơ sở thông tin dữ liệu đầy đủ. Quan liêu là kết quả của sự lười biếng, cầu thả, thiếu trách nhiệm.

6) Cửa quyền, xa rời dân - chính quyền về bản chất là của dân, do dân bầu ra để phục vụ dân, nhưng khi có quyền lực trong tay, người ta dễ quên bản chất phục vụ mà chỉ chú ý tới quyền lực, tới ra mệnh lệnh.

7) Thiếu kinh phí và cơ sở vật chất cần thiết. Quản lý hành chính thuộc khu vực tiêu hao của cải vật chất, xu hướng chung của quản lý tài chính là càng hạn chế chi tiêu càng tốt. Một khía cạnh tiêu hao cho quản lý luôn tăng theo nhu cầu phát triển của đô thị, các tiêu chuẩn về tài chính thường bị lạc hậu, tạo nên sự thiếu hụt.

7.1.4. Tầm quan trọng của chính sách xây dựng chính quyền đô thị

Từ vai trò to lớn của chính quyền đối với đô thị nêu trên buộc Nhà nước đặc biệt quan tâm tới công tác xây dựng chính quyền. Lênin từng nói "giành chính quyền đã khó, giữ được chính quyền còn khó hơn". Muốn giữ được chính quyền, cũng là bảo vệ một chế độ chính trị, một quốc gia phải có chính sách xây dựng chính quyền đúng đắn.

Xây dựng chính quyền lại là công việc thuộc nỗ lực chủ quan của Nhà nước, của Đảng cầm quyền. Nỗ lực chủ quan có ưu thế về tính chủ động, tuy nhiên, không phải không bị chi phối bởi môi trường khách quan. Chính sách xây dựng chính quyền xác định các mục tiêu, giải pháp xây dựng chính quyền trên các căn cứ khoa học về quản lý, chỉ có trên các căn cứ khoa học đó mới bảo đảm thành công.

7.2. CƠ SỞ LÝ LUẬN XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ

7.2.1. Xây dựng chính quyền đô thị theo mục tiêu

Mục tiêu là xây dựng bộ máy chính quyền đô thị có hiệu lực và hiệu quả quản lý cao.

Hiệu lực là nói tới năng lực quản lý, hiệu năng của các quyết định quản lý, là uy quyền của bộ máy chính quyền.

Hiệu lực còn là kết quả tác động của các hoạt động quản lý. Cần bao nhiêu hành động, bao nhiêu văn bản giấy tờ, để một ý chí của người quản lý được thực hiện. Tình trạng "trên bão dưới không nghe" là biểu hiện của tình trạng kém hiệu lực trong quản lý.

Hiệu quả là kết quả hoạt động quản lý với năng suất và chất lượng, là việc các mục tiêu quản lý có đạt được hay không.

Hiệu lực gắn liền với hiệu quả. Bộ máy có hiệu lực cao sẽ có hiệu quả cao, hiệu quả thể hiện năng suất lao động trong bộ máy và hiệu suất lao động của bộ máy phụ thuộc :

- Hệ thống quy định pháp luật về quản lý, gọi chung là thể chế quản lý,
- Cách tổ chức hệ thống quản lý, việc phân bổ quyền hạn, trách nhiệm, các tổ chức, hoạt động của từng cá nhân, từng bộ phận và toàn bộ hệ thống,
- Trình độ, phẩm chất, năng lực của cán bộ - công chức (CB-CC). Năng suất lao động của bộ máy phụ thuộc vào năng suất của từng cá nhân và sự phối hợp của họ trong hệ thống tổ chức.

Chi phí quản lý bao gồm chi phí nhân công (tiền lương), chi phí hoạt động (chi thường xuyên và không thường xuyên để thực hiện một công việc, một nhiệm vụ) và chi phí trang thiết bị.

Nếu coi hiệu quả là lợi ích, việc phân tích hiệu quả quản lý của bộ máy lại trở về bài toán kinh tế kinh điển - giải quyết vấn đề chi phí - lợi ích để đạt mục tiêu. Một chính quyền đô thị mạnh, phải là chính quyền có chi phí thấp mà hiệu quả quản lý cao.

7.2.2. Mô hình quản lý đô thị

7.2.2.1. Mô hình quản lý đô thị như một hệ thống điều khiển

Đối tượng của hệ thống quản lý đô thị là đô thị. Trong sơ đồ hình 7-1, đô thị là hệ thống bị điều khiển. Khi một mục đích đã nêu ra thì những gì có liên quan đến việc đạt mục đích ấy sẽ tập hợp lại trong một cấu trúc nói lên thành phần, tỷ lệ, vị trí tương đối, hình thức tương tác, và mỗi thành phần nhận một chức năng nói lên nội dung quan hệ giữa chúng với nhau. Như vậy mỗi hệ thống có hai mặt: cấu trúc và chức năng. Giữa cấu trúc và chức năng có quan hệ tương tự giữa hình thức và nội dung. Điều khiển là làm thế nào cho cấu trúc và chức năng phù hợp với nhau để đảm đạt được mục đích đề ra.

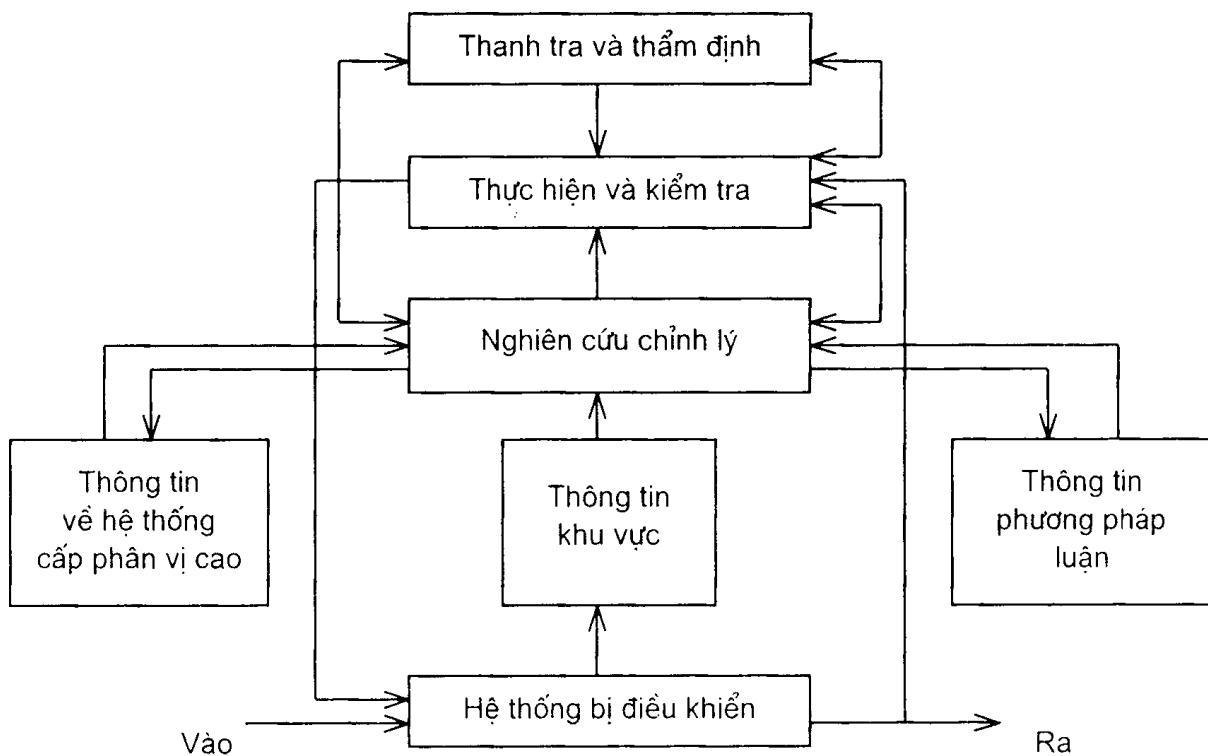
Đô thị là một hệ động lực, bao gồm nhiều cấu trúc và chức năng phức tạp. Thông tin điều khiển tác động vào đô thị có 3 nguồn cơ bản.

- Thông tin từ các chính sách vĩ mô (thông tin về hệ thống phân vị cao),
- Thông tin từ hiện trạng bao gồm môi trường và dự báo,
- Thông tin phương pháp luận.

Từ 3 hệ thống đó, thông tin qua hệ thống xử lý để ra quyết định. Theo chu trình khi các quyết định được triển khai thực hiện, các khâu kiểm tra, thẩm định sẽ cung cấp thông tin về kết quả thực hiện để tiếp tục có các quyết định quản lý mới.

Quá trình điều khiển đó có thể phân thành 7 bước :

1. Trên cơ sở nhu cầu của hệ và phân hệ điều khiển đặt ra những mục tiêu cho hệ ở mỗi giai đoạn,
2. Khảo sát hiện trạng của đối tượng quản lý,
3. Xây dựng các phương án giải pháp để đạt mục tiêu,
4. Lựa chọn giải pháp tối ưu hoặc hợp lý trên cơ sở xử lý thông tin,
5. Ra quyết định,
6. Tổ chức thực hiện quyết định. Trong đó lưu ý các yếu tố bảo đảm về nhân lực, tài chính, kỹ thuật để đạt mục tiêu,
7. Thu thập thông tin phản hồi từ đối tượng điều khiển về việc thực hiện quyết định, ra quyết định điều khiển.



Hình 7-1

7.2.2.2. Thông tin và đạo đức

Khi xác định quản lý đô thị là một hệ thống điều khiển, cũng có nghĩa là xác định vai trò của thông tin trong quản lý đô thị. Nguyên tắc của quản lý là: *chỉ có thể ra quyết định trong điều kiện được thông tin đầy đủ.*

Bản thân hệ thống chính quyền đô thị cũng là một hệ thống điều khiển - điều khiển con người.

Thông tin về con người là thông tin về tâm lý, trình độ, năng lực, quyền và lợi ích, nghĩa vụ và trách nhiệm. Cấu trúc và chức năng của bộ máy phải hợp lý, cân bằng và hướng đích.

Trong hệ thống điều khiển con người có các thông tin từ khách quan và các thông tin từ phẩm chất chủ quan của người ra quyết định. Các quyết định liên quan đến con người phải là các quyết định *hợp tình, hợp lý*. Hợp tình là một sự hợp lý về mặt đạo đức.

Hệ thống tổ chức bộ máy quản lý đô thị ngày một hiện đại, pháp luật ngày một hoàn chỉnh, nhiều hoạt động thường ngày của đô thị diễn ra một cách tự động, mức độ tự động càng cao, càng chứng tỏ hiệu lực và hiệu quả cao của bộ máy. Nhưng dù hiện đại đến đâu, hoạt động quản lý đô thị cũng có hai mặt tình và lý. Giải quyết hợp tình hợp lý các vấn đề này sinh trong quá trình quản lý là một nghệ thuật và phụ thuộc nhiều vào trình độ, năng lực và "cái tâm" của nhà quản lý.

7.2.3. Các nguyên tắc xây dựng chính quyền đô thị

7.2.3.1. Nguyên tắc đồng bộ và thống nhất

Đô thị là một cơ thể sống và phát triển, là một hệ thống đồng bộ và thống nhất trong hệ thống quốc gia. Do đó bộ máy chính quyền cũng phải đồng bộ và thống nhất.

Đồng bộ trước nhất là về cấu trúc và chức năng. Từ nguyên lý chung : tổ chức chỉ hình thành khi có yêu cầu, do đó cần xác định nhu cầu để hình thành tổ chức. Các nhu cầu đó tạo thành hệ thống các chức năng và nhiệm vụ. Thiết kế sơ đồ cấu trúc là thiết kế sự phân bổ chức năng và nhiệm vụ cho các cơ quan trong cấu trúc theo một trật tự quyền lực và trách nhiệm nhất định.

Đồng bộ và thống nhất của bộ máy còn biểu thị ở các mối quan hệ ngang và dọc của các chức năng trong hệ thống.

Nguyên tắc đồng bộ và thống nhất không chỉ chi phối việc thiết kế cấu trúc (chính quyền mấy cấp, gồm các cơ quan giúp việc nào) mà còn chi phối sự phân

công, phân quyền trong quá trình quản lý. Việc phân công (giao việc) và phân quyền phải bảo đảm tính thống nhất của đô thị, của quốc gia, chống chủ nghĩa địa phương, bản vị, cục bộ và chia rẽ, quyền và trách nhiệm của mỗi cá nhân được thực hiện một cách thông suốt.

7.2.3.2. Nguyên tắc phân quyền cho cấp dưới

Xuất phát từ thực tiễn cấp chính quyền thấp nhất là cấp có điều kiện gần dân và phục vụ dân tốt nhất, xu hướng của các nước là tăng cường quyền hạn và trách nhiệm cho chính quyền cấp thấp. Nhiều nước đã tổ chức chính quyền đô thị theo hai cấp, chính quyền thành phố và cấp cơ sở (tương đương liên phường hiện nay ở thành phố Hồ Chí Minh). Các công việc liên quan trực tiếp tới dân do chính quyền cơ sở giải quyết.

Để có thể thực hiện việc phân cấp xuống chính quyền cấp thấp cần có một số điều kiện :

1) Hệ thống pháp luật đã hoàn thiện, xã hội vận hành theo luật, không cần nhiều các quyết định hành chính. Mọi tranh chấp được giải quyết bằng cơ quan xét xử. Các hoạt động xã hội do đoàn thể (tổ chức quần chúng) hoặc cộng đồng dân cư đảm nhiệm.

2) Trình độ dân trí, ý thức thượng tôn pháp luật của người dân đô thị cao.

3) Trình độ của cán bộ công chức đủ bảo đảm yêu cầu của công việc được phân cấp,

4) Trình độ tổ chức quản lý của chính quyền cấp đô thị đủ quán xuyến toàn bộ hoạt động của đô thị. Giao việc nhưng không khoán trăng cho cấp dưới, mỗi liên hệ từ đô thị tới cấp cơ sở phải chặt chẽ thông suốt. Cấp chính quyền đô thị phải quản lý nhiều đầu mối hơn, phức tạp hơn.

7.2.3.3. Nguyên tắc hạn quyền

Trong một xã hội dân chủ không cho phép thâu tóm quyền lực vào một cá nhân nào. Nói cách khác không một ai có quyền tự do ra quyết định mà không chịu sự giám sát, kiểm tra của người khác, có tài liệu còn gọi là nguyên tắc *chế quyền*.

Chế độ "*tam quyền phân lập*" là một chế độ hạn quyền. Ba quyền lập pháp, tư pháp, hành pháp được giao về ba cơ quan khác nhau, lập pháp thuộc về quốc hội, tư pháp thuộc về tòa án, hành pháp thuộc về chính phủ. Mọi cá nhân đều bình đẳng trước pháp luật.

Việc kiểm tra giám sát của cấp trên đối với cấp dưới là kiểm tra giám sát theo hệ thống dọc, kiểm tra giám sát thi hành pháp luật giữa ba ngành lập pháp, tư pháp và

hành pháp là theo hệ thống ngang. Sự kiểm tra giám sát của nhân dân thông qua các đại biểu dân cử, các tổ chức quần chúng và các cơ quan ngôn luận cũng nằm trong cơ chế hạn quyền. Ngôn luận được coi là quyền lực thứ 3 trong xã hội (chính trị, tiền tài và ngôn luận) cũng tham gia giám sát quyền lực trong xã hội.

Thiếu cơ chế hạn quyền dễ dẫn đến chế độ độc đoán chuyên quyền, mất dân chủ. Cơ chế hạn quyền cũng là cơ chế tạo điều kiện chống tham nhũng.

7.2.3.4. Nguyên tắc tập trung dân chủ

Chính quyền được xây dựng theo nguyên tắc dân chủ là chính quyền bảo đảm thực hiện quyền làm chủ đất nước của người dân.

Điều 6, Hiến pháp 1992 của nước ta quy định "nhân dân sử dụng quyền lực Nhà nước thông qua Quốc hội và HĐND là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Quốc hội, HĐND và các cơ quan khác của Nhà nước đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ".

Đổi mới qua nền kinh tế thị trường đồng nghĩa với đổi từ cơ chế điều hành xã hội bằng lệnh sang điều hành bằng luật. "Việt Nam cần chuyển từ Nhà nước pháp trị, tức là chính phủ sử dụng pháp luật để kiểm soát, chỉ đạo người dân sang Nhà nước pháp quyền - tức là mọi người, kể cả Đảng, Chính phủ, những doanh nghiệp giàu có nhất cho đến những người nông dân nghèo nhất - đều tuân thủ các luật chơi (*) như nhau".

Nguyên tắc dân chủ trong chính quyền đô thị được thực hiện thông qua cơ chế tổ chức và hoạt động của chính quyền sao cho:

- Quyền lực của nhân dân được thực hiện
- Nhân dân thực hiện được sự giám sát các cơ quan quyền lực.

Cán bộ công chức được trao quyền quản lý đô thị, dù do nhân dân bầu hoặc được bổ nhiệm từ chính quyền cấp trên cũng đều phải thường trực ý thức vì nhân dân phục vụ. Hết lòng phục vụ nhân dân là tiêu chuẩn đạo đức cơ bản nhất và cao cả nhất của cán bộ công chức trong bộ máy chính quyền.

Toàn dân tham gia xây dựng chính quyền vừa là một nguyên tắc của dân chủ vừa là đạo đức công dân. Chính quyền có trách nhiệm tạo điều kiện để nhân dân tham gia xây dựng và bảo vệ chính quyền của mình.

^(*) Jordan Ryan- Trưởng Văn phòng UNDP tại Việt Nam- Tuổi Trẻ ngày 16.12.2005.

7.2.3.5. Nguyên tắc tương xứng giữa quyền và trách nhiệm, giữa trách nhiệm và dâng hộ cho mỗi cá nhân

Trong hệ thống tổ chức quyền hạn và trách nhiệm của mỗi cá nhân phải rõ ràng. Mỗi một chức trách phải được mô tả bằng một bản mô tả công việc. Trong đó quyền hạn và trách nhiệm phải được xác định đồng thời và tương ứng.

Ví dụ khi nêu lên trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức, phải quy định và có cơ chế về quyền được sa thải nhân viên. Trong quá khứ (thời kỳ hành chính bao cấp) quyền lực và trách nhiệm không giao tới từng cá nhân. Khi có "trục trặc kỹ thuật" thường đổ trách nhiệm cho tập thể. Hiện nay vẫn còn tình trạng này, nên miêu tả việc "tài định" không ai đứng ta chịu trách nhiệm.

Khi phải gánh vác trách nhiệm nặng nề cán bộ-công chức phải được hưởng chế độ dâng hộ tương xứng. Đây là một nguyên tắc có tính lý tưởng nhưng khó thực hiện. Không ai trả lời được dâng hộ như thế nào là vừa, là tương xứng với trách nhiệm. Qua việc áp dụng hệ thống quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn ISO (International Standards Organization) cho thấy phần lớn các công việc hành chính đều có thể xác định được các chỉ tiêu đánh giá để xác định được trách nhiệm và mức độ hoàn thành nhiệm vụ của cán bộ công chức. Trong một mức độ công bằng tương đối là điều kiện cụ thể về kinh phí vẫn có thể thiết lập được chế độ dâng hộ công bằng hợp lý theo chức trách.

7.2.3.6. Nguyên tắc phân giao nhiệm vụ gắn liền với điều kiện bảo đảm hoàn thành nhiệm vụ

Trên cơ sở sơ đồ cấu trúc và chức năng được thiết kế, tổ chức bộ máy chính quyền cần có các điều kiện đảm bảo đi kèm. Các điều kiện đảm bảo bao gồm:

- Nhu cầu về tài chính (bao gồm trang thiết bị, phương tiện hoạt động) đã trình bày trong chương 6 về chính sách tài chính,

- Nhu cầu về nhân lực (phẩm chất, trình độ),

- Nhu cầu về thể chế, tức là các công cụ pháp lý để thực thi nhiệm vụ.

Một bộ máy tổ chức linh hoạt thường áp dụng cả hai phương thức:

+ Theo việc chọn người và

+ Theo người giao việc

Tuy nhiên, với một tổ chức ổn định và có tính chuyên nghiệp cao, sơ đồ cấu trúc thường được giữ vững, kiến thức, trình độ, triết lý hoạt động, phẩm chất của nhân sự thường được thiết kế trước, do đó cách tổ chức bộ máy thường theo phương thức thứ nhất. Ở nước ta trải qua quá trình chiến tranh, cách mạng chế độ chính trị đã bị phá

bỏ, chế độ chính trị mới được thiết lập, trong một thời gian dài cả ba điều kiện bảo đảm của bộ máy đều không được thỏa mãn. Thiếu pháp luật, thiếu cán bộ có trình độ quản lý đô thị và thiếu nguồn kinh phí là một thực tế không tránh khỏi. Hậu quả là các đô thị đã không được quản lý tốt. Đáng tiếc là việc khắc phục tình trạng này quá chậm, tới hơn 30 năm sau khi Đất Nước thống nhất. Mặc dù vậy, nhờ có sự nỗ lực sáng tạo, vừa làm vừa học, vừa xây dựng pháp luật quản lý của đội ngũ CBCC, về cơ bản các đô thị ở nước ta đã phát triển trong trạng thái ổn định, đúng định hướng thiết kế và đóng góp ngày càng nhiều cho sự phát triển chung.

7.2.4. Các tiêu chí của một bộ máy chính quyền đô thị mạnh

7.2.4.1. Các cách đánh giá

Có nhiều cách đánh giá về kết quả hoạt động của chính quyền một đô thị. Thông thường người ta có thể đánh giá qua báo cáo trước HĐND hoặc cấp trên. Các báo cáo này thường kiểm điểm kết quả hoàn thành 10 nhiệm vụ của các cấp chính quyền (đã nêu ở mục 7.1), hoặc kết quả thực hiện nhiệm vụ kinh tế-xã hội của các ngành và lĩnh vực trong đô thị. Việc đánh giá kết quả hoạt động của chính quyền theo các báo cáo như trên chỉ có tính chất gián tiếp. Tức là dùng kết quả để đánh giá hoạt động. Cách đánh giá này giống như việc đánh giá chất lượng một thương hiệu bằng chính sản phẩm của thương hiệu.

Ngày nay bên cạnh việc đánh giá chất lượng doanh nghiệp bằng sản phẩm, người ta còn đánh giá (và quản lý) chất lượng trong tiến trình tạo ra sản phẩm. Việc phổ biến áp dụng tiêu chuẩn quản lý chất lượng ISO trong các lĩnh vực sản xuất, dịch vụ minh chứng cho điều đó.

Quản lý một đô thị, như nhiều nhà lý luận đã xác định, không khác mấy so với quản lý một doanh nghiệp. Do đó cũng có thể tuyên bố rằng, một chính quyền đô thị mạnh là một chính quyền đạt tiêu chuẩn ISO về quản lý chất lượng. Hoặc cụ thể hơn, một chính quyền đô thị mạnh khi các cơ quan thuộc bộ máy chính quyền đó đã áp dụng thành công tiêu chuẩn quản lý chất lượng ISO (ví dụ ISO 9001 : 2000).

Tuy nhiên để xem xét một cách toàn diện một bộ máy chính quyền đô thị có thật sự vững mạnh hay không, người ta cần đánh giá trên một số tiêu chí vừa phản ánh thực lực, vừa phản ánh kết quả sau đây.

7.2.4.2. Các tiêu chí đánh giá

1) *Hiệu lực*, thể hiện sức mạnh và năng suất của bộ máy. Biểu hiện của hiệu lực là hiệu năng của các quyết định hành chính, là cách ứng xử mạch lạc dứt điểm trước các vụ việc, là việc chấp hành mệnh lệnh cấp trên, phối hợp nhịp nhàng với các cơ

quan bạn. Hiệu lực của bộ máy chính quyền thể hiện được uy quyền của Nhà nước và chỗ dựa tin cậy của nhân dân. Mặc dù Nhà nước trong nền dân chủ và trong nền kinh tế thị trường là Nhà nước phục vụ công, nhưng để phục vụ công tốt phải duy trì pháp luật tốt, để duy trì pháp luật tốt Nhà nước phải có uy quyền vững mạnh. Uy quyền được thành tạo từ uy tín và thể chế. Về cơ bản thể chế do Nhà nước Trung ương đặt ra, do đó đối với chính quyền đô thị uy tín sẽ tạo nên uy quyền.

2) *Tài chính lành mạnh* thể hiện ở sự minh bạch, công bằng và hợp lý trong việc hoạch định và thực hiện chính sách tài chính đô thị. Tài chính lành mạnh còn thể hiện sự trong sạch của bộ máy và đội ngũ CBCC. Hành động sách nhiễu, tham nhũng chủ yếu để thu những đồng tiền bất chính. Khi thu nhập của CBCC được công khai, minh bạch sẽ góp phần tạo ra nền tài chính lành mạnh cho đô thị.

3) *Tân tiến*, thể hiện qua việc nhạy bén tiếp thu cái mới, đại diện cho trình độ khoa học kỹ thuật, văn hóa tư tưởng tiến bộ của thời đại; có định hướng phát triển cho đô thị một cách bền vững, lâu dài; tạo điều kiện cho ứng dụng và phát triển khoa học kỹ thuật hiện đại vào nền kinh tế - xã hội đô thị.

Sự tân tiến của chính quyền được thể hiện qua trình độ và năng lực của CBCC, qua việc áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật vào quản lý, qua việc thường xuyên cải tiến lề lối làm việc để nâng cao hiệu lực quản lý và phục vụ nhân dân đô thị.

4) *Được lòng dân*, thể hiện qua sự đồng thuận giữa chính quyền và người dân trong tất cả các hoạt động đô thị. Để được lòng dân phải thực hiện tốt vai trò của chính quyền, và phải thực hiện tốt cơ chế dân chủ, đặc biệt là dân chủ cơ sở. "Bộ mặt của chính quyền là bộ mặt của các viên chức cấp thấp nhất"(*). Viên chức cấp thấp như văn thư hành chính, gác cổng bảo vệ, thư ký ở phường xã ... là những người thường xuyên tiếp xúc với dân. Thái độ của họ trở thành thái độ của chính quyền đối với dân. Được lòng dân hay không là nhờ họ.

Đối với người dân, vấn đề không chỉ là lo nâng cao đời sống vật chất cho họ, mà vấn đề còn ở việc tạo ra cuộc sống tinh thần như thế nào. Trong chiến tranh gian khổ và hy sinh, vật chất vô cùng thiếu thốn nhưng chính quyền lại được nhân dân tin yêu nhất.

5) *Hiệu quả* thể hiện năng suất lao động, hiệu suất sử dụng kinh phí của bộ máy.

Hiệu quả của bộ máy chính quyền được đánh giá thông qua kết quả hoạt động và chi phí (sức người, sức của) cho chính quyền đó.

(*) Tài liệu tập huấn Dự án nâng cao năng lực quản lý đô thị VIE-96-029 của UNDP.

Kết quả hoạt động lại được đánh giá bằng các thành tựu của nền kinh tế-xã hội đô thị, bằng việc đạt tới mức độ nào các mục tiêu quản lý đô thị. Theo mục tiêu phát triển ổn định bền vững, đặc biệt phải xem xét bốn yếu tố :

- Chính quyền đã tạo điều kiện cho các thị trường đô thị như thế nào? Khả năng cạnh tranh của đô thị ở mức nào ?
- Nền tài chính đô thị có vững vàng, lành mạnh không ?
- Đời sống nhân dân có được cải thiện không, môi trường có trong sạch không ?
- Cơ sở hạ tầng, tài sản của đô thị, các hoạt động thường nhật có được quản lý tốt không ?

Về chi phí, cần đánh giá mức độ chi tiêu ngân sách cho các hoạt động. Chi tiêu thấp, kết quả cao đó là hiệu quả cao. Năng suất lao động cũng được thể hiện qua việc chi tiêu tài chính. Ví dụ trả lương cao nhưng chỉ có một số ít biên chế và có năng lực cao chi phí sẽ ít hơn trả lương thấp cho số đông nhưng năng lực yếu.

Như vậy một chính quyền đô thị mạnh là một chính quyền có hiệu lực mạnh, có tài chính lành mạnh, tân tiến, được lòng dân và có hiệu quả quản lý cao.

7.3. CÁI CÁCH HÀNH CHÍNH

7.3.1. Vai trò của cải cách hành chính

Hành chính (administration) là sự điều hành, quản lý. Là toàn bộ hoạt động của chính quyền đô thị nhằm điều hành, hướng dẫn, chỉ huy các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người, thực hiện pháp luật theo đúng ý chí của Nhà nước, phù hợp với quy luật phát triển của đô thị.

Hoạt động hành chính có 7 việc lớn, viết tắt theo tiếng Anh là PSOCoRDB (đã nêu ở mục 1.4.3) bao gồm lập kế hoạch, tổ chức bộ máy, nhân sự, phối hợp, báo cáo, điều hành và ngân sách.

Nền hành chính có 8 đặc điểm:

1) *Lệ thuộc vào chính trị và hệ thống chính trị*. Tuy nhiên hành chính là hoạt động thực hiện pháp luật, trong một chế độ xã hội, pháp luật có tính độc lập tương đối với chính trị. Cho nên hành chính có thể ổn định, trong khi chính trị có những thay đổi (ví dụ qua một kỳ bầu cử).

2) *Có tính quyền uy trên cơ sở pháp chế*. Trong một trật tự pháp luật, các quyết định mệnh lệnh hành chính phải được chấp hành.

3) *Liên tục, ổn định và thích ứng*, đặc điểm này xuất phát từ nhu cầu hoạt động liên tục, ổn định của đô thị. Tính thích ứng của nền hành chính tạo điều kiện ổn định

các hoạt động đô thị trong mọi tình huống. Điều này đặc biệt quan trọng đối với hành chính kỹ thuật - phục vụ vận hành hệ thống kỹ thuật đô thị.

4) *Chuyên môn hóa, mỗi ngành và lĩnh vực* có đặc điểm riêng, mỗi công việc trong hệ thống hành chính yêu cầu chuyên môn riêng. Chuyên môn hóa tạo nên năng suất và chất lượng của lao động hành chính.

5) *Có hệ thống thứ bậc chặt chẽ* trong một trật tự pháp lý, có cấp trên, cấp dưới, có chỉ huy và phục tùng.

6) *Không vụ lợi*, cá nhân CBCC cũng như tập thể một cơ quan hành chính không được sử dụng chính quyền để thu lợi cho cá nhân hay tập thể mình dưới bất cứ hình thức nào. Chi phí hành chính là chi phí không thu lợi nhuận.

7) *Nhân đạo*, thể hiện trong mục tiêu và phương pháp hoạt động của bộ máy Nhà nước. Nền hành chính phục vụ việc thực hiện các mục tiêu nhân đạo và bằng các phương thức nhân đạo theo luật định.

8) *Có bệnh kinh niên* là quan liêu, tham nhũng, cửa quyền.

Như vậy hành chính là các hoạt động quản lý của chính quyền để thực hiện pháp luật. Nền hành chính của một chính quyền như là trạng thái sức khỏe của một cơ thể. Tựu trung lại một bộ máy chính quyền chỉ có hai việc :

- Giữ gìn sức khỏe tốt
- Phục vụ nhân dân tốt.

Sức khỏe có tốt mới phục vụ nhân dân tốt. Muốn sức khỏe tốt phải thường xuyên rèn luyện, phòng bệnh, chữa bệnh. Cải cách hành chính là công việc thường xuyên của bộ máy chính quyền để bảo đảm sức khỏe, để thường xuyên có hiệu lực quản lý cao.

Đó cũng chính là mục tiêu của cải cách hành chính (CCHC).

7.3.2. Nội dung cải cách hành chính

Công cuộc đổi mới ở nước ta khởi sự từ 1986 thực sự là một cuộc cách mạng (thay cũ đổi mới) trong nền kinh tế, xóa bỏ cơ chế hành chính bao cấp, thiết lập cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên về nền hành chính mãi đến năm 1990 mới có NQ38 của Chính phủ về cải cách hành chính. Theo NQ38 công cuộc cải cách hành chính ban đầu chỉ trên 3 nội dung :

- Cải cách về thể chế,
- Cải cách về cơ cấu tổ chức,
- Cải cách về nhân sự.

Đến năm 2002, Chính phủ bổ sung thêm nội dung tăng cường cơ sở vật chất cho nền hành chính.

Việc cải cách hành chính không được thực hiện đồng thời với cải cách về kinh tế đã để lại các khoảng trống trong quản lý. Hiệu quả là trong một số ngành và lĩnh vực công tác quản lý nhà nước đã không theo kịp nhu cầu phát triển của nền kinh tế xã hội. Các thủ tục hành chính rườm rà, kỷ luật hành chính lỏng lẻo đã là mảnh đất tốt cho nạn tham nhũng, kìm hãm tốc độ phát triển của nền kinh tế nước ta.

Cải cách về thể chế là việc rà soát, bổ sung, xây dựng mới hệ thống các quy định pháp luật trên phạm vi quốc gia và ở từng địa phương. Trong đó có sự đổi mới nội dung và phương pháp làm luật. Quốc hội khóa IX (1996-2000) và khóa X (2001-2006) là các khóa Quốc hội thông qua nhiều luật nhất từ trước đến nay, có kỳ họp xem xét tới 8 luật (kỳ họp thứ 11, Quốc hội khóa X). Nhiều chính sách của Nhà nước trước đây điều chỉnh bằng các nghị định chính phủ, ngày nay đã được luật hóa.

Ta biết các quy định của pháp luật là công cụ của quản lý hành chính nhà nước. Những cố gắng rất lớn của Nhà nước trong mấy năm gần đây đã tạo điều kiện hoàn thiện hệ thống pháp luật. Tuy nhiên một mặt do quan điểm của nhiều người có trọng trách chưa được đổi mới, mặt khác do nền kinh tế-xã hội chuyển đổi rất nhanh và yêu cầu xây dựng pháp luật quá gấp rút, nên chất lượng nhiều luật được ban hành chậm đi vào cuộc sống. Ví dụ trong lĩnh vực đầu tư xây dựng từ khi thực hiện chính sách đổi mới (1989) Chính phủ đã ban hành quy chế quản lý đầu tư xây dựng và sửa đổi 7 lần (NĐ385/CP ngày 07/11/1990, NĐ177/CP ngày 20/10/1994, NĐ42/CP ngày 16/7/1996, NĐ92/CP ngày 23/8/1997, NĐ52/CP ngày 08/7/1999, NĐ12/CP ngày 05/5/2000, NĐ07/CP ngày 30/01/2003). Luật Đất đai cũng đã được ban hành và sửa đổi 3 lần (1988, 1993 và 2003). Tuy nhiên cả luật xây dựng và luật đất đai mới ban hành vẫn còn nhiều nội dung phải tiếp tục nghiên cứu chỉnh sửa mới thực sự tạo điều kiện phát triển thị trường bất động sản, tạo điều kiện cho việc cải cách hành chính trong các lĩnh vực quản lý đất đai và xây dựng ở nước ta.

Cải cách về tổ chức bao gồm cải cách trong cấu trúc và hệ thống chức năng, các mối quan hệ giữa các cơ quan trong bộ máy chính quyền đô thị.

Giữa thể chế và tổ chức có mối quan hệ mật thiết với nhau. Nếu thể chế đưa ra nhiều nội dung quản lý (giám sát, kiểm tra, kiểm soát, điều hành) thì sơ đồ cấu trúc và chức năng phải công kềnh, biên chế phải nhiều để thực hiện các nhiệm vụ

đó. Sơ đồ càng công kẽm thì thủ tục hành chính càng rườm rà, nhiêu khê. Ngược lại trong nhiều trường hợp các quy định pháp luật được xây dựng trên cơ sở hệ thống tổ chức có sẵn, khi thực hiện cải cách về tổ chức đòi hỏi phải cải cách về thể chế.

Cải cách về nhân sự, nhân sự trong bộ máy hành chính là nhân sự của các chức danh trong hệ thống cấu trúc và chức năng. Mỗi chức danh có yêu cầu (hay tiêu chuẩn) tối thiểu về phẩm chất, trình độ, năng lực của cán bộ công chức đảm nhiệm chức danh đó. Cải cách hành chính về nhân sự là xây dựng hệ thống tiêu chuẩn cho các chức danh, đào tạo, bồi dưỡng, thi tuyển, bổ nhiệm và miễn nhiệm theo các tiêu chuẩn đó.

Cải cách cơ sở vật chất, một cách khái quát là cải cách về chi phí cho nền hành chính, bao gồm :

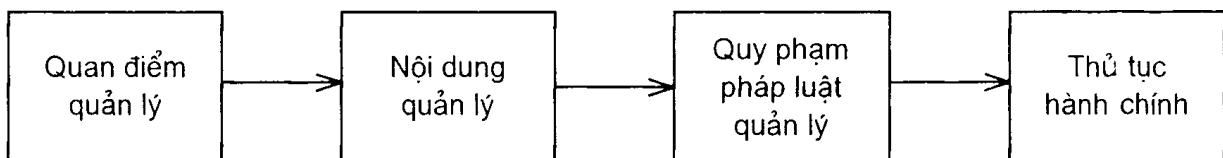
- Tiền lương cán bộ công chức,
- Trang bị và mặt bằng công sở,
- Chi phí hoạt động.

Trong chương về chính sách tài chính đã đề cập tới chính sách thu chi, trong đó có chi cho nền hành chính và thu lệ phí hành chính. Thực hiện tốt chính sách tài chính vừa bảo đảm thực hiện được nền tài chính lành mạnh, vừa bảo đảm nền hành chính có hiệu lực cao.

7.3.3. Đơn giản nội dung quản lý nhà nước

7.3.3.1. Nguồn gốc thủ tục hành chính

Một mục tiêu hàng đầu của cải cách hành chính là đơn giản hóa thủ tục hành chính. Để thực hiện mục tiêu này, cần tìm hiểu nguồn gốc của thủ tục hành chính. Từ sơ đồ 7-2 ta thấy thủ tục không phải bắt nguồn từ quy phạm pháp luật quản lý, mà sâu xa hơn từ quan điểm quản lý và nội dung quản lý.



Hình 7-2

Quan điểm quản lý của chế độ hành chính bao cấp là kiểm soát các hoạt động trong xã hội, quan điểm quản lý của cơ chế thị trường là kích thích và tạo điều

kiện. Phương pháp quản lý hành chính bao cấp là "lệnh", của cơ chế thị trường là "luật". Giữa hai thái cực "lệnh" và "luật" có khoảng trung gian chuyển tiếp là vừa lệnh, vừa luật.

Thủ tục hành chính là thủ tục chuẩn bị cho việc ra quyết định. Thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thủ tục cấp giấy phép xây dựng ... đều là các thủ tục để ban hành một quyết định, một lệnh theo nghĩa khái quát. Xu hướng chung là cùng với việc nâng cao trình độ dân trí, tăng cường ý thức thượng tôn pháp luật, không ngừng giảm bớt việc kiểm soát hành vi (các loại giấy phép đều là công cụ để kiểm soát), tăng cường khuyến khích tạo điều kiện, tăng cường hướng dẫn pháp lý, tăng cường hậu kiểm và xử lý vi phạm một cách nghiêm minh để tăng cường tính tự động hóa vận hành của xã hội theo pháp luật. Để làm tốt việc đó, cần phải đơn giản hóa nội dung quản lý.

7.3.3.2. Mục tiêu và giải pháp

Mục tiêu nhằm tăng năng suất lao động của bộ máy quản lý, tăng hiệu lực và hiệu quả quản lý, giảm phiền hà cho nhân dân và góp phần tăng năng suất lao động xã hội.

Cơ sở để cắt giảm nội dung quản lý là việc gì ảnh hưởng trực tiếp tới lợi ích chung và lâu dài thì Nhà nước tăng cường quản lý, *việc gì ảnh hưởng trực tiếp tới người dân thì người dân tự lo, chịu trách nhiệm trước pháp luật, Nhà nước chỉ kiểm tra (hậu kiểm) các yếu tố có liên quan tới lợi ích chung, và lâu dài.*

Ví dụ đối với một công trình xây dựng của tư nhân, do công trình là sản phẩm khối lớn, tồn tại lâu dài có ảnh hưởng nhiều mặt tới đô thị, khi đã xây dựng khó đập bỏ, nên Nhà nước phải kiểm soát toàn bộ quá trình xây dựng. Tuy nhiên không phải vì vậy mà "Người Nhà nước" máy móc kiểm soát tới từng nét vẽ theo ý của mình, hoặc theo bản vẽ được mình phê duyệt. Quy hoạch được duyệt không phải là cái khuôn để đúc ra đô thị. Vậy *nội dung quản lý xây dựng một công trình theo quy hoạch chỉ nên gồm những gì ? Quản lý những gì để kích thích sự sáng tạo kiến trúc, khuyến khích đầu tư?* Vấn đề này hiện nay vẫn đang còn tranh luận.

Đơn giản nội dung quản lý là một cuộc đấu tranh, đấu tranh để cắt giảm quyền lực, đụng chạm đến quyền lợi cá nhân một số người trong bộ máy chính quyền. Trong thời gian gần đây (từ năm 2000), cuộc đấu tranh này đã có kết quả đáng kể, hơn 400 giấy phép con đã bị hủy bỏ.

7.3.4. Nền hành chính phục vụ công

7.3.4.1. Khái niệm

Phục vụ công (serve - to - the - public - STP) là một cách thức của cơ quan nhà nước và công chức làm việc với mỗi người dân hoặc tổ chức khi cung cấp các dịch vụ hoặc thực hiện các quy định.

Bản chất của chính quyền là không vụ lợi, do đó cần phân biệt phục vụ công và dịch vụ công. Phục vụ công là các công việc hành chính nhằm cung cấp các dịch vụ về hành chính và chỉ được thu lệ phí hành chính. Dịch vụ công là các hoạt động của các tổ chức sự nghiệp của Nhà nước thực hiện và thu phí dịch vụ. Ví dụ dịch vụ y tế, giáo dục, tư vấn pháp lý ... Trong phí dịch vụ có thể chứa lợi nhuận kinh doanh hoặc không.

Nếu thực hiện các quy trình hành chính mà thu phí và gọi là phí dịch vụ công là không đúng bản chất về chức năng và nhiệm vụ của nền hành chính Nhà nước.

7.3.4.2. Yêu cầu đối với phục vụ công

Như nêu trên, phục vụ công là cách hoạt động hành chính có tính chất trái ngược với phong cách của quyền trong cơ chế "xin-cho". Trong quan hệ mới này cơ quan nhà nước giống như một doanh nghiệp, còn người dân giống như khách hàng. Người dân cũng được coi là "thượng đế" khi đến cơ quan nhà nước. Cơ quan nhà nước lấy mục tiêu phục vụ làm cao cả, làm sao để người dân được hài lòng.

Trong ngôn ngữ Việt Nam từ "xin", "cho" thể hiện sự khiêm nhường lịch sự, trong mối quan hệ nhà nước và công dân các từ này vẫn còn. Muốn được phép xây dựng phải làm đơn xin phép, tuy nhiên cơ quan thẩm quyền phải xem việc cấp phép là một nghĩa vụ, phải hướng tới việc làm hài lòng người dân, tạo điều kiện cho người dân. Trên thực tế đã xin người dân vui lòng đóng thuế và nạp lệ phí hành chính rồi.

Theo quan điểm phục vụ đó, dù là phục vụ hành chính hay dịch vụ công, các hoạt động phục vụ nhân dân phải bảo đảm các yêu cầu sau :

- 1) Nhanh chóng,
- 2) Công khai (hoạt động hành chính trong suốt),
- 3) Đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện,
- 4) Thuận tiện cho khách hàng,
- 5) Đúng luật,
- 6) Thái độ phục vụ đúng đắn.

Sáu yêu cầu này cũng là sáu yêu cầu cải tiến thủ tục hành chính. Cải tiến thủ tục hành chính là một nội dung quan trọng trong cải cách thể chế hành chính. Việc xây dựng dây chuyền hành chính một cửa, một dấu cũng để thực hiện các yêu cầu trên.

7.3.4.3. Các nguyên nhân hạn chế phục vụ công

Về *thể chế*, các yêu cầu trên sẽ khó thỏa mãn khi các quy định của pháp luật còn thiếu rõ ràng, nội dung quản lý còn quá ôm đodom, bao biện. Một hệ thống pháp luật không hoàn chỉnh và khoa học khó thực hiện được một chế độ phục vụ tốt. Chúng ta đã có rất nhiều ví dụ về việc này trong quản lý về đất đai, xây dựng.

Về *cơ cấu tổ chức*, luật pháp thế nào thì tổ chức thế ấy. Ngoài ra việc phân công phân nhiệm thiếu rõ ràng, nơi bỏ lỏng nơi chồng chéo cũng gây trở ngại cho người dân. Hệ quả của pháp luật và hệ thống tổ chức mù mờ, ôm đodom là các thủ tục hành chính rườm rà phiền toái.

Để có hệ thống pháp luật và hệ thống tổ chức khoa học phải thay đổi về cơ bản quan điểm về quản lý nhà nước, phải chuyển từ Nhà nước cai trị, Nhà nước kiểm soát, qua Nhà nước phục vụ.

Nhân viên, để phục vụ khách hàng được tốt, nhân viên phải am hiểu công việc, phải thực hiện công việc thuần túy. Với năng suất lao động cao và phải có thái độ phục vụ tốt. Nếu nhân viên thiếu *bản mô tả công việc* sẽ không biết phải hành động như thế nào, theo quy định pháp luật nào. Thái độ ý lại, cửa quyền, lười biếng và vụ lợi thì sẽ không thể thực hiện được chế độ phục vụ công.

Việc đánh giá giám sát của cấp trên, của quần chúng và dư luận sẽ góp phần hoàn chỉnh chế độ phục vụ công. Thiếu giám sát kiểm tra là nguyên nhân quan trọng hạn chế kết quả phục vụ công.

Kinh phí thiếu hoặc cung cấp không kịp thời thường là trở lực lớn để hoàn thành công việc. Mất bằng làm việc quá chật chội, nóng bức dễ ảnh hưởng tới thái độ tiếp dân của nhân viên cũng như năng suất lao động của họ.

7.3.5. Cán bộ công chức hành chính

Theo pháp lệnh cán bộ công chức (CBCC, 1998), CBCC là công dân Việt Nam, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước, gồm :

- 1) Do bầu cử,
- 2) Được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc giao nhiệm vụ thường xuyên trong tổ chức chính trị và tổ chức chính trị xã hội,

- 3) CBCC hành chính (có ngạch, bậc),
- 4) Thẩm phán, kiểm sát viên,
- 5) Nhân viên quốc phòng (không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan và quân nhân chuyên nghiệp).

CBCC là thành phần ưu tú của xã hội, là những người có năng lực, trình độ và phẩm chất hơn người để tham gia vào bộ máy Nhà nước - bộ máy cai trị và phục vụ nhân dân. Trong chế độ phong kiến, tầng lớp quân tử thay nhà vua trị vì đất nước với phương châm "tề gia, trị quốc, bình thiên hạ", với phẩm chất "nhân, trí, dũng", với đạo đức "nhân, lễ, nghĩa, trí, tín" đã là tầng lớp mẫu mực trong xã hội suốt mấy ngàn năm. Ngày nay năng lực, phẩm chất đạo đức của CBCC có khác chăng ở mục tiêu phục vụ nhân dân. Ngày xưa là "Trung quân ái quốc" ngày nay là "Trung với nước hiếu với dân".

CBCC đặc biệt là cán bộ phải lấy việc phục vụ nhân dân, phục vụ tổ quốc làm ý tưởng sống. Chỉ khi có lý tưởng đó mới đủ sức vượt qua sự cám dỗ của lợi ích vật chất, mới không bị sa vào nạn tham nhũng.

Để có đội ngũ CBCC mạnh, phải có chiến lược về nguồn nhân lực. Chiến lược nguồn nhân lực toàn diện phải hội đủ "ba mũi" giáp công :

- Chiến lược giáo dục, đào tạo con người từ trẻ sơ sinh,
- Chiến lược đào tạo, trang bị kiến thức nghiệp vụ và năng lực tự nâng cao trình độ,
- Chiến lược sử dụng, CBCC được sử dụng đúng sở trường, có môi trường làm việc tốt, có đài ngộ tương xứng với kết quả lao động.

Chiến lược nguồn nhân lực là chiến lược có ý nghĩa then chốt nhất trong chiến lược phát triển.

7.4. CUỘC ĐẤU TRANH CHỐNG THAM NHÜNG VÀ QUAN LIÊU

7.4.1. Nhận dạng bệnh tham nhũng và quan liêu

Quan liêu, mệnh lệnh, cửa quyền và tham nhũng là những căn bệnh kinh niên từ lâu đời của cơ quan quyền lực. Trong đó quan liêu, mệnh lệnh, cửa quyền là bệnh về phong cách công tác, là hậu quả của thiếu năng lực, lười biếng, thiếu trình độ hoặc thiếu giác ngộ về vị trí công tác.

Quan liêu là việc giải quyết công việc thiếu thông tin. Do đâu thiếu thông tin ? Do CBCC lười biếng không sâu sát thực tế để thu thập thông tin. Hậu quả của quan

liêu là các quyết định sai lầm. Quyết định sai lầm của cơ quan công quyền gây tác hại nhiều khi còn lớn hơn những vụ tham nhũng lẻ tẻ.

Mệnh lệnh là phong cách công tác thiếu dân chủ. Tự coi mình là quan trên, chỉ thích người khác phục tùng theo ý chí của mình, không tôn trọng ý kiến quần chúng, không kiên trì vận động quần chúng.

Cửa quyền là phong cách ý thế quyền lực hách dịch, coi thường quần chúng nhân dân. Những nhân viên cấp thấp (người bảo vệ, người tiếp nhận hồ sơ, v.v...) thường lại dễ mắc bệnh này. Trong khi như ta biết bộ mặt của chính quyền lại là bộ mặt của các viên chức cấp thấp nhất.

Tham nhũng là căn bệnh lợi dụng vị trí công tác để vụ lợi bất chính. Tham là tham lam, nhũng là nhũng nhiễu. Biểu hiện của tham nhũng là gây khó dễ để ăn của đút lót dưới nhiều hình thức. Để hồ sơ được giải quyết nhanh chóng, người dân thường có "đồng tiền đi trước là đồng tiền khôn". Ban đầu là gói trà, bao thuốc (lúc kinh tế còn khó khăn), ngày nay đồng tiền đi trước đã lên bạc triệu, bạc tỷ.

Tham ô công quỹ, cùng nhau chia xé tiền thuế (giảm thuế, bỏ sót thuế để hưởng bồi dưỡng), tiền phạt (miễn phạt để nhận tiền bỏ túi), đều là các hành vi tham nhũng.

7.4.2. Nguyên nhân của nạn quan liêu, tham nhũng

Quan liêu tham nhũng là căn bệnh thuộc về chủ quan của đội ngũ CBCC. Suy diễn một cách hình thức sẽ thấy ngay nguyên nhân cơ bản là do phẩm chất đạo đức và trình độ năng lực của một bộ phận CBCC còn yếu kém. Tuy nhiên có những yếu tố bên ngoài tạo điều kiện cho nạn tham nhũng, quan liêu, đó là:

1) Do pháp luật còn nhiều kẽ hở. Trong các trường hợp giải quyết cách nào cũng được thì dễ xảy ra tình trạng nếu là thân quen hoặc có "bối tron" thì theo cách A, nếu không thì theo cách B.

2) Tổ chức không chặt chẽ, kỷ luật hành chính không nghiêm, trách nhiệm không rõ ràng. Trong điều kiện đó dễ xảy ra tình trạng "quýt làm cam chịu". Bọn cơ hội, tham nhũng lợi dụng sự thiếu chặt chẽ này để kiếm lợi.

3) Thủ tục hành chính mập mờ, không có thời hạn giải quyết hồ sơ, không quy định rõ thành phần hồ sơ. Nhân viên nhận hồ sơ cũng có thể đặt thêm thủ tục để có điều kiện "linh hoạt giải quyết".

4) Phẩm chất cán bộ công chức chưa được nâng cao.

5) Tiền lương của CBCC quá thấp so với mức sống chung của xã hội. CBCC là nạn nhân của tình trạng "thông cảm" của người dân. Việc cho tiền bồi dưỡng dù là sự

thông cảm CBCC lương không đủ sống cũng tạo nên thói quen ăn tiền của CBCC. Sau đó ai không thông cảm sẽ không còn được đối xử tử tế.

6) Thái độ của dư luận, của quần chúng, vừa lên án chung chung, vừa dễ dàng chấp nhận việc "lót tay" trong công việc cụ thể liên quan tới bản thân.

7) Chính phủ thiếu kiên quyết. Một bộ phận "người trên ở chẳng kỷ cương". Nhân dân muốn tố cáo tham nhũng cũng không biết tố cáo cho ai, liệu có bị trù dập không. Nếu những việc tiêu cực tham nhũng xảy ra cá biệt, thì lỗi thuộc về cấp dưới, tại nơi có hiện tượng xảy ra. Nếu tình trạng tiêu cực, tham nhũng phổ biến, đó là lỗi ở cấp vĩ mô.

7.4.3. Các biện pháp chống tham nhũng

Suy luận từ 7 nguyên nhân nêu trên có thể thấy được các biện pháp chống tham nhũng. Để khắc phục các nguyên nhân từ 1 đến 5, cần thực hiện tốt công cuộc cải cách hành chính. Đối với nguyên nhân thứ 6 và thứ 7, Chính phủ trung ương cũng như chính quyền các đô thị phải có quyết tâm cao hơn trong việc chống tham nhũng. Trên cơ sở đó tuyên truyền vận động nhân dân tham gia vào cuộc đấu tranh chống tham nhũng.

Trong mối quan hệ giữa Nhà nước với CBCC cần học kinh nghiệm của Singapore với phương châm "4 không" :

1) *Không ham-* CBCC phải được giáo dục đào tạo để có bản lĩnh và trí tuệ, biết quý trọng giá trị tinh thần, trọng danh dự để không có lòng tham của bất chính. Những quan thanh liêm ngày xưa thường theo thuyết "tứ trí". Với chủ thuyết "thiên tại tâm" việc làm giữa hai người, ngoài hai người biết còn có trời biết, đất biết. Trời ở trong lòng người, ở lương tâm mỗi người. Theo học thuyết của Khổng Tử, vấn đề tự giác ngộ, tự rèn luyện của người quân tử là yếu tố số 1, pháp luật là yếu tố số 2 tạo nên sự thịnh trị. Phân tích các nguyên nhân khách quan và chủ quan của bệnh tham nhũng, phẩm chất, bản lĩnh của CBCC vẫn là yếu tố số 1.

2) *Không cần-* CBCC được hưởng chế độ đãi ngộ phù hợp với nền kinh tế. Họ có cuộc sống vừa đú và ổn định, không cần làm thêm ngoài công việc theo chức vụ. Không cần bất kỳ thu nhập nào khác ngoài tiền lương và sự đãi ngộ chính thức của Nhà nước, không cần sự "thông cảm" theo kiểu thương hại "về sự thiếu thốn tội nghiệp" CBCC vẫn có cuộc sống tốt.

3) *Không thể-* Hệ thống pháp luật, các thủ tục hành chính phải chặt chẽ, rõ ràng, dù có CBCC nào xấu, có lòng tham cũng không thể thực hiện được các hành vi tham nhũng. Những người muốn đưa hối lộ cũng không thể thực hiện được.

4) Không dám- Các quy định về xử lý đối với hành vi tham nhũng thật kiên quyết, triệt để, dứt khoát và nghiêm khắc. Kẻ vi phạm phải bị xử phạt nặng để làm gương cho kẻ khác.

Để thực hiện được 4 không, phải thực hiện tốt công cuộc cải cách hành chính, thực hiện tốt quy chế dân chủ, xây dựng tổ chức trong sạch từ trên xuống, từ trong ra. Chủ tịch Hồ Chí Minh nói : "sức mạnh của chúng ta từ tổ chức mà ra". Trong tất cả các vấn đề của đô thị được đề cập đến từ đầu đến cuối đều thấy vai trò trọng yếu của bộ máy Nhà nước - chính quyền đô thị. Tổ chức chặt chẽ, bản lĩnh và trí tuệ là các yếu tố cơ bản bảo đảm cho một chính quyền mạnh.

Bộ máy chính quyền trong sạch, vững mạnh mới quản lý tốt đô thị, thực hiện tốt các chính sách về đô thị đảm bảo mục tiêu ổn định, bền vững của các thành phố.



THAY LỜI KẾT

Tất cả các chính sách đô thị đã đề cập trên đều là những công cụ đắc lực giúp cho công tác quản lý đô thị được toàn diện. Từng chính sách có vai trò nhiệm vụ khác nhau nhưng có liên quan chặt chẽ với nhau và cùng hướng tới mục tiêu là phục vụ quản lý, xây dựng đô thị phát triển ổn định và bền vững. Những vấn đề cần lưu ý khi nghiên cứu cuốn sách có thể tóm lược theo những nội dung chính sau đây:

1) Xu hướng phát triển tự phát của thế giới là phân kỳ, khoảng cách giữa văn minh và lạc hậu, giữa giàu và nghèo ngày một lớn. Nỗ lực chủ quan cao và bằng những bước đột phá mới khắc phục được xu hướng đó. Nước ta đang trong quá trình đổi mới có tính đột phá này với rất nhiều cơ hội nhưng cũng đầy nguy cơ. Công nghiệp hoá, hiện đại hoá cũng là quá trình đô thị hóa. Quá trình đô thị hóa khi được quản lý tốt sẽ tạo nên bước tiến nhảy vọt của đất nước, nếu không được quản lý tốt sẽ đánh mất thời cơ phát triển và đưa đất nước sa vào tình trạng tụt hậu.

2) Chính sách đô thị là hệ thống các quan điểm, mục tiêu và giải pháp cơ bản phục vụ công tác quản lý đô thị. Quản lý đô thị là hệ thống các hoạt động của bộ máy nhà nước và toàn bộ hệ thống chính trị nhằm huy động mọi nguồn lực để thực hiện mục tiêu phát triển ổn định bền vững của đô thị. Quản lý đô thị cũng là việc giải quyết hài hòa các lợi ích của người dân trong quá trình phát triển. Ở mỗi người có ba cặp lợi ích mâu thuẫn nhau - giữa riêng và chung, giữa cục bộ và toàn cục, giữa trước mắt và lâu dài. Các tiêu chí để đánh giá một đô thị bền vững là:

- Cảnh tranh tốt
- Sống tốt
- Tài chính lành mạnh
- Được quản lý tốt.

3) Để thực hiện mục tiêu phát triển ổn định bền vững, chính quyền đô thị phải chú trọng 3 vai trò cơ bản:

- Đảm bảo cơ sở hạ tầng đô thị
- Tạo điều kiện cho các thị trường phát triển
- Bảo vệ môi trường

Để thực hiện 3 vai trò chức năng đó, chính quyền đô thị cần chú trọng 4 giải pháp cơ bản (4I):

- Đảm bảo hạ tầng
- Kích thích hay phạt
- Ngăn cấm (hành lang pháp lý)
- Thông tin.

4) *Công nghiệp hóa* đất nước có 4 tiến trình song song:

- Tái bố trí sử dụng đất
- Tăng năng suất lao động
- Tái định cư quy mô lớn
- Nâng cao đời sống nhân dân.

Đô thị hóa phục vụ 4 tiến trình đó trong từng diễn biến cụ thể. Các đô thị cần cạnh tranh nhau để thu hút đầu tư, chuẩn bị tốt các điều kiện để đón dân nhập cư, đào tạo nâng cao năng suất lao động, tạo điều kiện nâng cao đời sống cho họ. Các chính sách hạn chế nhập cư thường làm tốc độ phát triển kinh tế chậm lại.

5) *Đô thị như là một cơ thể sống*, luôn phát triển theo các quy luật khách quan của kinh tế thị trường nhưng có thể điều khiển được bằng quy hoạch và chiến lược phát triển đô thị (CDS). Tuy nhiên, quy hoạch không phải là cái khuôn đúc ra đô thị, mà là một hệ thống thông tin như hệ thống Gen trong sinh học. Quy hoạch là trách nhiệm của người đứng đầu đô thị, của hệ thống chính trị và cộng đồng dân cư, trong đó các nhà chuyên môn về quy hoạch đóng vai trò nòng cốt. Quy hoạch là việc tổ chức công việc theo không gian, là cơ sở để đảm bảo đô thị phát triển ổn định, bền vững; quy hoạch tạo điều kiện giải quyết hài hòa các lợi ích về kinh tế, xã hội và môi trường. Đặc biệt quy hoạch là yếu tố cơ bản để xây dựng và bảo vệ môi trường sống của nhân dân .

6) *Đất nước có 3 nguồn lực cơ bản để phát triển là nhân lực, thế lực và tài lực*
Đất đai thuộc về tài nguyên, là một trong ba nguồn lực đó. Phát triển đô thị làm tăng giá trị của đất nhưng ảnh hưởng xấu tới môi trường sinh thái và an toàn lương thực. Đất đai là thành phần cơ bản của thị trường bất động sản. Đất đai là tài sản đặc biệt chịu chế độ sở hữu song trùng vừa tư nhân, vừa công cộng (tộc dân). Đất đai chỉ trở thành hàng hóa khi được đăng ký quyền sở hữu, được mua bán trên thị trường và có luật pháp về tịch thu thế nợ. Việc sử dụng đất đai phải theo quy hoạch và kế hoạch. *Quy hoạch xây dựng* đô thị chính là quy hoạch sử dụng đất đô thị. Kế hoạch sử dụng đất là cơ sở bảo đảm an toàn lương thực và môi trường sinh thái.

7) *Nhà ở là hàng hóa đặc biệt* gắn liền với đất. Nhà ở là nhu cầu cơ bản và thiết yếu của con người. Thực chất chính sách nhà ở là tìm mọi cách huy động nguồn lực trong xã hội để đảm bảo chỗ ở cho người có thu nhập thấp, người nghèo. Nhà ở là

một ngành kinh tế lớn, góp phần đáng kể vào bộ mặt kiến trúc đô thị, trực tiếp đáp ứng nhu cầu và là mục tiêu "sống tốt". Cùng với đất đai, nhà ở là hàng hóa trong thị trường bất động sản, thông qua ngân hàng có thể chuyển đổi thành vốn sản xuất kinh doanh.

8) *Cơ sở hạ tầng đô thị* bao gồm hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hệ thống hạ tầng xã hội và hệ thống dịch vụ đô thị. Cơ sở hạ tầng đô thị đòi hỏi tính đồng bộ cao, vốn đầu tư lớn và chậm thu hồi; kỹ thuật xây dựng, bảo trì và khai thác phức tạp, do đó chính quyền đô thị giữ vai trò chủ đạo trong việc đảm bảo cơ sở hạ tầng, trong đó đặc biệt chú trọng việc huy động vốn, đào tạo cán bộ chuyên môn và xây dựng cơ chế quản lý. Để đảm bảo tính đồng bộ và sử dụng các nguồn lực có hiệu quả, đô thị cần được phát triển theo dự án và chương trình lớn. Đồng thời thực hiện tốt các chính sách tư nhân hóa và xã hội hóa trong đầu tư phát triển cũng như dịch vụ đô thị. Mặc dù một số công ty dịch vụ đô thị như cấp điện, cấp nước, v.v... có tính độc quyền tự nhiên, nhưng cần có nhiều biện pháp để thị trường hóa các dịch vụ đô thị nhằm tạo điều kiện tự do cạnh tranh, nâng cao chất lượng dịch vụ và hạ giá thành. Nhà nước cần quản lý chặt chẽ các công ty độc quyền tự nhiên.

9) *Tài chính vừa là mục tiêu phát triển vừa là giải pháp cơ bản để quản lý đô thị.* Chính sách tài chính đô thị vừa giúp bảo đảm nguồn thu, vừa bảo đảm nguồn chi thực hiện các nhiệm vụ và đầu tư phát triển, vừa bảo đảm công bằng xã hội. Các nguyên tắc được chú trọng là:

- Ai được hưởng lợi phải trả tiền
- Thu bất kể nơi nào có thể
- Chi gắn liền với nhiệm vụ giao
- Tăng sức nỗi của khả năng huy động vốn
- Bảo đảm tốt chế độ chuyển vốn
- Minh bạch và lành mạnh.

Quan điểm chung là Nhà nước không có tiền, nhưng nhà nước có khả năng thu tiền từ dân để phục vụ dân.

10) *Xây dựng bộ máy chính quyền* có hiệu lực, hiệu quả cao là giải pháp cơ bản hàng đầu để thực hiện các mục tiêu quản lý đô thị. Ở nước ta, Nhà nước pháp quyền đang chuyển từ vai trò cai trị qua vai trò phục vụ, thay thế việc quản lý bằng lệnh thành quản lý bằng luật. Cơ quan và CBCC đối xử với người dân như doanh nghiệp đối xử với khách hàng. Bộ mặt của Nhà nước là bộ mặt của viên chức cấp thấp nhất. Chính quyền địa phương (cấp gần dân nhất) càng lành mạnh càng phục vụ dân tốt.

11) *Cải cách hành chính* là công việc thường xuyên nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả của bộ máy chính quyền. Nội dung cải cách hành chính bao gồm:

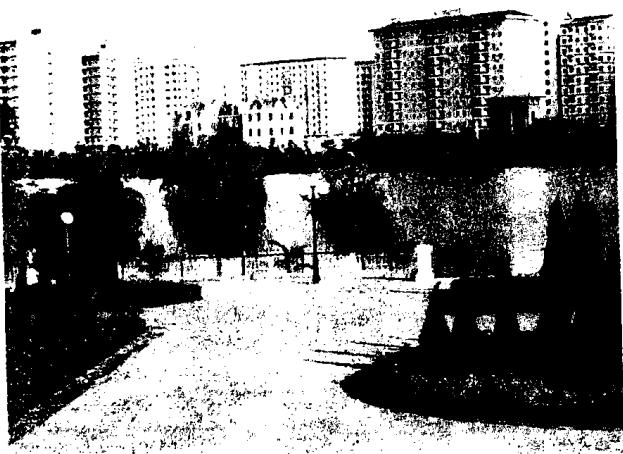
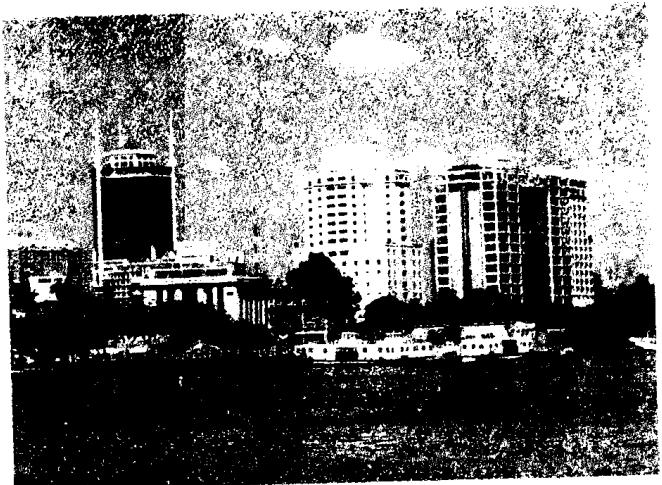
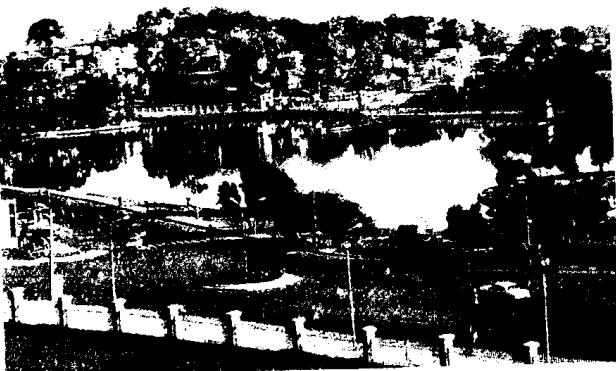
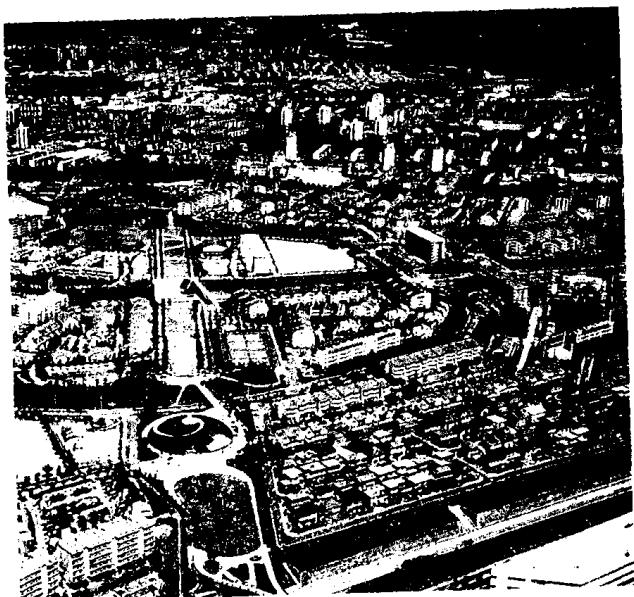
- Cải cách thể chế
- Cải cách tổ chức bộ máy
- Cải cách về nhân sự
- Cải cách về cơ sở vật chất.

Các quy định quản lý phát sinh từ nhu cầu thực tiễn, tinh giản nội dung quản lý là cơ sở để tinh giản biên chế và tổ chức, tinh giản các thủ tục hành chính. Cải cách hành chính là công cụ hàng đầu để chống tham nhũng, quan liêu, cửa quyền.

12) Tất cả các bộ máy quyền lực đều có *nguy cơ mắc bệnh tham nhũng, quan liêu và cửa quyền*. Các căn bệnh này phát sinh từ cơ cấu tổ chức, thể chế chính sách và phẩm chất CBCC. Trong đó quan trọng nhất là CBCC. Cần học tập *kinh nghiệm 4 "không"* của Singapore.

- *Không ham*, đào tạo CBCC thành tầng lớp ưu tú của xã hội, biết sống bằng lòng tự hào và sự cống hiến.
- *Không cần*, tạo điều kiện cho CBCC có cuộc sống ổn định, đầy đủ.
- *Không thể*, xây dựng hệ thống pháp luật và quản lý hành chính minh bạch, trong suốt.
- *Không dám*, có biện pháp phát hiện và xử lý nghiêm minh các hành vi tham nhũng.

Xây dựng đội ngũ CBCC trong sạch vững mạnh là đảm bảo cơ bản để thực hiện các mục tiêu quản lý đô thị đem lại tự do, hạnh phúc cho nhân dân như Chủ tịch Hồ Chí Minh hàng mong ước.



TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Remy Poud'hoome. *Việt Nam tăng trưởng đô thị và quản lý đô thị*. Hội thảo về chính sách đô thị. Hà Nội. tháng 6.1992.
2. Christine Wallich. *Tài chính địa phương và các mối quan hệ tài chính chính phủ các cấp ở những nền kinh tế đang phát triển và trong thời kỳ quá độ*. Hội thảo về chính sách đô thị. Hà Nội. 1992.
3. William Doebele. *Chính sách đất đô thị của Việt Nam*. Hội thảo chính sách đô thị. Hà Nội. 1992.
4. Trevor Farn Worth. *Tâm quan trọng của việc quản lý đất đai trong quá trình phát triển của Hồng Kông*. Hội thảo chính sách đô thị. Hà Nội .1992.
5. Robert Buckley - Lawrence M.Hannah. *Sự phát triển chính sách nhà ở của Việt Nam*. Hội thảo chính sách đô thị. Hà Nội. 1992.
6. Học viện Hành chính quốc gia. *Giáo trình về quản lý hành chính Nhà nước*, tập I, II, III, IV. Hà Nội. 1996.
7. Nguyễn Duy Gia. *Cải cách nền hành chính quốc gia ở nước ta*. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia. Hà Nội. 1996.
8. Tài liệu Hội nghị đô thị Toàn quốc lần thứ II - tháng 7.1995. Nhà xuất bản Xây dựng. Hà Nội. 1995.
9. Nguyễn Thế Bá. *Quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị*. Nhà xuất bản Xây dựng. Hà Nội. 1999.
10. Bộ tài liệu tập huấn dự án quốc gia VIE/95/051: *Tăng cường năng lực quản lý và quy hoạch đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh*. Sở Xây dựng thành phố Hồ Chí Minh. 1998 (bộ 4 tập lưu hành nội bộ).
11. Nguyễn Ngọc Châu. *Quản lý đô thị*. Nhà xuất bản Xây dựng. Hà Nội. 2001.
12. Phạm Trọng Mạnh. *Quản lý đô thị*. Nhà xuất bản Xây dựng. Hà Nội. 2002.
13. Võ Kim Cương. *Quản lý đô thị thời kỳ chuyển đổi*. Nhà xuất bản Xây dựng. Hà Nội. 2004.
14. Nguyễn Đăng Sơn. *Phương pháp tiếp cận mới về quy hoạch và quản lý đô thị*. Nhà xuất bản Xây dựng. Hà Nội. 2005.
15. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH - NXB Sự thật. Hà Nội. 1991.
16. Viện nghiên cứu Hành chính - Học viện Hành chính quốc gia và Ban TCCQ thành phố Hồ Chí Minh. *Cải cách hành chính ở thành phố Hồ Chí Minh 1995-1999 - Thành tựu và bài học*. NXB Chính trị quốc gia. Hà Nội. 2000.

17. Geonge L.Morrisey. *Quản lý theo mục tiêu và hiệu quả*. NXB Khoa học kỹ thuật (Nguyễn Thị Định dịch). Hà Nội. 1986.
18. Tôn Nữ Quỳnh Trân, Nguyễn Thế Nghĩa. *Phát triển đô thị bền vững*. NXB Khoa học xã hội 2002.
19. *Luật Đất đai năm 2003*, có hiệu lực từ ngày 01.7.2004.
20. Nghị định 181/2004/NĐ-CP, ngày 29.10.2004 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai. Nghị định 17/2006/NĐ-CP, ngày 27.01.2006 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai ...
21. *Luật Xây dựng*, năm 2003, có hiệu lực từ ngày 01.7.2004.
22. Nghị định 16/2005/NĐ-CP, ngày 07.02.2005 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình.
23. Nghị định 08/2005/NĐ-CP, ngày 24.01.2005 của Chính phủ về quy hoạch xây dựng.
24. Nghị định 72/2001/NĐ-CP, ngày 05.10.2001 của Chính phủ về việc phân loại đô thị và phân cấp quản lý đô thị.
25. *Luật cạnh tranh*, năm 2004 có hiệu lực từ ngày 01.7.2005.
26. *Luật Ngân sách Nhà nước*, năm 2002 có hiệu lực từ năm 2004.
27. *Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam*, năm 2003 có hiệu lực thi hành từ ngày 01.8.2003.
28. *Luật Kế toán*, năm 2003 có hiệu lực từ ngày 01.4.2004.
29. *Luật Thống kê*, năm 2003 có hiệu lực từ ngày 01.4.2004.
30. *Luật Kiểm toán Nhà nước*, năm 2005 có hiệu lực từ ngày 01.01.2006.
31. *Luật tổ chức Chính phủ*, năm 2001.
32. *Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND ở mỗi cấp*, công bố ngày 03.7.1996, theo Lệnh số 501/CTN của Chủ tịch nước.
33. *Luật Giáo dục*, năm 2005 có hiệu lực từ ngày 01.01.2006.
34. *Luật Khoa học và Công nghệ*, năm 2000 có hiệu lực từ ngày 01.01.2001.
35. David I.Cleland- *Project management strategic design and implementation* (1995).
36. Bộ Xây dựng - *Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020* - NXB Xây dựng. Hà Nội. 1999.
37. Nghị định 02/2006/NĐ-CP, ngày 05.01.2006 về việc ban hành quy chế khu đô thị mới.

CHỮ VIẾT TẮT

- ADB - Asian development Bank - Ngân hàng phát triển châu Á.
- BOT - Build Operate Transfer - Xây dựng - Khai thác - Chuyển giao
- GDP - Gross domestic product - Tổng sản phẩm nội địa
- HDI - Human Development Index - Chỉ tiêu phát triển con người
- IMF - International Monetary Fund - Quỹ tiền tệ quốc tế
- ISO - International Standards Organization - Tổ chức tiêu chuẩn quốc tế
- MRT - Massive Rapid Transport - Giao thông khối lớn tốc độ cao
- ODA - Official Development Assistance - Viện trợ phát triển chính thức
- UNCHS - United Nations centre of Human Settlements - Trung tâm về định cư
Liên hiệp quốc
- UNDP - United Nations Development Programme - Chương trình phát triển
Liên hiệp quốc
- UNESCO - United Nations Educational, Scieutific and Cultural Organization -
Tổ chức giáo dục, khoa học và văn hóa Liên hiệp quốc
- UNEP - United Nations Environmental Programme - Chương trình môi trường
Liên hiệp quốc
- WB - World Bank - Ngân hàng thế giới
- WHO - World Health Organization - Tổ chức y tế thế giới
- WTO - World Trade Organization - Tổ chức thương mại quốc tế.

MỤC LỤC

	Trang
<i>Lời nói đầu</i>	3
Phần mở đầu	
I. Chính sách đô thị và quản lý đô thị	5
II. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu	6
III. Mục tiêu và phương pháp	8
Chương 1. Đô thị, đô thị hóa và vai trò của nhà nước	
1.1. Khái niệm về đô thị	9
1.2. Những đặc điểm cơ bản của đô thị	10
1.3. Đô thị hóa và các thách thức	11
1.4. Mục tiêu quản lý đô thị	17
1.5. Vai trò của nhà nước	21
Chương 2. Tăng trưởng đô thị và quy hoạch	
2.1. Tăng trưởng đô thị	27
2.2. Quy hoạch - Công cụ cơ bản để quản lý phát triển	31
2.3. Quy hoạch chiến lược và chiến lược phát triển đô thị	39
2.4. Quản lý phát triển đô thị theo quy hoạch	52
Chương 3. Chính sách đất đai đô thị	
3.1. Tầm quan trọng của chính sách đất đai	58
3.2. Đặc điểm hàng hóa của đất đai	61
3.3. Chế độ đăng ký đất đai	65
3.4. Mục đích sử dụng đất	67
3.5. Thị trường bất động sản	71
Chương 4. Chính sách về nhà ở	
4.1. Tầm quan trọng của chính sách nhà ở	77
4.2. Nhà ở trong thị trường bất động sản	85
4.3. Các phương tiện vận hành trong lĩnh vực nhà ở	92
4.4. Nhà ở tái định cư và nhà ở cho người nghèo	96

Chương 5. Chính sách về cơ sở hạ tầng và dịch vụ đô thị

5.1. Tầm quan trọng của chính sách về cơ sở hạ tầng và dịch vụ đô thị	100
5.2. Những vấn đề cơ bản về chính sách cơ sở hạ tầng	104
5.3. Bài toán giao thông đô thị	116
5.4. Bài toán nâng cấp đô thị và môi trường	122

Chương 6. Chính sách tài chính đô thị

6.1. Tầm quan trọng của chính sách tài chính đô thị	126
6.2. Các chính sách tài chính đô thị	131
6.3. Vai trò của ngân hàng, các tổ chức tín dụng và thị trường tiền tệ	144

Chương 7. Xây dựng chính quyền đô thị

7.1. Tầm quan trọng của chính sách xây dựng chính quyền	148
7.2. Cơ sở lý luận xây dựng chính quyền đô thị	150
7.3. Cải cách hành chính	159
7.4. Cuộc đấu tranh chống tham nhũng và quan liêu	166
<i>Thay cho lời kết</i>	170
<i>Tài liệu tham khảo</i>	175
<i>Chữ viết tắt</i>	177
<i>Mục lục</i>	178