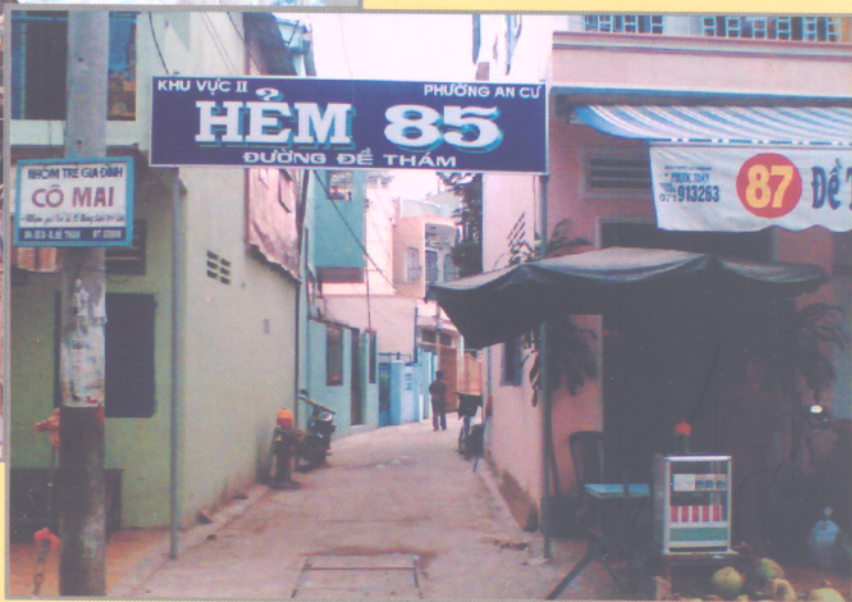




VIỆT NAM - NHỮNG THÁCH THỨC ĐỐI VỚI CƠ SỞ HẠ TẦNG

Chiến lược Phát triển Đô thị

Đối mặt với những thách thức về đô thị hóa nhanh chóng
và chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường

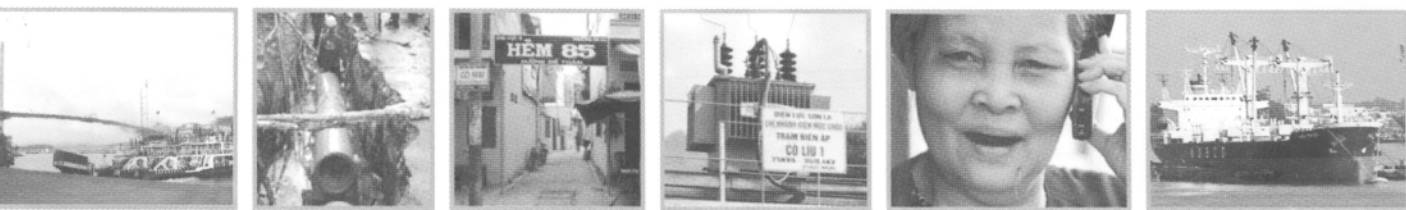


Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam
2006

Chiến lược Phát triển Đô thị

Đối mặt với những thách thức về đô thị hóa nhanh chóng
và chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường

Alan Coulthart, Nguyễn Quang và Henry Sharpe



Việt Nam - Những thách thức đối với cơ sở hạ tầng

Khi Việt Nam trở nên giàu hơn, Việt Nam đối mặt với những thách thức trong việc điều chỉnh các chính sách và thể chế cơ sở hạ tầng. Trong khi những thách thức trước kia là cung cấp các dịch vụ cơ bản tới những nơi chưa có dịch vụ, xuất hiện những thách thức mới như tiếp cận các nguồn tài chính mới, cải tiến các quy trình lập kế hoạch, chuẩn bị cho đô thị hóa nhanh chóng, cải thiện tính hiệu quả của các nhà cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng, phát triển thể chế mạnh hơn để khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư vào cơ sở hạ tầng hoặc khu vực tư nhân trực tiếp cung cấp cơ sở hạ tầng, và phát triển những phương thức có mục tiêu xóa đói giảm nghèo.

Báo cáo Chiến lược Phát triển Đô thị – Đối mặt với những thách thức về đô thị hóa nhanh chóng và chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường là một trong sáu báo cáo về *Thách thức đối với cơ sở hạ tầng Việt Nam*. Các báo cáo khác đề cập đến các lĩnh vực Cấp nước và Vệ sinh, Giao thông, Viễn thông, Điện, và những vấn đề liên ngành.

Công tác soạn thảo các báo cáo ngày đã được các cán bộ của Ngân hàng Thế giới và các tư vấn thực hiện trong thời gian từ 2004 đến 2006. Các báo cáo đã được chỉnh sửa lại theo ý kiến đóng góp của Chính phủ trong các cuộc hội thảo ngày 15-17 tháng 5 năm 2006, cũng như các ý kiến đóng góp quý báu của rất nhiều chuyên gia của Ngân hàng Thế giới, Bộ phát triển quốc tế Vương quốc Anh, Ngân hàng Phát triển châu Á, và Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản.

Mục lục

Tóm lược	v
Bối cảnh	v
Những chính sách chỉ đạo	vi
Nhu cầu cơ sở hạ tầng, tiếp cận và yêu cầu tài chính	vii
Quy hoạch và quản lý đô thị	ix
Tài chính đô thị	xi
Khuyến nghị cải thiện phát triển đô thị	xiv
Chương I: Bối cảnh	1
Giới thiệu	1
Bối cảnh chính trị của đô thị hoá	2
Tăng trưởng GDP và biến chuyển kinh tế	4
Phân loại đô thị	4
Gia tăng dân số đô thị và di cư	6
So sánh đô thị hoá	9
Tình trạng đói nghèo	9
Chương II: Những chính sách chỉ đạo	11
Những chính sách đô thị ưu tiên	11
Phi tập trung hóa	12
Chương III: Các mục đích, nhu cầu và tiếp cận hạ tầng	17
Khái quát	17
Cấp nước	18
Thoát nước, thu gom và xử lý nước thải	19
Quản lý chất thải rắn	21
Giao thông đô thị	22
Nhà ở	23
Dự kiến nhu cầu tài chính cho hạ tầng đô thị	25
Cấp nước, thu gom - xử lý nước thải và thoát nước đô thị	25
Giao thông đô thị: Dự kiến nhu cầu tài chính tương lai	25
Nhà ở cho người có thu nhập thấp: Dự kiến nhu cầu tài chính tương lai	27

Chương IV: Quy hoạch và Quản lý đô thị	29
Tổng quan về hệ thống quy hoạch Việt Nam	29
Quy hoạch kinh tế - xã hội	30
Quy hoạch không gian	32
Quy hoạch ngành	35
Thách thức đối với phát triển đô thị vùng ven	35
Luật Đất đai năm 2004	37
Luật Xây dựng năm 2004	38
Quản lý đô thị	38
Phê duyệt đầu tư và phát triển hạ tầng	40
Chương V: Tài chính đô thị	41
Sự thay đổi chiến lược trong mô hình tài chính cơ sở hạ tầng	41
Các nguồn tài chính	42
Chương VI: Những khuyến nghị cải thiện phát triển đô thị	51
Các chính sách chỉ đạo	51
Mục tiêu, nhu cầu và tiếp cận	52
Quy hoạch và quản lý đô thị	54
Tài chính đô thị - nguồn lực và nhu cầu	55
Chương VII: Các phụ lục	57
Phụ lục 1A: Phân loại đô thị và phân cấp trách nhiệm	58
Phụ lục 1B: Phân loại thành phố hiện nay (2006)	60
Phụ lục 2: Số liệu dự báo dân số đô thị chính thức của Bộ Xây dựng	61
Phụ lục 3: Trách nhiệm của Chính phủ đối với các vấn đề đô thị	62

Phát triển Đô thị ở Việt nam

Đánh giá và Những Khuyến nghị Cải thiện

Tóm lược

Chương I trong bản báo cáo này trình bày đánh giá về hiện trạng phát triển đô thị ở Việt Nam. Các chính sách cơ bản ảnh hưởng tới các khu vực đô thị được xem xét trong chương II. Chương III đề cập đến mức độ tiếp cận với những dịch vụ hạ tầng cơ bản của người dân đô thị, và cũng cho biết chi phí ước tính cần thiết cung cấp dịch vụ hạ tầng cho tất cả người dân đô thị hiện tại và tương lai tính đến năm 2010 và 2020. Những thách thức về quy hoạch và quản lý đô thị được mô tả ở Chương IV. Chương V xác định các nguồn tài chính khác nhau thành phố có thể huy động để đầu tư vào hạ tầng, vấn đề đã được xem xét ở chương III. Cuối cùng, chương VI đưa ra những khuyến nghị nhằm ứng phó với những thách thức được xác định ở các chương trước. Bản báo cáo này có thể tóm lược như sau:

Bối cảnh

Nền kinh tế Việt Nam đang trải qua hai quá trình chuyển đổi lớn – dịch chuyển từ nền tảng nông thôn sang nền tảng đô thị và chuyển hoá từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường. Sự tăng trưởng kinh tế trong tương lai của Việt Nam phụ thuộc vào khả năng phát triển các ngành công nghiệp và dịch vụ vận hành theo cơ chế thị trường và có năng lực cạnh tranh. Đó là các hoạt động chủ yếu diễn ra ở đô thị. Hiện tại, các thành phố lớn và nhỏ của Việt Nam chiếm khoảng 70% tổng sản lượng kinh tế. Đầu tư nước ngoài hầu hết đều

đổ vào đô thị. Những cơ hội kinh tế ở các thành phố thúc đẩy tăng nhanh sự dân số đô thị trong đó có một lượng đáng kể dân di cư. Ngược lại, quá trình đô thị hoá kích thích hơn nữa tăng trưởng kinh tế.

Xét theo tiêu chuẩn châu Á, mức độ đô thị hoá ở Việt Nam vẫn tương đối thấp. Năm 2001 dân số thành thị mới chiếm 25% so với 37% ở Trung Quốc và 42% ở Ấn Độ. Tới năm 2003, dân số thành thị gồm cả những người chưa được đăng ký cư trú (không được tính trong dữ liệu tổng điều tra dân số chính thức) là khoảng 23 triệu người. Mặc dù các số liệu dự kiến tốc độ gia tăng hàng năm rất khác nhau, nhưng Chính phủ cũng thừa nhận tốc độ đô thị hoá sẽ trở nên rất cao. Mỗi năm có thêm khoảng một triệu cư dân đô thị; điều đó có nghĩa là dân số thành thị sẽ tăng gấp đôi tính đến năm 2020.

Tỷ lệ đói nghèo ở thành thị thấp hơn ở nông thôn. Tuy nhiên, mật độ đói nghèo đô thị lại cao hơn, nghĩa là trên một kilômét vuông có nhiều người nghèo hơn. Điều này đúng với những thành phố lớn nằm sâu trong nội địa, nơi có tốc độ đô thị hoá nhanh chóng và với cả các vùng trũng trọt lâu đời như Đồng bằng sông Hồng và Đồng bằng sông Cửu Long. Quy mô và mức độ tập trung kinh tế là cơ sở tồn tại và phát triển của đô thị. Điều đó có nghĩa là giảm nghèo ở thành thị có hiệu quả hơn về mặt chi phí lợi ích so với ở nông thôn. Khả năng khu vực đô thị sẽ thu hút một tỷ lệ dân cư lớn hơn đòi hỏi phải có nhiều đầu tư hơn vào cơ sở hạ tầng của khu vực này.

Những chính sách chỉ đạo

Trong thập kỷ vừa qua, Chính phủ đã tiến hành rất nhiều cải cách tác động tới phát triển đô thị. Chính sách chung về đô thị của Chính phủ được vạch ra vào năm 1998 trong Định hướng Quy hoạch Tổng thể Phát triển Đô thị tới năm 2020. Đáng tiếc là định hướng này chưa tạo ra được các chiến lược có ý nghĩa cho phát triển hay quản lý đô thị hiệu quả. Sáng kiến chính sách cơ bản trong định hướng này là giải quyết vấn đề đô thị hoá thông qua dân số với chủ trương phân tầng định cư đô thị. Chính sách đó đề xuất kiểm soát sự phát triển các thành phố lớn bằng cách xây dựng các thành phố vệ tinh và kiểm soát việc di cư nông thôn ra đô thị bằng cách thúc đẩy phát triển kinh tế ở những thành phố nhỏ.

Ba tam giác tăng trưởng kinh tế lớn được xác định: ở miền Bắc là Đồng bằng sông Hồng với các đỉnh Hà Nội, Hải Phòng và Hạ Long; ở miền Nam là Đồng bằng sông Cửu Long với trọng tâm là thành phố Hồ Chí Minh; và tam giác kinh tế Trung bộ với hạt nhân là Đà Nẵng. Hàng loạt các khu chế xuất/ khu công nghiệp được coi là các đầu tàu chính để phát triển kinh tế. Các chiến lược nêu trên bị chỉ đạo bởi các chỉ tiêu kế hoạch tập trung lỗi thời từ trên xuống, và gắn chặt với lĩnh vực xây dựng của nhà nước cùng với sự kiểm soát sử dụng đất cụ thể thông qua phương thức giao đất và quy hoạch sử dụng đất từ bên trên. Định hướng phát triển đô thị này tuy đã xác định được các mục tiêu nhưng chưa đề ra được những bước thực hiện với kinh phí cụ thể. Với nhiều thay đổi đã diễn ra từ năm 1998, định hướng đã trở nên lỗi thời và chính phủ đang từng bước tiến hành cải tiến.

Các định hướng cụ thể trong các lĩnh vực Cấp nước, Thoát nước và Nước thải, Quản lý Chất thải rắn được ban hành vào cuối những năm 1990 cũng đang được cải tiến. Một dự thảo Nghị định về "Sản xuất, Cung cấp và Sử dụng Nước sạch" đã được hoàn thiện vào đầu năm

2006 và hy vọng sẽ được phê duyệt vào giữa năm này. Trong khi đó, các bước chuẩn bị cho một Nghị định tương tự về thoát nước và nước thải đã được tiến hành.

Trên cấp độ rộng hơn, chính sách của Chính phủ về tăng cường phân quyền cho ba cấp dưới là các tỉnh/thành phố, huyện/quận và xã hay phường(ở các khu đô thị) đã có tác động sâu rộng đối với phát triển đô thị. Việt Nam hiện có 64 tỉnh / thành phố với dân số mỗi đơn vị hành chính từ 0,3 triệu đến 6 triệu người. Trong 64 tỉnh / thành phố có năm thành phố lớn ngang đơn vị hành chính cấp tỉnh là Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ. Các tỉnh/ thành phố được chia thành 643 quận/ huyện, và chia tiếp thành 10.602 phường/ xã. Các thành phố và thị xã nhỏ hơn có vị thế ngang với đơn vị hành chính cấp quận/ huyện.

Việc ban hành Luật Ngân sách Nhà nước năm 1996, và sửa đổi năm 2002, đã đánh dấu một bước tiến quan trọng của chương trình phân cấp này. Qua đó, quá trình phân cấp tài chính đã được thực hiện ở mức độ đáng kể và ngày càng mở rộng, cụ thể là, tỷ trọng chi do chính quyền địa phương thực hiện đã tăng từ 26% năm 1992 lên 48% năm 2002 trong tổng ngân sách quốc gia. Thành tựu này đã đưa Việt Nam vào nhóm các nước có mức độ phân quyền cao nhất. Luật Ngân sách quy định ba loại thu: thu thuế nộp 100% về Trung ương, thuế để lại 100% cho địa phương và thuế phân chia theo tỷ lệ. Công thức tính tỷ lệ phân chia doanh thu thuế được xây dựng dựa vào dự toán chênh lệch giữa nhu cầu chi ngân sách và khả năng thu. Ở Việt Nam, mọi khoản thu từ thuế đều được quản lý tập trung. Tổng cục Thuế quản lý thu thuế trong nước và Tổng cục Hải quan quản lý thu thuế xuất nhập khẩu. Chỉ có một vài khoản phí và lệ phí nhỏ là do các cơ quan tài chính và tổ chức dịch vụ tiến hành thu, chủ yếu là ở cấp tỉnh/ thành phố. Các cơ quan quản lý về thuế phải báo cáo lên cả hai cấp chính quyền. Về mặt thu Ngân sách Nhà nước (tính cấp trung ương

và cấp tỉnh/ thành phố), tỷ lệ đóng góp của địa phương dự kiến sẽ tăng từ 25% trong giai đoạn 1997-2002 lên 30% năm 2004. Một điểm hạn chế trong bài toán thu ngân sách là chính quyền địa phương chưa có quyền tự quản thực tế đối với số thu. Như nhiều quốc gia khác, Việt Nam bị thâm hụt ngân sách. Tình trạng này được giải quyết bằng biện pháp cân đối, hay cân bằng, thông qua những khoản ngân sách được cấp phát vô điều kiện, và được xác định theo một công thức không thay đổi trong một giai đoạn thường là 3 đến 5 năm. Công thức đó được xây dựng dựa vào mức chênh lệch giữa nhu cầu chi và khả năng thu dự kiến.

Nhiều thay đổi có ý nghĩa cũng đã xuất hiện trong ba Luật mới: Luật Đất đai, Luật Xây dựng, và Luật về Ủy ban Nhân dân Và Hội đồng Nhân dân. Đặc điểm cơ bản của Luật Đất đai mới là: chính thức công nhận thị trường bất động sản (trước kia Chính phủ cố gắng quản lý phân cung và giá đất); phân chia trách nhiệm quản lý, đăng ký quyền sử dụng đất đai cho chính quyền địa phương và ban hành chính sách một cửa đối với việc đăng ký quyền sử dụng đất đai ở địa phương; áp dụng bảng giá đất gần với giá cả thị trường thay vì do Chính phủ áp đặt - điều này cho phép có sự đền bù công bằng hơn đối với đất đai được thu hồi vì mục đích công cộng; và sự tham gia hạn chế của người dân vào quá trình quy hoạch, trong đó có việc thông báo công khai những quy hoạch đã được phê duyệt.

Những điểm thay đổi quan trọng nhất trong Luật Xây dựng mới (2004) đã được đưa vào Nghị định về Quy hoạch và Nghị định về Quản lý Dự án Đầu tư Xây dựng ban hành vào đầu năm 2005. Điểm mới cơ bản trong Nghị định về Quy hoạch là: phân cấp trách nhiệm xây dựng quy hoạch không gian các thành phố / tỉnh cho các Ủy ban Nhân dân. Tuy nhiên những quy hoạch này vẫn phải được chính phủ phê duyệt. Việc xem xét chấp thuận quy hoạch do Hội đồng Nhân dân trong nhiệm kỳ tiến hành; bổ sung các yêu cầu về quy hoạch vùng; bổ sung

phần cải tạo, chỉnh trang các khu vực đô thị hiện có (thay cho việc xây dựng mới); và triển khai công tác tham vấn công khai (mặc dù vẫn còn khá nhiều hạn chế) trong quá trình lập quy hoạch. Trong khi nghị định mới về quy hoạch đã đưa ra nhiều quy định thực sự tiến bộ thì quy trình quy hoạch chủ yếu vẫn tiến hành theo phương thức từ trên xuống. Luật Xây dựng và Nghị định Quản lý Dự án Đầu tư đề cập đến các quy phạm kỹ thuật, các mặt quản lý dự án, quy trình đấu thầu mua sắm. Mức trần cho các dự án về hạ tầng do cấp địa phương phê duyệt đã được tăng lên và Nghị định về Đầu tư đòi hỏi có sự chuẩn bị chi tiết hơn đối với các đề xuất dự án hạ tầng ở giai đoạn khả thi. Nhưng rất tiếc cơ hội sắp xếp lại những quy trình xét duyệt rườm rà chồng chéo gây nhiều chậm trễ cho phê duyệt đa số các dự án hạ tầng đã bị bỏ lỡ.

Luật Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân quy định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của những cơ quan này ở cả ba cấp chính quyền. Luật được sửa đổi vào năm 2004 nhằm tăng cường quyền giám sát của Hội đồng Nhân dân, tăng quyền hạn đồng thời quy định cụ thể hơn chức năng và nhiệm vụ của Ủy ban Nhân dân.

Những thay đổi được mô tả như trên là rất tích cực nhưng vẫn còn nhiều việc phải làm, đặc biệt việc trao cho chính quyền địa phương nhiều quyền hạn hơn trong tăng thu, kiểm soát quy hoạch không gian và phê duyệt các dự án.

Thách thức chủ yếu sẽ là xây dựng năng lực cần thiết cho chính quyền địa phương và thay đổi thái độ của các quan chức địa phương từ vai trò hiện tại chủ yếu là thụ động sang vị thế chủ động hơn.

Nhu cầu cơ sở hạ tầng, tiếp cận và yêu cầu tài chính

Nhìn về tương lai, Việt Nam sẽ phải đối mặt với những thách thức to lớn có nguồn gốc từ chính sách thiếu quan tâm tới đô thị trước đây. Đặc biệt, người nghèo ở vị thế thiệt thòi. Nhu cầu

tiếp cận những dịch vụ cơ bản cần được mở rộng cho mọi người dân đô thị.

- Có nhiều số liệu khác nhau về lĩnh vực cấp nước, nhưng một cuộc điều tra cơ bản tiến hành năm 2002 ở tất cả các công ty kinh doanh nước sạch ở Việt Nam cho thấy chỉ có 50% cư dân thành thị có nước máy đạt tiêu chuẩn quốc gia. Tỷ lệ này dao động từ 67% ở những thành phố lớn cho tới mức 11% ở những thị trấn nhỏ.
- Không một đô thị nào ở Việt Nam có hệ thống xử lý nước thải, mặc dù đây là một trong những ưu tiên của Chính phủ. Năm 2005, các trạm xử lý mới đang được xây dựng ở Đà Nẵng, Hạ Long, thành phố Hồ Chí Minh (Bình Chánh), Hà Nội (Hồ Tây), Đà Lạt, Huế và Buôn Mê Thuột. Một vài đô thị khác như Cần Thơ, Sóc Trăng và Bắc Ninh còn đang trong giai đoạn chuẩn bị dự án. Ô nhiễm nguồn nước do chất thải sinh hoạt và công nghiệp chưa qua xử lý đang gây ra những mối quan ngại nghiêm trọng đối với sức khỏe con người và suy thoái môi trường.
- Việc thu gom chất thải rắn nhìn chung được quản lý khá tốt ở Việt Nam. Tuy nhiên, chôn lấp (tiêu hủy) rác thải an toàn đang trở thành vấn đề cơ bản ở các đô thị lớn. Chính phủ đã đưa ra danh sách 50 bãi rác đô thị bị coi là nguồn gây ô nhiễm môi trường.
- Việt Nam được báo cáo là quốc gia có tỷ lệ xe gắn máy trên đầu người cao nhất thế giới. Vấn đề gia tăng nhanh chóng xe gắn máy gây ra hậu quả tắc nghẽn giao thông đô thị và làm không khí ngày càng bị ô nhiễm nghiêm trọng. Hệ thống giao thông công cộng chưa phát triển ở các thành phố lớn và cần được chú trọng ưu tiên nhiều hơn. An toàn giao thông cũng cần có sự quan tâm ưu tiên nhiều hơn nữa nhằm đối phó với tỷ lệ tai nạn giao thông hiện đang rất cao (Việt Nam nằm trong nhóm nước có tỷ lệ tai nạn giao thông cao nhất thế giới)

- Việt Nam cơ bản đã thoát ra khỏi chế độ bao cấp nhà ở lãng phí dưới thời kế hoạch hoá tập trung. Nhiều căn hộ ở đã được bán cho người sử dụng. Trước khi có Luật Đất đai mới năm 2004, khoảng 80% diện tích nhà ở là do dân tự xây. Hầu hết số này được xây dựng một cách phi chính thức, không theo quy hoạch và các quy định xây dựng và thiếu cơ sở hạ tầng phù hợp. Nhà ở rất chật chội với 30% dân số chỉ có chưa tới 3m² nhà trên đầu người. Khoảng 25% nhà ở được Nhà nước phân loại chưa đạt tiêu chuẩn, hay nhà tạm. Luật Đất đai mới cùng với sự tăng trưởng kinh tế nhanh của Việt Nam đã tạo động lực cho các công ty phát triển bất động sản mà phần lớn vẫn đang thuộc sở hữu nhà nước tiến hành các dự án phát triển theo quy hoạch. Tuy nhiên, xây dựng nhà ở phù hợp với khả năng chi trả của người có thu nhập thấp bao gồm cả sinh viên và những người trong diện bị giải toả do yêu cầu của các dự án phát triển vẫn là một thách thức lớn đối với Chính phủ.
- Năm 2004, việc cải tạo dần các khu nhà ở chhut hay nâng cấp đô thị được Chính phủ coi là một chính sách hợp lý nhằm cải thiện nhà ở chi phí thấp. Ngân hàng Thế giới đã hỗ trợ dự án nâng cấp đô thị thông qua việc tài trợ các dự án nâng cấp ở Cần Thơ, Hải Phòng, Thành phố Hồ Chí Minh, Nam Định và chuẩn bị triển khai Chương trình Nâng cấp Đô thị cấp Quốc gia bắt đầu từ năm 2005. Chính phủ đã đề ra một số chỉ tiêu đầy tham vọng (và đôi khi thiếu nhất quán) qua nhiều văn bản chính sách khác nhau như Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo, Các Mục tiêu Phát triển Việt Nam và các “Kế hoạch / Quy hoạch Định hướng Tổng thể” khác nhau về: phát triển đô thị, cấp nước; thoát nước và nước thải và quản lý chất thải rắn. Không một văn bản nào tính tới chi phí và sắp xếp thứ tự ưu tiên cho các mục tiêu. Ước tính nhu cầu tài chính đáp ứng các mục tiêu phát triển cơ sở hạ

tăng đô thị đến năm 2010 của Chính phủ là huy động khoảng 26 tỷ USD (xem chương III). Điều này đòi hỏi tỷ lệ đầu tư hàng năm ở các hạng mục khác nhau phải cao hơn nhiều mức đạt được trong những năm cuối thập kỷ 90. Mức vốn cần huy động như vậy rõ ràng là vượt quá khả năng tài chính từ ngân sách Nhà nước. Các nguồn tài chính khác có thể huy động được sẽ được miêu tả dưới đây và ở chương V.

Quy hoạch và quản lý đô thị

Ở Việt Nam, trách nhiệm quy hoạch đô thị bị xé lẻ hơn rất nhiều so với các nước phương Tây. Sự xé nhỏ này diễn ra giữa các bộ ngành và giữa các cấp chính quyền khác nhau. Có ba loại quy hoạch / kế hoạch, mỗi loại tương ứng với nhiệm vụ của một bộ ngành khác nhau và được áp dụng cho các tỉnh và thành phố khác nhau: quy hoạch / kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội do Bộ Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm; quy hoạch không gian (còn gọi là quy hoạch xây dựng, hay quy hoạch tổng thể) do Bộ Xây dựng đảm nhiệm; và quy hoạch / kế hoạch phát triển ngành do từng bộ ngành liên quan chịu trách nhiệm. Trình tự quy hoạch mong muốn gắn việc thực hiện các quy hoạch không gian tiếp theo sau quy hoạch / kế hoạch kinh tế - xã hội và quy hoạch ngành không phải bao giờ cũng đạt được. Đa số các quy hoạch đều do một vài viện quy hoạch / kế hoạch trung ương soạn thảo. Các viện này có xu hướng quảng bá những ý tưởng chính trị chính thống và các chỉ tiêu sản xuất do Chính phủ yêu cầu hơn là đáp ứng những nhu cầu đo được và tín hiệu thị trường. Sự tham gia, và thậm chí tham vấn, công chúng trong tiến trình này là rất hạn chế.

Hầu hết các cơ quan có nhiệm vụ lập kế hoạch đều có trách nhiệm báo cáo cho hai nơi: một là báo cáo theo ngành dọc lên các bộ, trung ương và báo cáo theo ngành ngang cho cơ quan chính quyền địa phương. Đảng và Chính phủ cũng có những quy định hướng dẫn chính sách

đồng hành với yêu cầu báo cáo. Đa số các quyết định quy hoạch quan trọng được đưa ra ở cấp trung ương nhưng thiếu tham vấn và thảo luận liên ngành. Đây là một tiến trình từ trên xuống dưới. Trách nhiệm phân tán rộng nhưng thiếu các quy trình và quyền hạn quyết định rõ ràng nhằm tiếp nhận các quan điểm khác nhau và tạo ra sự đồng thuận cho quy hoạch đô thị hiệu quả, (như được hiểu ở các nước phương Tây) là một thách thức đối với Việt Nam.

Quy hoạch không gian ở Việt Nam đã hình thành trong một thời kỳ mà tất cả công việc xây dựng đều do nhà nước thực hiện. Quy hoạch không gian được xây dựng chi tiết thành 4 cấp: quy hoạch định hướng (chính sách quốc gia), quy hoạch vùng (đưa vào năm 2005), quy hoạch tổng thể (tỉnh hoặc thành phố) và quy hoạch chi tiết khu vực (phường, các khu công nghiệp, dự án). Hầu hết các bản quy hoạch mang tính chỉ định đối với việc sử dụng đất ở những địa điểm cụ thể hơn là cho phép sử dụng (mềm dẻo) như quy hoạch sử dụng đất phương Tây. Các quy hoạch tổng thể có ảnh hưởng mạnh nhất đến phát triển đô thị. Thực tế cho thấy những quy hoạch tổng thể hiện thời cho các thành phố Việt nam thiếu hiệu quả. Có một khoảng cách lớn giữa những quy hoạch tổng thể lý tưởng được treo trong văn phòng của các Ủy ban Nhân dân và thực tế phát triển đô thị trên hiện trường. Quy hoạch tổng thể ở Việt Nam có xu hướng đại diện những ý tưởng mà các chuyên gia quy hoạch và nhà quản lý mong muốn về thành phố của mình khi không bị giới hạn bởi những nguồn lực tài chính. Để các quy hoạch có hiệu quả hơn, thứ nhất, những quy hoạch không gian cần kết hợp với những quy hoạch kinh tế - xã hội và ngành có hiệu quả hơn; thứ hai, chúng cần có tính chiến lược và ít cứng nhắc hơn; thứ ba, tất cả những bên tham gia bao gồm cả người dân và các nhà đầu tư tư nhân được phép tham gia vào quá trình chuẩn bị; thứ tư, những quy hoạch cần dựa trên các mức độ sẵn có nguồn lực có thể cho giai đoạn tiến hành quy hoạch.

Do hướng theo những tiêu chuẩn kỹ thuật cứng nhắc, dẫn tới những “ý tưởng” phi thực tế, và không đủ nguồn lực thực hiện, nhiều quy hoạch tổng thể không thể triển khai được và kết quả thường là bị quên lãng. Tình hình sẽ trở nên tốt hơn nếu thay thế những tiêu chuẩn kỹ thuật này bằng những quy chuẩn vận hành, ví dụ như: độ rộng mặt đường gắn với dự đoán ước tính về mật độ giao thông chứ không phải những kích cỡ ấn định sẵn cho một thứ hạng thành phố cụ thể. Các quy chuẩn vận hành có thể được triển khai từng bước theo thời gian cùng với sự tăng trưởng kinh tế. Các quy hoạch tổng thể hiện tại thiếu sự phân đoạn và cơ chế phát triển dần cần thiết để có thể chuyển hóa thành hiện thực ở một nền kinh tế thị trường, nơi mà sự phát triển có xu hướng diễn ra từng bước và khó đoán trước được do phụ thuộc vào đất đai sẵn có trên thị trường và nguồn vốn của nhà phát triển.

Quy hoạch chi tiết quy định trước loại hình sử dụng cụ thể đối với không gian đô thị bao gồm cả chất lượng, số lượng và vị trí của từng loại công trình phát triển và xây dựng. Không may là các quy hoạch này thường được xây dựng trước khi có nguồn vốn cần thiết đảm bảo cho công tác triển khai. Hậu quả là công trình phát triển bị ảnh hưởng, hay diễn ra không theo quy hoạch đã phê duyệt. Rất nhiều khu vực dân cư đô thị của Việt Nam đã và đang phát triển một cách tự phát thành những khu đông đúc chật chội với những ngõ nhỏ chật hẹp và ngõ ngoằn ngoèo, thiếu hệ thống thoát nước hoặc xử lý nước thải hợp lý và không gian mở cho nghỉ ngơi giải trí. Cung cấp cơ sở hạ tầng có thiết kế phù hợp theo sau sự phát triển thiếu quy hoạch sẽ đắt hơn rất nhiều so với việc xây dựng hạ tầng ở giai đoạn đầu, do các chi phí thu hồi đất và tái định cư cũng như những khó khăn khi thi công trong một không gian hạn hẹp.

Chính quyền địa phương cần được trao thêm quyền hạn nhiều hơn để có thể nhanh chóng điều chỉnh quy hoạch không gian nhằm đáp

ứng các nhu cầu đang thay đổi. Ở hầu hết các nước công nghiệp hoá, Chính phủ giao trách nhiệm đáng kể về quy hoạch không gian cho các chính quyền địa phương. Chính phủ thường chỉ giữ quyền kiểm soát quy hoạch liên quan đến quốc phòng và an ninh quốc gia; liên kết giao thông quốc gia; và công viên quốc gia. Chính quyền địa phương xây dựng và thực thi các quy hoạch sử dụng đất nhất quán (tương đương quy hoạch chi tiết khu vực ở Việt Nam) và đảm bảo việc cung cấp cơ sở hạ tầng phù hợp. Quy hoạch sử dụng đất quy định giới hạn những loại hình sử dụng đất và các quy chuẩn xác định các tác động có thể chấp nhận của loại hình sử dụng (ví dụ tác động về giao thông, quy chuẩn về nước mặt, độ cao và sức khỏe...). Nhìn chung, quy hoạch của địa phương không cần có sự phê duyệt từ chính quyền các cấp cao hơn. Các dự án độc lập chịu sự xem xét cấp phép và thẩm tra rất nghiêm ngặt. Hệ thống luật pháp được sử dụng nhằm đảm bảo quy hoạch địa phương đáp ứng những chỉ dẫn, quy chuẩn và các chính sách của các cấp chính quyền cao hơn; thí dụ nếu ai cảm thấy có một quy hoạch nào đó không đúng với các chỉ dẫn này, họ có thể đưa vấn đề ra toà án.

Sự phát triển ở ngoại vi những thành phố lớn và khu vực nông thôn đông đúc dân cư thuộc lưu vực Đồng bằng Sông Hồng và Sông Mê Kông - nơi mật độ dân cư ở các thị xã và làng mạc gần bằng ở thành phố - cho thấy những vấn đề thách thức đặc biệt. Hàng năm được biết có khoảng hơn 100 km² đất nông thôn được đô thị hoá. Đô thị hoá phi chính thức diễn ra theo phương thức tự phát, thiếu quản lý tại những nơi chính quyền địa phương không được chuẩn bị chu đáo hay sao lãng công tác quản lý quá trình phát triển đô thị. Sự phát triển nhanh chóng thiếu quy hoạch ở nhiều nơi đã dẫn tới môi trường xuống cấp nghiêm trọng. May mắn là, trong năm năm trở lại đây, đã có một vài điển hình quy hoạch tốt vùng ven đô như khu Tứ Liên và Ciputra ở Hà Nội hay Phú Mỹ Hưng

ở thành phố Hồ Chí Minh. Đây là những điển hình cần được nhân rộng ra các khu vực phát triển mới.

Như đã nêu ở trên, nhiều chính sách đổi mới liên quan đến quy hoạch không gian đã được đưa vào trong Luật Xây dựng, Nghị định về Quy hoạch và Luật Đất đai vào năm 2004. Theo Luật Đất đai, toàn bộ đất đai vẫn thuộc sở hữu Nhà nước, nhưng điều tiết và quản lý đất đai sẽ theo định hướng thị trường nhiều hơn. Các thủ tục đăng ký đất đai hợp lý được áp dụng sẽ thúc đẩy trình tự giao đất nhưng điều này không nhất thiết tuân theo những dự kiến phát triển trong các quy hoạch không gian, việc cung cấp hạ tầng hay tiến độ cấp vốn cho các hoạt động của khu vực quốc doanh. Động thái hướng tới hệ thống giá đất dựa trên giá thị trường sẽ làm giảm những công trình phát triển mang tính đầu cơ đang diễn ra không đồng bộ với xây dựng hạ tầng. Giá đất chênh lệch trước kia đã tạo kẽ hở cho việc nảy sinh tham nhũng và gây chậm trễ đáng kể cho các dự án đầu tư, do thời gian thương lượng đền bù thu hồi đất bị kéo dài. Nghị định về Quy hoạch đưa ra vấn đề tham vấn công chúng trong quy hoạch nhưng vẫn chưa có những yêu cầu hay cơ chế cụ thể nhằm khuyến khích sự tham gia tích cực của người dân trong quy trình này.

Nhu cầu mới đối với quy hoạch vùng là một bước tiến có hiệu quả. Nó sẽ thúc đẩy việc sử dụng hợp lý các nguồn lực hiếm hoi. Hậu quả của việc thiếu quy hoạch vùng chính là sự sản sinh nhanh chóng của các khu công nghiệp trên toàn quốc mà trong số đó có rất nhiều khu chưa được khai thác hợp lý. Năm 2005, việc tiến hành quy hoạch vùng đã bắt đầu ở các vùng đô thị lớn như Hà Nội, Thành phố HCM và Đà Nẵng. Tuy nhiên, trong thời gian qua mới chỉ tiến hành giới hạn trong quy hoạch không gian. Quy hoạch vùng cần phải gắn kết tốt hơn với quy hoạch kinh tế-xã hội và quy hoạch ngành. Thiết lập một khung thể chế hiệu quả để thực thi các quy hoạch cũng là điều rất cần thiết.

Sự yếu kém trong quản lý đô thị ở Việt Nam cần phải được khắc phục, tạo điều kiện cho quy hoạch có hiệu quả hơn, góp phần phát triển đô thị tốt hơn. Những bản quy hoạch tốt nhất cũng sẽ vô dụng nếu không được hoặc không thể thực hiện. Trên danh nghĩa, Bộ Xây dựng và các Sở Xây dựng thuộc tỉnh/thành phố chịu trách nhiệm quản lý đô thị nhưng nhiều bộ và sở ban ngành khác cũng có những trách nhiệm chồng chéo. Ở các nước phương Tây, các ban ngành khác nhau thuộc cấp tỉnh/ thành phố báo cáo cho thị trưởng hay thống đốc và văn phòng của những vị này sẽ chịu trách nhiệm phối hợp các thông tin đầu vào và đưa ra quyết định. Như đã nêu ở trên, yêu cầu báo cáo hai nơi của các sở ban ngành của tỉnh và thành phố cho thấy Ủy ban Nhân dân không có đầy đủ quyền hạn để thực hiện một cách hiệu quả vai trò điều phối và quản lý. Như vậy, để thúc đẩy tốt hơn quá trình phát triển đô thị một cách hiệu quả cần phải trao nhiều quyền hạn hơn cho chính quyền địa phương trong quản lý cũng như quy hoạch đô thị, cũng như trao trách nhiệm rõ ràng hơn cho Ủy ban Nhân dân đối với lĩnh vực quản lý đô thị. Đầu tiên, phải thay đổi quy hoạch không gian theo hướng đã đề cập ở trên. Đồng thời, cần nâng cao năng lực cho chính quyền địa phương, tạo điều kiện cho các cơ quan này có khả năng đảm nhận được những trách nhiệm được giao nhiều hơn. Cũng cần tổ chức quản lý tốt hơn với sự kiểm tra và điều tiết phù hợp nhằm giúp các viên chức địa phương giải trình rõ ràng những quyết định của họ. Cho phép sự tham gia càng nhiều của người dân cũng sẽ là một tiến bộ quan trọng.

Tài chính đô thị

Trong quá trình chuẩn bị để đáp ứng nhu cầu đầu tư tăng thêm, Việt Nam sẽ cần phải giảm bớt sự phụ thuộc vào nguồn vốn ngân sách và bắt đầu chuẩn bị cho quá trình dịch chuyển khỏi nguồn vốn ưu đãi của nhà tài trợ dành cho

các dịch vụ cơ sở hạ tầng đô thị. Chiến lược chuyển đổi đòi hỏi phải đa dạng hoá những nguồn tài chính dành cho việc phát triển cơ sở hạ tầng, chú trọng tăng cường vai trò của khu vực tư nhân với tư cách là một nguồn tài chính và với tư cách là người phát triển cơ sở hạ tầng. Chiến lược cũng phải nhìn nhận vai trò lớn hơn của chính quyền địa phương trong đầu tư cơ sở hạ tầng theo khuôn khổ chính sách phân cấp của chính phủ. Sự tham gia nhiều hơn của khu vực tư nhân trong việc cấp vốn cho cơ sở hạ tầng có phối hợp với các chính quyền địa phương sẽ hỗ trợ cho công cuộc phân cấp và cải thiện hiệu quả của đầu tư cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, thành công của xu hướng mới này phụ thuộc rất nhiều vào việc tiếp tục cải thiện môi trường quản trị doanh nghiệp ở cấp chính quyền địa phương. Nguồn vốn ngân sách, hiện chủ yếu được chuyển xuống địa phương như là khoản viện trợ không hoàn lại, sẽ phải được sử dụng một cách chiến lược hơn trong tương lai và chỉ dùng cho những đầu tư có lợi suất xã hội cao mới có khả năng thu hồi chi phí đầy đủ ví dụ như xử lý nước thải, hoặc vì công bằng xã hội. Ngay cả trong những trường hợp này, nguồn lực ngân sách cũng nên được sử dụng ở mức độ vừa đủ để làm đòn bẩy thu hút các nguồn tài chính khác.

Khi người dân đô thị trở nên giàu có hơn, chính quyền địa phương có khả năng tăng thêm đáng kể nguồn thu bằng cách tăng phí sử dụng đối với các dịch vụ cơ sở hạ tầng ví dụ như cấp nước, bãi đỗ xe. Điều này sẽ mở ra khả năng có thêm những nguồn tài chính thay thế dựa vào các nguồn thu tương lai. Cũng có thể áp dụng các loại thuế địa phương ví dụ như một thuế bất động sản duy nhất thay cho nhiều phí trùng lặp nhau đối với tài sản và giao dịch bất động sản, và có thể là cả thuế thu nhập ở cấp địa phương - thuế này có thể thu được một cách hiệu quả kèm với thuế thu nhập ở cấp quốc gia. Cũng có khả năng tăng thêm nguồn thu từ việc bán quyền sử dụng đất cho

các nhà phát triển bất động sản trong các giao dịch vẫn được gọi là “đổi đất lấy cơ sở hạ tầng” nếu làm theo các quy trình đấu giá cạnh tranh mang tính minh bạch.

Những nguồn tài chính khác được mô tả ngắn gọn dưới đây. Tất cả những nguồn này, có lẽ chỉ trừ nguồn cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước ra, sẽ đòi hỏi chính quyền địa phương phải thể hiện uy tín đi vay của mình bằng cách công khai ngân sách và tài khoản, kể cả kiểm toán độc lập. Chính quyền địa phương cũng phải chứng tỏ hiệu quả bằng cách thực hiện đấu thầu các công trình một cách minh bạch hơn và chứng tỏ mình bằng một quá trình xử lý và thực hiện đúng thời hạn các dự án cơ sở hạ tầng. Một bước quan trọng để tiến tới đích này là các tỉnh thành phải được định hạng tín dụng một cách độc lập.

Các nguồn tài chính bổ sung tiềm năng là:

- Quỹ đầu tư của chính phủ – Ngân hàng Phát triển và các Quỹ Cơ sở Hạ tầng Phát triển Địa phương
- Đầu tư tư nhân
- Phát hành trái phiếu
- Các ngân hàng thương mại
- Cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước

Ngân hàng Phát triển (DB) trước gọi là Quỹ Hỗ trợ Phát triển, ở cấp quốc gia và các *Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương (LDIFs)* ở cấp tỉnh (cho tới nay đã có mười ba tỉnh thiết lập quỹ này), có thể cung cấp các khoản vay cho những dự án đầu tư cơ sở hạ tầng nào có đủ khả năng thanh toán nợ. Những dự án như vậy có thể gồm đầu tư cấp nước, cầu đường mang tính chiến lược có khả năng thu phí. Các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương tạo ra tiềm năng lớn nhất cho chính quyền địa phương. Năm 2004 tổng vốn hoạt động của các quỹ này đạt khoảng 300 triệu USD và bảy quỹ lớn nhất đầu tư tới gần 100 triệu USD, tăng 118% so với năm 2002. Một nét đặc biệt của các quỹ này là chúng có thể thiết lập các liên doanh với các nhà đầu tư tư nhân và góp vốn dự án. Một số điểm yếu về quản trị và minh

bạch trong các quỹ này đang được khắc phục theo một nghị định mới do Bộ Tài chính soạn thảo.

Có tiềm năng lớn để tăng thêm *đầu tư tư nhân* trong cơ sở hạ tầng. Đầu tư tư nhân, kể cả đầu tư nước ngoài, là nguồn tài chính gần như vô tận, và có thể đáp ứng khá tốt chương trình đầu tư cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, cho tới nay đầu tư của khu vực tư nhân ở Việt Nam dành cho cơ sở hạ tầng đô thị còn yếu. Các nhà đầu tư cần thu được lợi nhuận tương ứng với rủi ro mà họ lãnh chịu, nhưng điều này cần được cân đối với việc bảo vệ người sử dụng trước thể lực thị trường của cơ sở hạ tầng đó tư nhân hoá. Sự cân bằng này phải được thực hiện trong các văn bản giao dịch (hợp đồng pháp lý, giấy phép, và luật pháp được thiết lập nhằm thu hút đầu tư ban đầu) và trong một môi trường quản lý điều tiết phù hợp. Làm tốt tất cả những điều này là chuyện rất phức tạp, đòi hỏi phải có các nhà kinh tế, kế toán và luật sư giỏi, cũng như cần có định hướng chính trị cần trọng. Cách tốt nhất để thiết lập những kỹ năng này là thông qua kinh nghiệm thực tế, có nghĩa là Việt Nam nên tìm cách thiết lập các dự án thí điểm ở cấp chính quyền địa phương với sự tham gia của khu vực tư nhân trong một loạt các lĩnh vực cơ sở hạ tầng đô thị. Dự án nhà máy xử lý nước thải Sông Đà theo phương thức BOO ở Hà Nội do Vinaconex, một doanh nghiệp nhà nước trực thuộc Bộ Xây dựng xúc tiến sẽ cung cấp những bài học hữu ích. Tuy nhiên, các dự án liên quan tới các công ty tư nhân thay vì doanh nghiệp nhà nước, và các nguồn tài chính tư nhân thay vì các ngân hàng quốc doanh thậm chí còn hữu ích hơn nữa trong việc tạo thêm tiếp cận tiềm năng tới các nguồn vốn lớn hơn nhiều.

Chính phủ đã tìm cách phát triển thị trường trái phiếu chính phủ, một phần là để trực tiếp cấp vốn cho đầu tư, kể cả đầu tư cơ sở hạ tầng, và mục tiêu rộng hơn là phát triển thị trường vốn nói chung. Ở cấp tỉnh, trái phiếu tỉnh thành

lần đầu tiên được phát hành ở thành phố Hồ Chí Minh vào năm 2003, dưới hình thức trái phiếu nghĩa vụ chung, thu được 127 triệu USD. Năm 2004, Quỹ Đầu tư Phát triển Đô thị thành phố Hồ Chí Minh (HIFU), do Ủy ban Nhân dân thành phố sở hữu 100%, quản lý việc phát hành thêm 127 triệu USD trái phiếu tỉnh thành. Các quy định về công khai thông tin khi chào bán ra công chúng hoặc là chưa có hoặc còn rất yếu. Nhìn chung thị trường trái phiếu có tiềm năng phát triển đáng kể nhưng để biến tiềm năng thành hiện thực thì cần có các cải cách quan trọng về thể chế, nhất là vấn đề quản trị và minh bạch. Tổng nợ của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện chưa đe dọa ổn định tài khoá, nhưng nên cân trọng trong việc giám sát chung nhằm đảm bảo các khoản vay mà đi kèm với chúng là nghĩa vụ liên đới dự phòng đối với chính quyền cấp trung ương được duy trì trong giới hạn cần trọng.

Sự sai lệch về kỳ hạn giữa nhu cầu vốn dài hạn cho cơ sở hạ tầng và tiền gửi ngắn hạn ở ngân hàng quốc doanh có nghĩa là các ngân hàng không phải là các thể chế tối ưu để cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, bằng cách góp chung vào một tổ hợp đầu tư, các ngân hàng có thể đóng vai trò cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng, nếu nguồn vốn đó được dùng cho những dự án có lợi suất cao nhất. Ngành tài chính của Việt Nam hiện do bốn ngân hàng thương mại quốc doanh chiếm vị trí thống lĩnh với khoảng 80% tổng vốn, khoản vay và tài sản của hệ thống ngân hàng. Trong thập niên vừa qua các ngân hàng thương mại quốc doanh đó biến đổi từ vị thế là công cụ chuyên cho vay chính sách để trở thành trung gian tài chính định hướng thương mại nhiều hơn. Tuy nhiên, cần rất nhiều việc khác cần làm để cải cách ngành ngân hàng thì mới có thể sử dụng các ngân hàng một cách phù hợp để cấp vốn phát triển cơ sở hạ tầng đô thị.

Trên thế giới, nhiều chính phủ đã sử dụng việc góp cổ phần của các doanh nghiệp thuộc sở hữu Nhà nước như là một cách tạo nguồn thu

đáng kể. Cho tới nay, quá trình cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam chủ yếu là hướng tới mục đích cải thiện hiệu quả, chứ không phải là công cụ để tạo nguồn thu. Nhưng khi Việt Nam phải đối mặt với các thách thức về nguồn vốn để tài trợ cho chương trình đầu tư lớn, thì việc cổ phần hoá có thể là một nguồn tài chính bổ sung. Cho tới nay, quá trình cổ phần hoá ở Việt Nam chủ yếu là nhằm cải thiện hiệu quả, chứ không phải với mục đích tạo nguồn thu. Nhưng khi Việt Nam phải đối mặt với các thách thức về nguồn vốn để tài trợ cho chương trình đầu tư lớn, nhờ cổ phần hoá có thể cung cấp một nguồn tài chính bổ sung. Nếu muốn chương trình cổ phần hoá có thể tạo ra nguồn thu đáng kể thì cần cải thiện về nhiều mặt: công khai thông tin về tình hình kế toán và kinh doanh của các doanh nghiệp; quản trị doanh nghiệp, nhất là bảo vệ quyền lợi của cổ đông thiểu số; và niềm yết cổ phiếu của các công ty trên sàn giao dịch chứng khoán để tạo điều kiện trao đổi mua bán.

Để có thể thành công trong việc đa dạng hoá các nguồn tài chính ở cấp tỉnh thành, các chính quyền địa phương sẽ phải phát triển năng lực chuyên môn và xây dựng các khuôn khổ chính sách và tác nghiệp phù hợp để làm việc với khu vực tư nhân thông qua các cơ chế cấp vốn trực tiếp (đối tác tư nhân - nhà nước, hợp đồng quản lý, v.v) và các cơ chế gián tiếp (trái phiếu tỉnh thành, trái phiếu dựa vào nguồn thu, vay ngân hàng, v.v). Chính quyền trung ương cũng cần đóng vai trò tích cực trong việc: a) tạo các động cơ khuyến khích phù hợp để chính quyền địa phương và khu vực tư nhân tập trung phát triển cơ sở hạ tầng đô thị, và b) thiết lập các khuôn khổ quản lý điều tiết rõ ràng và nhất quán đối với việc cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng đô thị khi có sự tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp của khu vực tư nhân. Thành công của mô hình tài chính tỉnh thành sẽ đặc biệt phụ thuộc nhiều vào chất lượng của môi trường quản trị doanh nghiệp ở cấp chính quyền địa phương.

Khuyến nghị cải thiện phát triển đô thị

Về lĩnh vực chính sách, Định hướng Quy hoạch Tổng thể Phát triển Đô thị tới năm 2020 cần phải được cập nhật do được phê duyệt từ năm 1998 nên đã lỗi thời. Định hướng này cần được sửa đổi nhằm phản ánh sự chuyển đổi của đất nước theo nền kinh tế định hướng thị trường và thừa nhận những thay đổi diễn ra do quá trình phân cấp phi tập trung. Dự thảo của Nghị định Cấp nước Đô thị dự kiến phê duyệt vào giữa năm 2006 là một mô hình tốt về văn bản chính sách qua đó hình thành nên một khung pháp lý vững chắc hướng cho sự phát triển chuyên ngành. Cũng cần có những sáng kiến tương tự trong chính sách quản lý nước thải, thoát nước, chất thải rắn và giao thông đô thị. Các vấn đề đặc biệt cần được xem xét trong các lĩnh vực này bao gồm việc hướng dẫn thực hiện những đánh giá kinh tế và tài chính đối với các hệ thống vận chuyển đại chúng đô thị có chi phí cao và các quá trình tái chế và xử lý cơ giới hoá đối với chất thải rắn; và các quy trình minh bạch nhằm bảo vệ lợi ích về môi trường và xã hội đối với những người dân bị ảnh hưởng khi xây dựng mới hệ thống xử lý nước thải và chôn lấp chất thải rắn. Các chính sách vĩ mô khác như Phân cấp và Cải cách Lĩnh vực Tài chính cũng tác động sâu sắc đến phát triển đô thị. Phân cấp đòi hỏi nỗ lực xây dựng năng lực rất lớn để củng cố chuyên môn quản lý và kỹ thuật của các viên chức địa phương các cấp. Phân cấp mạnh hơn về quyền hạn đối với các vấn đề tạo nguồn thu, quy hoạch đô thị và xét duyệt các dự án sẽ đem lại nhiều lợi ích. Đặc biệt, quy trình xét duyệt rườm rà hiện nay đối với các dự án đầu tư cần phải được sắp xếp lại.

Trong bối cảnh nhu cầu rất lớn về cơ sở hạ tầng cơ bản và sự hạn hẹp của các nguồn tài chính sẵn có, điều đặc biệt quan trọng là xác định các ưu tiên đầu tư có hiệu quả hơn bằng những phân tích hệ thống hơn về lợi ích - chi phí

xã hội và kinh tế. Phạm vi thiết kế và quy chuẩn kỹ thuật áp dụng đối với những đầu tư mới cần phải thay đổi. Đối với đa số các trường hợp, tốt nhất là áp dụng cách tiếp cận từng bước với phạm vi thiết kế ban đầu tương đối ngắn khoảng từ 10 đến 15 năm. Cách tiếp cận này sẽ giảm được nhu cầu đầu tư và qua đó tạo điều kiện cho có nhiều người hưởng lợi hơn. Các quy chuẩn kỹ thuật nên dựa vào vận hành như đã đề cập ở trên. Áp dụng các cách tiếp cận theo nhu cầu với sự tham gia của người hưởng lợi trong mọi giai đoạn của quá trình đầu tư sẽ làm cho việc xác định ưu tiên được dễ dàng hơn.

Xét về mức độ ưu tiên liên ngành, điều quan trọng nhất có lẽ là đảm bảo cho mọi người dân đô thị được sử dụng nước máy đạt tiêu chuẩn quốc gia. May mắn là, thu hồi chi phí cho cấp nước ở mức khá cao và vì vậy, việc huy động vốn từ thị trường tài chính và khu vực tư nhân chắc sẽ tương đối dễ dàng. Nhu cầu về thu gom và xử lý nước thải, cải thiện hệ thống thoát nước và tiêu huỷ an toàn chất thải rắn đang ngày càng tăng khi người dân trở nên khá giả hơn và được thông tin nhiều hơn về ảnh hưởng ô nhiễm môi trường đối với sức khỏe. Với nhận thức ngày càng tốt hơn, người dân sẽ sẵn sàng trả lệ phí cao hơn cho việc thu gom và xử lý nước thải và chất thải rắn. Chính sách của chính phủ ưu tiên các thành phố lớn sẽ làm cho chi phí/ lợi ích đạt mức cao nhất. Trong những lĩnh vực này, hầu hết nguồn vốn tài chính, ít nhất trong 5 hoặc 10 năm tới, sẽ đến từ ngân sách Nhà nước (bao gồm cả vốn ODA). Để tạo điều kiện ngày càng có nhiều người dân đô thị được tiếp cận với dịch vụ cần phải tăng dần lệ phí nước thải và chất thải rắn, từ đó đóng góp vào chi phí đầu tư. Đồng thời chính sách cấp vốn hoàn toàn từ ngân sách nhà nước cũng phải thay đổi. Nền yêu cầu các thành phố giàu có hơn huy động một phần vốn trên cơ sở phối hợp. Yêu cầu giải quyết tắc nghẽn giao thông đô thị tại các thành phố lớn đang ngày càng trở nên quan trọng. Các nhà quy hoạch đô thị sẽ

phải dung hòa yêu cầu nhiều đường và chỗ đỗ xe hơn với những nhu cầu bảo tồn đặc tính lịch sử và không gian gần gũi lõi cuốn của các thành phố Việt Nam. Việc ứng dụng các hệ thống giao thông công cộng tiên tiến nên được ưu tiên cao để thay thế cho nhu cầu nhiều đường xá hơn. Ban đầu nên ưu tiên tập trung vào sử dụng hệ thống xe buýt với chi phí hiệu quả cao hơn nhiều so với hệ thống xe lửa. Thông thường sẽ phải trợ cấp cho giao thông công cộng, nhưng nên giữ trợ cấp ở mức tối thiểu bằng việc đấu thầu cạnh tranh quyền vận hành tuyến. Các loại thuế liên quan đến sở hữu xe hơi và phí đỗ xe nên được áp dụng để điều tiết nhu cầu.

Cung cấp nhà ở phù hợp với khả năng chi trả của người dân trong bối cảnh giá đất các thành phố chính ở Việt Nam rất cao là một thách thức lớn. Giải pháp cho vấn đề này là đưa ra những chính sách ưu đãi cho các nhà đầu tư tư nhân và khuyến khích các chủ hộ cho thuê đầu tư vào lĩnh vực nhà cho thuê. Bên cạnh đó, phát triển thị trường tài chính nhà ở như một bộ phận trong chương trình đổi mới tổng thể ngành tài chính có ý nghĩa rất quan trọng. Ngân hàng ADB đang hỗ trợ cho chương trình này. Cách thức cải thiện điều kiện sống và nhà ở cho người nghèo có hiệu quả và giàu tính xã hội là cải thiện tại chỗ từng bước, hay là nâng cấp đô thị đối với các khu vực thu nhập thấp. Những nghiên cứu từ nhiều nước khác nhau cho thấy rằng người dân sẽ tăng đầu tư vào nhà ở của họ lên gấp 7 lần so với mức mà thành phố đầu tư vào cơ sở hạ tầng.

Cần có sự phối hợp chặt chẽ hơn giữa các Bộ và ban ngành địa phương chịu trách nhiệm lập quy hoạch / kế hoạch kinh tế-xã hội, quy hoạch / kế hoạch ngành và quy hoạch không gian (tổng thể hay xây dựng). Tất cả các bản quy hoạch / kế hoạch và đặc biệt là quy hoạch không gian cần phải xây dựng dựa trên mức đầu tư sẵn có hoặc chắc chắn có trong giai đoạn thực hiện quy hoạch. Quy hoạch không

gian cần có tính chiến lược và ít áp đặt hơn. Các quy hoạch này cũng cần đáp ứng nhanh chóng các tín hiệu thị trường. Cũng cần có sự tham vấn ở mức cao hơn đối với tất cả các bên liên quan. Để đạt được điều này cần phân cấp nhiều hơn nữa trong công tác quy hoạch. Đồng thời, chính quyền địa phương phải có trách nhiệm giải trình rõ ràng hơn. Đặc biệt là cần phải thắt chặt hơn nữa công tác chế tài trong kiểm soát quy hoạch. Đối với cơ sở hạ tầng, nên thay thế những quy chuẩn quốc gia mang tính chỉ định bằng những quy chuẩn vận hành phù hợp với tình hình địa phương. Sự phát triển của các vùng ven đô cũng đưa đến nhiều thách thức đặc biệt. Phương án lý tưởng nhất là xây dựng hạ tầng đi trước phát triển công nghiệp, thương mại và nhà ở. Đối với các thành phố, việc thiết lập những sắp xếp thể chế có hiệu quả để quản lý phát triển ở các vùng ven đô có ý nghĩa quan trọng.

Năm 2004, Chính phủ đã nhận thấy tầm quan trọng của quy hoạch vùng và thành lập một ban chỉ đạo cấp cao do một phó Thủ tướng làm trưởng ban để giám sát quá trình chuẩn bị quy hoạch vùng mở rộng Hà nội và thành phố HCM. Tới nay, ban này mới tập trung chủ yếu vào quy hoạch không gian. Lĩnh vực quy hoạch này cần phải được mở rộng nhằm đảm bảo sự phối hợp với quy hoạch ngành và quy hoạch kinh tế – xã hội. Một trong các vấn đề quan trọng nhất cần được giải quyết là thiết lập một khung thể chế hiệu quả với mục đích đảm bảo các kế hoạch có thể được thực thi.

Huy động các nguồn tài chính bổ xung để phát triển đô thị là yêu cầu cấp thiết nhất mà Chính phủ cần giải quyết. Nhu cầu tài chính cho hạ tầng đô thị vượt quá nguồn lực ngân sách Nhà nước. Chính phủ cần phải giao trách nhiệm cho các thành phố/tỉnh tự huy động nhiều vốn hơn từ các nguồn như quỹ phát triển quốc gia, các ngân hàng, ví dụ như Quỹ Hỗ trợ Phát triển, Quỹ Phát triển Hạ tầng Địa phương (LDIF) (như Quỹ HIFU), phát hành trái phiếu và các ngân

hàng thương mại. Nên tạo điều kiện cho các thành phố tăng thu ngân sách tự huy động. Chính phủ nên ưu tiên sử dụng các nguồn ngân sách có hạn giành cho phát triển đô thị để kích thích các nguồn tài chính khác; đầu tư cho các dự án đầu tư thí điểm nhằm thể hiện các chính sách và ý tưởng mới; hỗ trợ các khu vực đô thị bị thiệt thòi nhất; và giải quyết các vấn đề có ảnh hưởng trực tiếp tới sức khoẻ của nhiều người dân thí dụ như mức độ ô nhiễm môi trường cao.

Các tỉnh/thành phố cần phải ưu tiên phát triển môi trường khuyến khích phù hợp để thu hút đầu tư từ các thị trường tài chính và khu vực tư nhân vào cơ sở hạ tầng. Để làm được điều này, các thành phố cần phải xây dựng uy tín tín dụng mà cách tốt nhất là có đánh giá tín dụng từ các cơ quan độc lập. Tài chính đô thị và quy trình thủ tục phải trở nên minh bạch hơn và nên được kiểm toán độc lập. Các thành phố cần tăng nguồn thu tự huy động bằng cách nâng mức phí sử dụng dịch vụ hạ tầng để cuối cùng có thể trang trải chi phí đầu tư cũng như chi phí vận hành và bảo dưỡng. Các cuộc điều tra cho thấy nhìn chung người dân sẵn sàng chấp nhận trả cao hơn mức chính quyền dự kiến. Tuy nhiên cũng cần có các giải pháp bảo vệ người nghèo và người bị thiệt thòi. Đối với các loại phí nước thải, Nghị định 67 về Bảo vệ Môi trường cần được sửa đổi nhằm xoá bỏ yêu cầu giới hạn đánh thuế nước thải không vượt quá 10% thuế nước và một nửa nguồn thu phải chuyển về chính quyền trung ương. Giá đất và bất động sản rất cao ở các thành phố lớn của Việt Nam chính là một nguồn thu tiềm năng mà nhiều nước khác trên thế giới đã áp dụng. Cần phải xem xét việc áp dụng các loại thuế liên quan đến giá trị bất động sản

Các quy định phát hành trái phiếu đô thị cần phải được củng cố thông qua việc triển khai những quy định về công khai thông tin và làm rõ hơn nữa kế hoạch hoàn trả. Các quỹ LDIF nên tập trung vào cho vay dựa trên các

điều khoản thương mại đầy đủ, hoặc là toàn bộ, hay kết hợp song song với tài trợ từ một nguồn tài chính riêng biệt. Trong trường hợp các khoản vay và tài trợ song song được chấp thuận, quy trình và các tiêu chí lựa chọn cần minh bạch.

Việt nam đã đạt được những tiến bộ lớn trong phát triển đô thị từ khi công cuộc đổi

mới được khởi xướng vào năm 1987. Tuy nhiên vẫn còn rất nhiều việc phải làm để các thành phố và thị xã, những động lực chính đối với tăng trưởng quốc gia, có khả năng cạnh tranh hiệu quả hơn trên đấu trường quốc tế. Áp dụng những khuyến nghị đã nêu trên sẽ đóng góp đáng kể vào việc thực hiện mục tiêu này.

Chương I

Bối cảnh

Giới thiệu

Nền kinh tế Việt Nam đang trải qua hai quá trình chuyển đổi lớn – chuyển đổi từ nền tảng nông thôn sang nền tảng đô thị và từ nền kế hoạch hoá tập trung sang kinh tế định hướng thị trường. Cả hai chiều hướng này đang hỗ trợ và củng cố cho nhau. Sự tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong tương lai phụ thuộc vào khả năng phát triển các lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ theo cơ chế thị trường mang tính cạnh tranh. Đó là các hoạt động dựa vào đô thị. Các đô thị Việt Nam đã đóng góp khoảng 70% tổng sản lượng kinh tế. Đầu tư trực tiếp nước ngoài hầu hết đều đổ vào các đô thị.

Những cơ hội kinh tế ở các khu vực đô thị đang làm gia tăng nhanh chóng dân số đô thị, trong đó có phần đáng kể là dân di cư từ nông thôn ra thành thị. Sự gia tăng dân số đô thị đó lại tạo ra triển vọng tăng trưởng kinh tế.

Việt Nam đang ở vào một thời điểm rất quan trọng, thời điểm mà quá trình phát triển liên tục và những tiến bộ đầy ấn tượng trong vấn đề xoá đói giảm nghèo phụ thuộc vào sự phát triển ổn định lâu dài của đất nước. Cơ sở hạ tầng đầy đủ là mấu chốt quan trọng cho xoá

đói giảm nghèo, nâng cao chất lượng cuộc sống và tạo đà phát triển kinh tế bền vững. Phát triển hợp lý phụ thuộc vào quản lý hiệu quả quá trình đô thị hoá, phi tập trung hoá mạnh mẽ hơn nữa, và phụ thuộc vào việc cung cấp các khả năng tiếp cận đến các hạ tầng cơ sở cần thiết để hỗ trợ tăng trưởng kinh tế và nâng cao chất lượng cuộc sống cho người dân đô thị.

“Quá trình đô thị hoá được biết là có liên đới tích cực với tăng trưởng kinh tế về lâu dài. Những quốc gia có mức độ đô thị hoá cao hơn thường có mức thu nhập theo đầu người cao hơn.”¹ Các khu vực đô thị là động lực thúc đẩy tăng trưởng tổng sản



Đô thị hoá nhanh chóng ở TP. Hồ Chí Minh

1. UNCHS Fukuoka (2001), Quá trình chuyển dịch đô thị ở Việt Nam, Báo cáo lần hai, Nguyên bản dự thảo đầu tiên, 15/10/2001, Fukuoka, Phòng Quy hoạch Vùng và Đô thị, Đại học Hawaii.

phẩm quốc nội (GDP). Ở Việt Nam, các đô thị tạo ra khoảng 70% GDP. Về bản chất, các khu đô thị hỗ trợ cho một nền kinh tế đa dạng hơn bao gồm cả mức gia tăng tiêu dùng nội địa. Chúng đồng thời cũng có khả năng chống chịu và phục hồi tốt hơn đối với những biến động từ bên ngoài do những thay đổi hoặc các biến động lây nhiễm xảy ra trong nền kinh tế toàn cầu. Vì vậy, cần có một chính sách đô thị đúng đắn và thực tế để dung hòa tăng trưởng và giải quyết những hậu quả tiềm ẩn của nó. Đối với Việt Nam, những thách thức đặc thù đã nảy sinh từ sự thiếu quan tâm đến vấn đề đô thị từ nhiều năm nay.

Tình hình Việt Nam có thể tóm lược như sau:

- Năm 2005, có khoảng một phần tư dân số đô thị sống trong điều kiện nhà ở không đạt tiêu chuẩn;
- Thiếu cơ sở hạ tầng cơ bản: Theo những nghiên cứu chuẩn về các công ty cấp nước tỉnh được thực hiện năm 2004, chỉ có khoảng 61% dân cư đô thị được cấp nước máy; chưa thành phố nào có hệ thống xử lý nước thải; rất ít đô thị có phương tiện xử lý chất thải rắn an toàn, dịch vụ giao thông rất hạn chế;
- Môi trường bị xuống cấp nghiêm trọng và các vấn đề sức khỏe nảy sinh do thiếu xử lý chất thải sinh hoạt và do đổ thải bừa bãi các chất thải công nghiệp;
- Gia tăng xe gắn máy và tắc nghẽn giao thông đang ảnh hưởng nghiêm trọng đến giao thông đô thị và làm gia tăng ô nhiễm không khí;
- Tăng trưởng có quy hoạch cũng như không, có quy hoạch đang bùng nổ ở các vùng ven đô, nơi thường chưa có đầy đủ các dịch vụ hạ tầng. Xây dựng cơ sở hạ tầng cho những công trình thiếu quy hoạch thường tốn kém hơn rất nhiều so với việc xây dựng các cơ sở này ngay từ đầu, như là một phần hợp nhất của công trình phát triển.

Việt Nam cần có một chiến lược đô thị tổng hợp và đồng bộ hơn để có thể thúc đẩy hiệu quả

hơn công cuộc phát triển kinh tế và xoá đói giảm nghèo, qua đó quản lý tốt quá trình đô thị hoá. Đây là một vấn đề đặc biệt nóng bỏng ở Việt Nam vì Chính phủ đã đề ra những mục tiêu rất cao về đô thị hoá nhưng lại chưa xây dựng được một kế hoạch thực tiễn và phù hợp về mặt thời gian để đạt được những mục tiêu đó.

Bối cảnh chính trị của đô thị hoá

Chính phủ đặc biệt chú trọng đến việc thu thập số liệu, lượng hoá các chỉ tiêu sản xuất và những so sánh mang tính thống kê. Việc làm này có xu hướng làm lu mờ cách nhìn dựa trên phân tích thực tế và bỏ qua sự cần thiết phải có những chiến lược và chương trình nhất quán để thực hiện những thay đổi. Các số liệu thường thiếu chính xác, hoặc bị làm sai lệch theo nhiều cách, ví dụ như thường xuyên thay đổi cách phân loại và các giả định. Các số liệu thống kê cần phải được phân tích một cách vô tư và khách quan hơn.

Một số yếu tố có ảnh hưởng tới việc so sánh khách quan các hoạt động đô thị bao gồm:

- Các văn bản quan trọng về chính sách đô thị – Định hướng Quy hoạch Tổng thể Phát triển Đô thị đến năm 2020 - đã đề ra những chỉ tiêu dân số trong đó nhấn mạnh đến việc phân bố nhân khẩu theo quản lý mà hiện nay bị coi là quá lạc hậu.
- Các chỉ tiêu về mức độ cung cấp hạ tầng cho các đô thị là chưa thực tiễn. Những định hướng đề ra cho các ngành cấp nước, thoát nước và nước thải trong Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo (CPRGS) đều là những mục tiêu bất khả thi, ví dụ như đến năm 2010 mọi đô thị đều đạt 100% có nước máy, 100% nước thải được xử lý, 100% chất thải rắn được thu gom và xử lý an toàn, xoá bỏ hoàn toàn tất cả các nhà ổ chuột và nhà tạm.
- Số liệu chính thức liên quan đến dân số chưa

đề cập đến đối tượng cư trú không đăng ký. Đối tượng này chiếm ít nhất 15% dân cư tại các đô thị lớn.

- Định nghĩa “đô thị” thay đổi theo từng thời kỳ và ranh giới địa lý cũng được điều chỉnh thường xuyên để phục vụ mục tiêu quản lý hành chính.
- Có những động cơ mạnh mẽ khiến chính quyền địa phương thối phồng hoặc bóp méo số liệu thống kê nhằm được cấp kinh phí nhiều hơn từ ngân sách Trung ương.

Các ảnh hưởng của lịch sử: Dưới chế độ xã hội chủ nghĩa được thành lập ở miền Bắc Việt Nam vào những năm 1950, các thành phố được coi là những trung tâm sản xuất, được quy hoạch và quản lý như những cơ sở sản xuất mà không tính tới những hậu quả liên đới. Chiến lược phát triển đô thị trong thời kỳ đó thực chất chỉ là danh mục những dự án công trình công cộng được Chính phủ thông qua. Lợi ích công cộng được đo bằng sản lượng. Nói chung, có rất ít hoạt động đánh giá về các tác động tích lũy phát sinh từ các quyết định đó, và cũng chưa có một quan điểm chiến lược nào được xây dựng cho một thành phố hay cho các đô thị. Các đô thị Việt Nam đã bước vào thế kỷ 21 nhưng vẫn thiếu các chính sách đô thị, phương thức quản lý, chỉ đạo, và các cơ sở hạ tầng đi kèm để hoàn thành vai trò của đô thị trong nền kinh tế thị trường.

Quy hoạch đô thị ở nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà (VNDCCH) có mục tiêu xoá bỏ những mâu thuẫn của chủ nghĩa tư bản thông qua việc lồng ghép các khu đô thị và nông thôn, khu vực công nghiệp và nông nghiệp, đồng thời chuyển dịch tới một phần năm dân số. Trên thực tế, điều này có nghĩa là bố trí xen kẽ các cơ sở công nghiệp với các khu nhà ở của công nhân viên chức Nhà nước, các công viên và khu vui

chơi giải trí, các làng mạc và ruộng vườn lâu đời, trong phạm vi khu vực được hoạch định làm đô thị. Việc cải tạo các cơ sở hạ tầng được ưu tiên cho công tác phục vụ quốc phòng hay các phương thức sản xuất công nghiệp và nông nghiệp khác nhau. Quản lý và quy hoạch đô thị đã được định hướng theo nhu cầu giải quyết các vấn đề trước mắt liên quan đến lương thực và an ninh quốc gia.

Đô thị hoá nông thôn đã được thúc đẩy với ý định tạo ra 500 trung tâm đô thị công nghiệp cấp huyện, và qui chế hình thành một thị trấn mới cho qui mô dân số 5.000 dân. Tới năm 1984, đã có 2,4 triệu người được tái định cư. Quyền lãnh đạo chính trị cũng đẩy mạnh tốc độ đô thị hoá. Năm 1979, nhờ mở rộng ranh giới địa chính, dân số Hà Nội đã tăng thêm 1 triệu người. Động thái này có vẻ như được thúc đẩy bởi ý định mong muốn đưa dân số Hà Nội lên gần bằng dân số thành phố Hồ Chí Minh.

“Nếu như đặc điểm chính của quá trình đô thị hoá ở miền Bắc là quy hoạch có tính toán thì ở miền Nam là không có quy hoạch”². Chính quyền các thành phố dưới chế độ Việt Nam Cộng hoà đã phải đối mặt với nhu cầu định cư cho một lượng lớn dân di tản từ các vùng nông thôn đổ về. Trong bối cảnh đó, cung cấp hạ tầng cơ bản chưa phải là vấn đề được ưu tiên cao và cho đến nay các thành phố như Thành phố Hồ Chí Minh vẫn còn phải đương đầu với hậu quả của vấn đề này. Ví dụ, dọc theo các bờ kênh rạch trong thành phố vẫn còn nhiều những khu nhà ổ chuột xiêu vẹo mà không hề có một dịch vụ hạ tầng sơ đẳng nào.

Đổi mới – Công cuộc đổi mới do Chính phủ phát động từ năm 1987, sau những bề bộn của một thập kỷ tập trung vào chính sách nông nghiệp hợp tác xã và đưa miền Nam vào cùng một hệ tư tưởng chính trị, kinh tế và xã hội của

2. UNCHS Fukuoka (2001), Quá trình chuyển dịch đô thị ở Việt Nam, Báo cáo lần hai, Nguyên bản dự thảo đầu tiên, 15/10/2001, Fukuoka, Khoa Quy hoạch Vùng và Đô thị, Đại học Hawaii.

đất nước. Đổi mới đã chấm dứt một cách hữu hiệu một giai đoạn mà ở đó vai trò của các đô thị đã bị lãng quên. Những thay đổi về chính sách diễn ra trong quá trình đổi mới đã làm cho các đô thị trở nên hấp dẫn và được thừa nhận như là những trung tâm cho các hoạt động và cho các cơ hội kinh tế chính thức cũng như không chính thức. Những biện pháp kiểm soát di dân chính thức vẫn còn tồn tại nhưng việc thực hiện dần lỏng lẻo theo thời gian. Việc di chuyển đến một thị xã hay một thành phố đã được chấp nhận cả về mặt chính trị lẫn xã hội, mặc dù những mối liên hệ với quê cha đất tổ vẫn còn chặt chẽ. Sự gia tăng khác biệt trong thu nhập giữa thành thị và nông thôn đang ngày càng đẩy nhanh quá trình di dân và đô thị hoá. Chính phủ vẫn tiếp tục đề ra các chính sách cố gắng cân bằng phát triển và đầu tư giữa thành thị và nông thôn.

Tăng trưởng GDP và biến chuyển kinh tế

Tiến bộ của Việt Nam về tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo là rất ấn tượng. Tốc độ tăng GDP bình quân hàng năm trong một thập kỷ từ 1994 đến 2003 khoảng 7,4%. Việt Nam có nền kinh tế phát triển nhanh thứ tám trên thế giới³. Khoảng 70% GDP được tạo ra từ các khu vực đô thị. Nhờ các biện pháp tăng trưởng kinh tế, Việt Nam đã đưa 20 triệu dân ra khỏi tình trạng đói nghèo, tính từ năm 1993 đến nay. Tỷ lệ chính thức về người nghèo ở các khu đô thị

giảm từ 25% năm 1993 xuống còn 3,6% năm 2004⁴. Tuy nhiên, nếu tính cả dân cư trú không có đăng ký thì tỷ lệ người nghèo ở các đô thị có thể là gần 15%⁵, năm 2002. Theo phân loại của Chính phủ, năm 2002 khoảng 25% dân đô thị còn sống trong điều kiện nhà ổ chuột hay nhà tạm⁶.

Ở những thành phố có nền kinh tế phát triển năng động như Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng, Cần Thơ, Hải Phòng, Hạ Long, Vũng Tàu và Nha Trang mức tăng dân số rất lớn. Cơ cấu kinh tế các thành phố này cũng từng bước chuyển dịch từ sản xuất sang dịch vụ⁷. Ngành dịch vụ đã bắt đầu tăng tốc từ năm 2000. Chính sách kinh tế vĩ mô quốc gia mới bắt đầu coi trọng nền kinh tế dịch vụ và kinh tế tri thức. Những ngành này đều có dựa trên nền tảng đô thị. Sự chuyển dịch này được thúc đẩy bởi sự trộn lẫn của nhiều yếu tố trong đó có đầu tư ngoài quốc doanh, đầu tư nước ngoài, khuyến khích nhà nước cho ngành dịch vụ, và nhu cầu dịch vụ và hàng tiêu dùng song hành với sự gia tăng đầu tư ngoài quốc doanh và thu nhập cá nhân.

Khả năng sản xuất kinh tế của các thành phố lớn ở Việt Nam vượt quá tỷ lệ dân số tương ứng ở các thành phố này. Bảng dưới đây cho thấy tình hình diễn ra tương tự so với các thành phố lớn thuộc các nước đang phát triển ở Đông Á.

Phân loại đô thị

Đô thị Việt Nam được phân loại theo hai hệ

3. Việt Nam News, 17/04/2004

4. Việt Nam: Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo – Báo cáo năm 2002 - 2003

5. Ngân hàng Thế giới, Tài liệu thẩm định dự án Nâng cấp đô thị, 20/2/2004.

6. Mức dân sống trong các nhà ổ chuột được Ngân hàng Thế giới dự tính trong Dự án Nâng cấp Đô thị cho thành phố Cần Thơ là 16%. Tỷ lệ này tính toán cho thành phố Hải Phòng là 31%, và cho Nam Định là 10%.

7. Nền kinh tế thuộc lĩnh vực nhà nước ở thành phố Hà nội đã giảm từ 72,9% GDP năm 1990 xuống 63,1% năm 2000. Đầu tư trực tiếp từ nước ngoài tăng từ 0% năm 1987 lên 13,3% GDP của thành phố, năm 2000. Trong thời gian từ năm 1990 – 1997, tổng đầu tư ở thành phố Hà nội khoảng 4,76 tr. USD trong đó lĩnh vực tư nhân chiếm 14,6% và đầu tư nước ngoài là 56,3%.

So sánh GDP của các thành phố ở Châu Á

Thành phố	% trong GDP toàn quốc	% trong dân số toàn quốc (2000)
Thượng Hải	11	1
Bắc Kinh	6	1
Quảng Châu	4	1
Băng-cốc	40	12
Gia-các-ta	7	5
NCR* (Phi-lip-pin)	30,8	13
Thành phố Hồ Chí Minh	19,3	6
Hà Nội	8	3

thống; theo cấp và loại đô thị và theo cấp quản lý hành chính. Phân loại thành phố là một phần quan trọng trong chính sách đô thị và quản lý đô thị ở Việt Nam. Địa bàn đô thị được chính thức phân cấp và phân loại bởi Bộ Xây dựng. Có sáu loại đô thị (xem bảng dưới đây và các phụ lục 1A và 1B). Cách phân cấp này dựa trên các tiêu chí địa lý, dân số, mật độ dân số, mức độ và tính chất hoạt động kinh tế, GDP và cơ sở hạ tầng. Đô thị cấp V đánh dấu ranh giới giữa đô thị và nông thôn. Các đô thị loại V phải có dân số lớn hơn 4.000 người trong đó hơn 65% dân số hoạt động trong lĩnh vực phi nông nghiệp. Phần đầu tăng cấp đô thị là mối quan tâm chính của các cơ quan chính quyền địa phương bởi vì các đô thị thuộc cấp cao hơn sẽ nhận được nhiều nguồn lực của Nhà nước hơn. Hệ thống phân loại này đã tạo ra động cơ khiến các thành phố cố gắng phấn đấu nâng cấp. Vì vậy, các thành phố thường tập trung đầu tư vào các loại công trình hạ tầng cho phép thành phố đó đạt yêu cầu của một đô thị cấp cao hơn chứ không phải là các công trình đáp ứng nhu cầu trước mắt của

người dân. Thí dụ một thành phố / thị trấn, thay vì mở rộng mạng lưới cấp nước mà rõ ràng là rất cần thiết cho người dân, họ có thể đầu tư mở rộng đường xá cho dù nhu cầu giao thông ở đó chưa cao.

Vai trò và trách nhiệm của chính quyền địa phương được xác định bởi cấp quản lý hành chính⁸. Năm thành phố thuộc loại đặc biệt và loại I là đơn vị hành chính cấp ngang tỉnh. Thành phố loại II, III và một số đô thị loại IV ngang với cấp huyện và trực thuộc tỉnh. Số còn lại thuộc

loại IV và loại V thì ngang với cấp xã / phường và trực thuộc chính quyền tỉnh. Sự phân loại này cũng rất linh động vì Chính phủ thường chia tách tỉnh và phân loại lại thành phố. Thí dụ Cần Thơ đã trở thành thành phố loại II từ năm 2004. Chương IV sẽ trình bày chi tiết hơn về vấn đề này.

Dựa trên Định hướng Quy hoạch Tổng thể tới năm 2020, Bộ Xây dựng dự kiến số dân và sự phân bố các đô thị theo loại về cơ bản không thay đổi. Trên thực tế, những dự báo (dự kiến, kế hoạch) đưa ra vào thời điểm phê duyệt Định hướng Quy hoạch đã không còn phù hợp do liên tục diễn ra các quá trình phân loại lại các cấp đô thị, di dân đến các đô thị lớn, và do không tính toán đầy đủ tới việc sát nhập địa bàn ven đô và mức gia tăng mật độ dân số ở các thị trấn và làng mạc hiện nay⁹. Dân số bình quân của từng cấp đô thị dự kiến sẽ tăng gấp 3 lần trong 20 năm tới theo quy hoạch này (xem Phụ lục 2).

Trong lịch sử, Chính phủ đã đẩy mạnh quá trình đô thị hoá các thị trấn và một số vùng nông thôn như một biện pháp để hạn chế làn

8. Theo Hiến pháp năm 1992, có bốn cấp quản lý hành chính, cụ thể là: (i) Chính quyền trung ương; (ii) Tỉnh (bao gồm cả thành phố trực thuộc Trung ương); (iii) Huyện (bao gồm cả thành phố và thị xã trực thuộc tỉnh); và (iv) Cấp quản lý hành chính cấp dưới huyện (bao gồm xã, thị xã, và các phường).

9. Di Gregorio and Vogler (2003), "Quá trình chuyển dịch đô thị vô hình: Đô thị hoá nông thôn ở đồng bằng Sông Hồng, Hội nghị Quốc tế lần 7 về Hiệp hội các Trường đại học quy hoạch ở Châu Á, Hà nội, Tháng 9/2003.

Số lượng và tỷ trọng dân cư của đô thị, 1998 - 2020

Cấp đô thị (đến tháng 1/2005)	1998		2010		2020	
	Số đô thị	% dân số đô thị	Số đô thị	% dân số đô thị	Số đô thị	% dân số đô thị
Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh – Thành phố đặc biệt (cấp quốc gia)	2	37%	2	39%	2	40%
Thành phố Cấp quốc gia loại I	3	9%	3	10%	3	11%
Thành phố Cấp vùng loại II/III	12	15%	12	16%	12	17%
Thành phố/thị xã cấp tỉnh - loại III	16	7%	18	8%	20	9%
Thị trấn cấp huyện - loại IV	58	14%	62	13%	66	12%
Thị trấn cấp khu vực - loại V		18%	1172	14%	1831	1%
Tổng các đô thị	703		1269		1934	

sống di dân ra các thành phố lớn. Tuy nhiên, những dự báo đô thị hoá trong tương lai đều cho thấy tỷ lệ dân cư sống ở các thị trấn và thị tứ giảm mặc dù số lượng thị trấn và thị tứ sẽ tăng lên gấp ba. Điều này có lẽ là xác thực vì kinh nghiệm của các nước đang phát triển khác cho thấy, thực tế không thể ngăn chặn được hiện tượng di dân ra các thành phố lớn - nơi có nhiều cơ hội việc làm tốt nhất và chất lượng cuộc sống được cải thiện một cách đáng kể. Chính quyền thành phố nên coi người nhập cư là nguồn lực quý giá để phát triển kinh tế chứ không nên coi đó là một vấn đề phức tạp. Nên tập trung nhiều hơn vào vấn đề đáp ứng các nhu cầu hạ tầng cơ bản cho dân nghèo (trong đó có dân nhập cư) ở các thành phố lớn - nơi có khả năng tăng trưởng nhanh, hơn là tập trung giải quyết các vấn đề này ở các thị trấn nơi tốc độ tăng trưởng có thể thấp hơn khá nhiều so với dự kiến. Hiện nhiên cần phải phải giám sát chặt chẽ các mô hình tăng trưởng đô thị nhằm đảm bảo sử dụng tối ưu các nguồn đầu tư còn hạn chế. Cũng cần phải quan tâm tới quá trình đô thị hoá diễn ra ở

vành đai làng mạc thuộc vùng ảnh hưởng của các thành phố lớn và trong những khu vực có mật độ dân cư trung bình cao như ở Đồng bằng sông Hồng và sông Cửu Long¹⁰.

Gia tăng dân số đô thị và di cư

Năm 2003, ước tính dân số đô thị, kể cả dân di cư không đăng ký, chiếm khoảng 25% tổng dân số Việt Nam. Tỷ lệ này vẫn còn thấp so với hầu hết các nước Đông Nam Á khác. Đây có thể là do hậu quả của chiến tranh, những chương trình tái định cư sau đó, và do tốc độ tăng trưởng kinh tế từ năm 1975 tới đầu thời kỳ đổi mới năm 1987 vẫn còn khiêm tốn.

Mặc dù có nhiều dự báo khác nhau, dân số đô thị Việt Nam (cả chính thức và không chính thức) dự kiến sẽ tăng nhanh trong vòng 15 đến 30 năm tới – hơn gấp đôi vào năm 2020. Hầu hết các nhà phân tích đều cho rằng, ít nhất dân số đô thị Việt Nam sẽ tăng thêm hàng năm khoảng 1 triệu người, tính từ nay tới năm 2020¹¹. Như vậy với mức dân đô thị

10. DiGregorio and Vogler (2003), “Quá trình chuyển dịch đô thị vô hình: Đô thị hoá nông thôn ở đồng bằng Sông Hồng, Hội nghị Quốc tế lần 7 về Hiệp Hội các Trường đại học qui hoạch ở Châu Á, Hà nội, Tháng 9/2003.

11. Cour, (2001) đưa ra một giả định đối với dự báo hơi “cao”, nhưng hoàn toàn hợp lý, mức đô thị hoá là 3,8% trong tương lai cho thấy mức tăng dân số đô thị trong vòng 22 năm tới (1998 – 2020) là 21,5 triệu người. Xin xem Cour, J., Di cư, Đô thị hoá và Các chuyển dịch ở Nông thôn Việt Nam, tháng 5/2001. (báo cáo chuẩn bị cho Bộ Ngoại Giao Pháp).

năm 2000 là 20 triệu thì đến năm 2020 con số này sẽ tăng lên 40 triệu người. Các chỉ số dân cư chính thức của Bộ Xây dựng ghi nhận sự tăng trưởng mạnh mẽ của Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội mặc dù Chính phủ đã có nhiều chính sách kiểm soát sự tăng trưởng và ngăn ngừa sự hình thành các “đô thị khổng lồ”. Định hướng Quy hoạch Tổng thể Phát triển Đô thị tới năm 2020, được phê duyệt vào năm 1998, đã quy định bán kính địa lý của các vùng Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh mở rộng là từ 30 đến 50km.

Bộ Xây dựng dự báo tới năm 2020, dân số đô thị sẽ chiếm khoảng 45% tổng dân số cả nước. Tổng cục Thống kê cũng đưa ra ba dự báo khác nhau, với mức dân đô thị dự báo trung bình là 33% tổng dân số cả nước vào năm 2020. Sự khác nhau chủ yếu là do tính hay không tính đến lượng dân di cư không đăng ký. Số liệu thống kê về dân di cư ở Việt Nam không rõ ràng, một phần do các con số này không được tính toán trong tổng điều tra dân số. Dân số thực tế ở các thành phố lớn, kể cả dân di cư không đăng ký, cao hơn dân số đăng ký chính thức từ 10-15%. Một điều tra dân số tiến hành vào năm 2004, lần đầu tiên đưa vào tính toán số dân di cư không đăng ký, đã cho thấy dân số Thành phố Hồ Chí Minh là 6,2 triệu người. Số liệu này được so sánh với dự đoán của Tổng cục Thống kê, dựa trên tổng điều tra năm 1990, là 5,8 triệu. Dân số có đăng ký cư trú chính thức của Hà Nội vào năm 2001 là 2,84 triệu. Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh thu hút 40% lượng dân di cư giữa các tỉnh thành trong thời kỳ 1994-1999. Chính quyền thành phố Hạ Long, một trong những đô thị phát triển nhanh nhất toàn quốc, ước

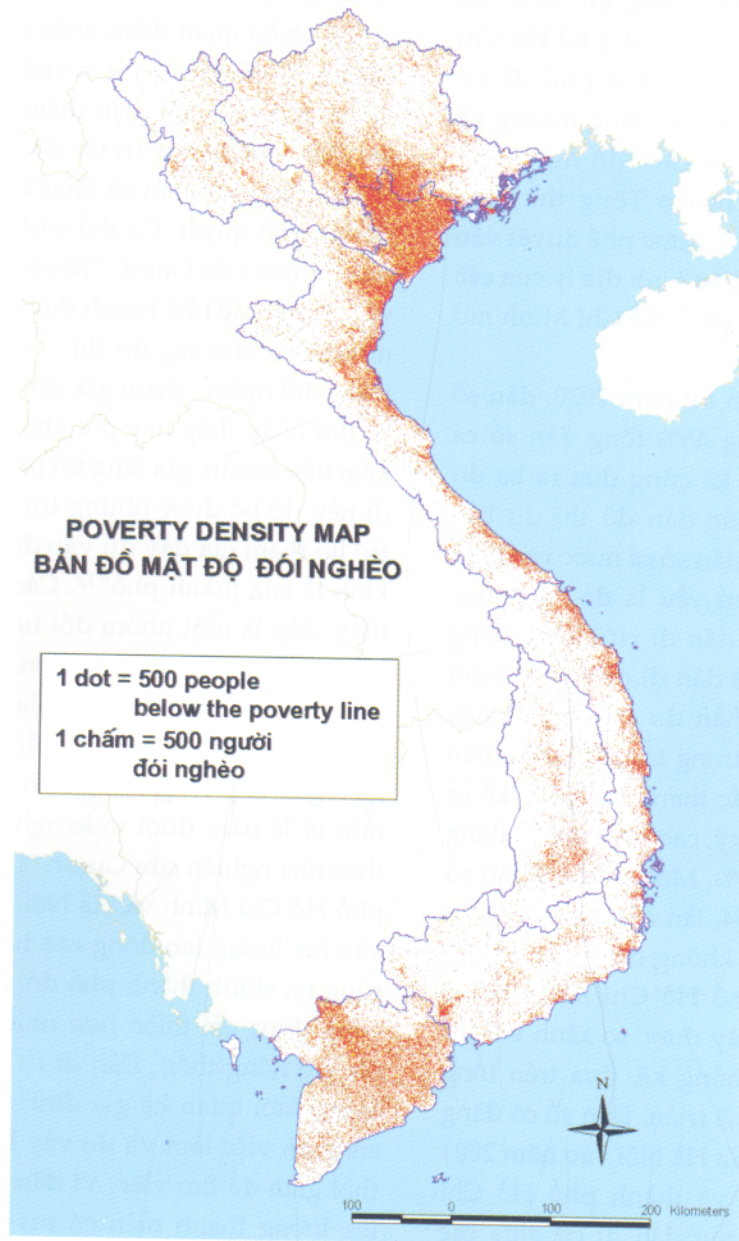
tính có khoảng 20-25% dân số thành phố là những người mới di cư đến, những người chưa có đăng ký cư trú.

Có nhiều quan điểm khác nhau về tác động của người dân di cư đối với nền kinh tế của các thành phố. Một số quan điểm coi họ là nguồn lực thiết yếu để duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế cao trong khi một số khác lại coi đây là vấn đề cần giải quyết. Có thể trích dẫn ý kiến của nhà nghiên cứu Guest: “Nhiều trong số những vấn đề mà các nhà hoạch định cho là dân di cư mang đến cho các đô thị - như gia tăng tình trạng đói nghèo, tham gia vào những công việc có thu nhập thấp hay phi pháp, gia tăng nhà ở kém tiêu chuẩn, gia tăng tội phạm - có thể giảm đi nếu dỡ bỏ được những trở ngại thể chế cản trở họ tham gia đầy đủ vào đời sống xã hội và kinh tế của thành phố”¹². Các nghiên cứu cho thấy, đây là một nhóm đối tượng với đặc tính tự chọn lọc và có động lực lớn, vì vậy khả năng cải thiện điều kiện kinh tế của dân di cư là khá lớn. Được biết, chỉ có 12% dân di cư trong thời gian gần đây sống trong tình trạng nghèo đói; một tỷ lệ nằm dưới mức nghèo cơ bản. Cũng theo nhà nghiên cứu Guest: “Dân di cư ở thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội có tỷ lệ tham gia vào lực lượng lao động cao hơn so với dân cư sống tại chính thành phố đó. Đời sống của họ cũng được cải thiện hơn nhiều so với khi họ sống ở nông thôn. Dân di cư tận dụng những mạng lưới quan hệ gia đình và xã hội để tìm công ăn việc làm và do vậy họ thường mất ít thời gian để tìm việc. Vì dân di cư chủ yếu là lực lượng thanh niên có tuyển chọn - những người cố gắng tiết kiệm tối đa số tiền kiếm được nên họ tiêu dùng tương đối ít nguồn lực đô thị và có tỷ lệ tích lũy cao.”¹³

12. Guest, Philip (1998), Động lực Di cư ở Việt Nam, Báo cáo thảo luận của UNDP, Văn phòng UNDP Việt Nam, Hà Nội.

13. Webster, Douglas (2002), “Động lực Đô thị và Các Chính sách Công trong phát triển Đông Nam Á: ý nghĩa đối với việc lập kế hoạch EASUR”, Trung tâm nghiên cứu Châu Á Thái Bình Dương, Trường Đại học Stanford.

Mật độ đói nghèo¹⁴



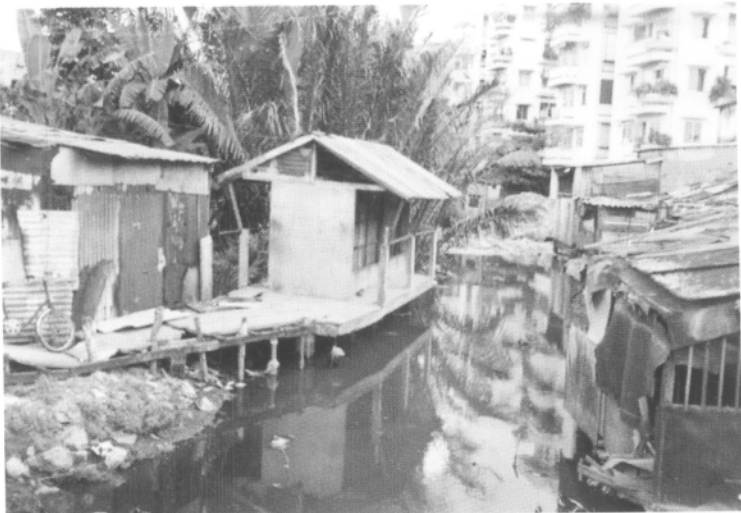
14. Đói nghèo và Bất bình đẳng ở Việt Nam, Nhóm Công tác Bản đồ Đói nghèo liên Bộ

So sánh đô thị hoá

Bảng dưới cho thấy Việt Nam có mức độ đô thị hoá thấp hơn so với hầu hết các quốc gia láng giềng trong khu vực Đông Nam Á.

Tình trạng đói nghèo

Tỷ lệ người nghèo ở các đô thị ở Việt Nam, xác định theo bất kỳ một phương pháp phân loại tiêu chuẩn nào (quốc tế, quốc gia, hay nghèo dinh dưỡng), đều thấp hơn ở nông thôn hay các vùng sâu vùng xa. Tuy nhiên, theo bản đồ mật độ đói nghèo ở dưới đây, mặc dù tỷ lệ dân cư thuộc loại nghèo ở các tỉnh nông thôn cao hơn ở các đô thị, nhưng tính con số tuyệt đối thì tỷ lệ người nghèo ở các thành phố và tỉnh đô thị hoá lại cao hơn. Số lượng người nghèo ở các đô thị sẽ tăng lên, ít nhất là trong thời kỳ trung hạn, do số người nghèo di cư từ nông thôn ra thành phố nhiều hơn. Qui mô và sự hội tụ kinh tế ở các đô thị - vốn được coi là nền tảng của sự tồn tại và phát triển đô thị - đã dẫn tới



Những khu ổ chuột bên cạnh những khu nhà cao tầng

kết quả là thoát nghèo ở thành thị hiệu quả hơn (về mặt chi phí) so với thoát nghèo ở nông thôn. Các khu đô thị cũng tạo tiềm năng tăng trưởng kinh tế to lớn hơn để giúp các hộ gia đình thoát khỏi đói nghèo. Triển vọng các khu đô thị trong tương lai sẽ trở thành nơi cư trú cho một lượng dân di cư gia tăng lớn hơn đòi hỏi chúng ta cần tập trung vào đô thị và đầu tư nhiều hơn nữa cho cơ sở hạ tầng ở các khu vực này.

So sánh mức độ đô thị hoá¹⁵

Quốc gia	Dân số đô thị năm 2001 (triệu người)	Tỷ lệ dân số đô thị năm 2001 (% so với dân số quốc gia)	Tốc độ tăng trưởng dân số đô thị 1995-2000 (%)	Tốc độ tăng trưởng dân số đô thị 2001-2030	Dự báo tỷ lệ dân số đô thị năm 2030 (% so với dân số quốc gia)
Cam-pu-chia	2,4	17,5	6,4	3,5	36,1
Trung Quốc	471,9	36,7	3,5	52,2	59,5
Indônêxia	90,4	42,1	4,2	2,4	63,7
Mông Cổ	1,5	56,6	0,9	1,4	66,5
Philipin	45,8	59,4	3,6	2,3	75,1
Việt Nam	19,4	24,5	3,1	3,0	41,3

15. Webster, Douglas (2002), “Động lực Đô thị và Các Chính sách Công trong phát triển Đông Nam Á: ý nghĩa đối với việc lập kế hoạch EASUR”, Trung tâm nghiên cứu Châu Á Thái Bình Dương, Trường Đại Học Stanford.

Những chính sách chỉ đạo

Những chính sách đô thị ưu tiên

Có rất nhiều luật, nghị định và định hướng với hàng loạt văn bản hướng dẫn liên quan tới các chính sách đô thị. Những chính sách ảnh hưởng nhiều nhất tới cơ sở hạ tầng trong phát triển đô thị là: Luật Ngân sách (1996 và 2002), Luật Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân (2004), Luật Đất đai (2004) và Luật Xây dựng (2004). Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm (KHPTKTXH) quốc gia và Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo (CPRGS) cũng như các kế hoạch và chiến lược ngành cũng có ảnh hưởng tới các chính sách đô thị; ví dụ: Định hướng Quy hoạch Tổng thể Phát triển Đô thị tới năm 2020 như đã đề cập ở phần trước. Mặc dù những quy hoạch / kế hoạch này áp dụng trên toàn quốc, các tỉnh/thành vẫn xây dựng thêm các quy hoạch / kế hoạch khung chi tiết cho từng ngành, thí dụ như giao thông đô thị, cấp thoát nước, v.v. Tất cả các kế hoạch này đều có yếu tố chính sách.

Chính sách chính thức cho đô thị là Định hướng Quy hoạch Tổng thể Phát triển Đô thị tới năm 2020 do Bộ Xây dựng soạn thảo. Những nội dung chính của Định hướng Quy hoạch này bao gồm:

- Đề ra các chỉ tiêu dân số cho các thành phố và thị trấn, theo từng cấp và loại đô thị.
- Hạn chế mức tăng trưởng của Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh và giảm mật độ dân số sống trong khu vực trung tâm các thành phố lớn.

- Tạo ra các thành phố vệ tinh cho Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh.
- Khuyến khích tăng trưởng ở các vùng ven đô.
- Đẩy mạnh phát triển các thành phố và thị trấn loại nhỏ và trung bình.
- Tạo ra những vùng đô thị mới ở những tỉnh xa xôi hẻo lánh và ở vùng phụ cận các thành phố lớn là một biện pháp kiểm soát sự tăng trưởng của các thành phố lớn.
- Bảo tồn quỹ đất đai nông nghiệp và quy hoạch phát triển nông thôn.

Ngoài những chính sách chung của Nhà nước, những ưu tiên của các bộ / ngành chức năng khác và danh mục đầu tư của Chính phủ, những vấn đề nêu ra sau đây cũng đóng góp vào khung chính sách đô thị:

- Đạt được chỉ tiêu công nghiệp hoá vào năm 2020;
- Tăng GDP;
- Cân đối đầu tư và phát triển giữa các vùng
- Duy trì sự ổn định xã hội ở các thành phố lớn
- Xây dựng ba vùng tam giác tăng trưởng lớn dựa vào các đô thị trong vùng: ở miền Bắc dựa vào trục Hà Nội - Hải Phòng; ở miền Trung - dựa vào khu vực xung quanh Đà Nẵng; và ở miền Nam có trọng tâm là thành phố Hồ Chí Minh.
- Di dời "các khu công nghiệp ô nhiễm" ra xa các khu dân cư hiện tại.
- Khuyến khích các thành phố trở thành động lực của phát triển, bằng cách thúc đẩy tự chủ về tài chính.

- Phát huy vai trò của các đô thị là nguồn tăng thu ngân sách¹⁶.

Bộ Xây dựng chịu trách nhiệm đưa ra chính sách phát triển đô thị. Các chính sách cơ bản của Bộ nhìn nhận vấn đề đô thị hoá trên phương diện dân số, thông qua việc xây dựng hệ thống phân cấp đô thị nêu ra trong Chương I. Tuy nhiên, Bộ vẫn chưa đề ra được những chiến lược có ý nghĩa nhằm thực hiện được các mục tiêu đô thị hay để quản lý các vùng đô thị. Các chiến lược vẫn còn bị chi phối bởi những chỉ tiêu của phương pháp kế hoạch hoá tập trung lỗi thời (kế hoạch được ấn định từ trên xuống) gắn với lĩnh vực xây dựng của Nhà nước, việc kiểm soát sử dụng đất thông qua giao đất, và mục tiêu sử dụng đất theo kế hoạch tập trung. Có rất ít hướng dẫn được đưa ra để thực hiện các chỉ tiêu.

Hệ thống tăng bậc và các quy hoạch đô thị chưa có mối liên hệ chặt chẽ với các hoạt động đô thị khác trong chiến lược kinh tế vĩ mô, và là tàn dư của một thời kỳ kinh tế thiếu tính năng động và dậm chân tại chỗ. Cũng không có mối liên hệ rõ ràng giữa Định hướng Quy hoạch Tổng thể và nguồn tài chính cần thiết để thực hiện quy hoạch.

Phi tập trung hoá

Việt Nam có bốn cấp chính quyền. Cả nước chia thành 64 tỉnh / thành phố với dân số nằm trong phạm vi từ 0,3 - 6 triệu người. Trong 64 tỉnh / thành phố, có năm thành phố lớn nhất được coi là đơn vị hành chính cấp ngang tỉnh. Đó là Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ. Các tỉnh / thành phố lại chia thành 643 quận/ huyện, và chia tiếp thành 10.602 phường/ xã. Các thành phố loại II, loại III và loại IV được xếp ngang với đơn vị hành chính cấp quận / huyện.

Ở Trung ương, quyền lập pháp thuộc về Quốc hội. Theo Điều 84 của Hiến pháp, Quốc hội chịu trách nhiệm duyệt Ngân sách Nhà nước (bao gồm ngân sách của chính quyền trung ương cộng với ngân sách của các cấp tỉnh / thành phố - quận / huyện - phường / xã). Về hành pháp, Thủ tướng đứng đầu Chính phủ. Thủ tướng và các thành viên Chính phủ được bổ nhiệm bởi Quốc hội. Đảng Cộng sản hoạt động song song trong cơ cấu chính quyền các cấp. Ở tất cả các cấp chính quyền địa phương đều có một cơ quan lập pháp do dân bầu gọi là Hội đồng Nhân dân và một cơ quan hành pháp do Hội đồng Nhân dân bổ nhiệm gọi là Ủy ban Nhân dân.

Quản lý quá trình phân quyền cho chính quyền địa phương là một thách thức đối với nhiều quốc gia trên thế giới. Phân quyền về tài chính cho chính quyền địa phương đem lại một số cơ hội chính: quản lý ngân sách ở địa phương có thể mang lại khả năng huy động cao hơn và phân bổ nguồn lực tốt hơn, cung cấp dịch vụ phù hợp và kịp thời hơn đối với nhu cầu và mong muốn của người dân địa phương. Đồng thời, phân quyền cũng phải đối mặt với những nguy cơ lớn như: sự chồng chéo, phối hợp lỏng lẻo và thậm chí sự gia tăng bất bình đẳng, giảm sút chất lượng dịch vụ cung cấp ở những lĩnh vực quan trọng.

Trong thập kỷ vừa qua, Việt Nam đã triển khai một chương trình phân cấp sâu rộng. Một cột mốc quan trọng của chương trình này là việc thông qua Luật Ngân sách Nhà nước năm 1996. Tới năm 2002, Luật Ngân sách Nhà nước mới đã củng cố và đẩy mạnh hơn nữa những nỗ lực cải cách thông qua việc trao cho chính quyền cấp tỉnh quyền được quyết định rộng rãi hơn đối với ngân sách của các quận / huyện và phường / xã thuộc phạm vi quản lý của mình. Việc trao

16. Báo cáo Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói Giảm nghèo (CPRCS) coi đây là một mục tiêu để tiếp tục thực hiện việc đăng ký đất.

quyền này mang lại cơ hội huy động và phân phối nguồn lực công bằng và hiệu quả hơn. Nhờ đó, quá trình phân cấp về mặt tài chính đã đạt được một mức độ tiến bộ đáng kể và ngày càng mở rộng, cụ thể, tỷ trọng chi ngân sách do chính quyền địa phương đảm nhận đã tăng từ 26% năm 1992 lên 48% năm 2002. Thành tựu này đã đưa Việt Nam vào nhóm các nước có mức độ phi tập trung hóa cao nhất.

Luật Ngân sách quy định ba loại thu: thu thuế nộp 100% về Trung ương, thuế để lại 100% cho địa phương và thuế phân chia tỷ lệ. Loại thuế nộp 100% về ngân sách Trung ương bao gồm thuế xuất nhập khẩu; thuế giá trị gia tăng (GTGT) và thuế tiêu thụ đặc biệt đánh vào hàng nhập; thuế và doanh thu khác từ ngành dầu khí; và thuế thu nhập doanh nghiệp đánh vào các doanh nghiệp áp dụng chế độ kế toán thống nhất (hạch toán thống nhất). Loại thuế để lại 100% cho địa phương bao gồm thuế nhà đất, thuế tài nguyên trừ dầu khí, thuế thu từ giấy phép kinh doanh, thuế chuyển quyền sử dụng đất, lệ phí sử dụng đất, tiền thuê đất, doanh thu thu được từ việc cho thuê và bán nhà của Nhà nước, lệ phí đăng ký và các loại phí và lệ phí khác. Loại thuế phân chia tỷ lệ gồm mọi khoản thu của thuế GTGT, trừ thuế GTGT đánh vào hàng nhập khẩu; thuế thu nhập doanh nghiệp, trừ doanh nghiệp áp dụng chế độ kế toán thống nhất; thuế thu nhập cá nhân; thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài, trừ thuế đánh vào việc chuyển lợi nhuận ra nước ngoài của ngành dầu khí; thuế tiêu thụ đặc biệt đánh vào hàng hoá và dịch vụ nội địa; phí xăng dầu.

Luật Ngân sách Nhà nước không quy định tỷ lệ phân chia giữa Trung ương và tỉnh. Tỷ lệ này có thể khác nhau theo từng tỉnh / thành phố và được tính toán như là một phần của quy trình lập kế hoạch ngân sách cho một "thời kỳ cố định", thường từ 3 đến 5 năm. Công thức tính tỷ lệ phân chia doanh thu thuế được xây dựng dựa vào mức chênh lệch dự kiến giữa nhu cầu chi ngân sách (tính theo chỉ tiêu) và khả năng thu

(tính theo doanh thu các năm trước). Trong giai đoạn quyết toán kết thúc vào năm 2003, tỷ lệ phân chia cho 56 tỉnh thành nghèo nhất là 100%. Đối với 5 tỉnh thành còn lại, tỷ lệ phân chia năm 2004 là từ 24 đến 53%.

Ở Việt Nam, mọi khoản thu từ thuế đều được quản lý tập trung. Tổng cục Thuế quản lý toàn bộ công tác thu thuế trong nước qua các Cục và Chi cục Thuế cấp tỉnh và quận / huyện, và Tổng cục Hải quan quản lý toàn bộ công tác thu thuế nhập khẩu. Chỉ có một vài khoản phí và lệ phí nhỏ là do các cơ quan tài chính và tổ chức dịch vụ tiến hành thu. Cơ chế này có nhiều ưu điểm: quản lý tiền mặt đơn giản, thực hiện đồng bộ chính sách thuế trên toàn quốc và hạn chế sự can thiệp không cần thiết của địa phương. Tuy nhiên có một vấn đề liên quan đến cơ chế quản lý thuế tập trung là thiếu những biện pháp khuyến khích các viên chức chính quyền trung ương tham gia huy động và thu hồi các nguồn thu từ địa phương. Nhưng trên thực tế, ở Việt Nam vẫn có sự phụ thuộc song song của ngành thuế vào cả chính quyền Trung ương lẫn chính quyền địa phương. Điều đó có nghĩa là, các quan chức cấp tỉnh và cấp quận huyện có thể có ảnh hưởng không nhỏ đến những quyết định và hoạt động của cơ quan thuế. Một nhân tố quan trọng khuyến khích việc thu thuế ở các địa phương là việc họ được phép giữ lại một phần số thuế thu vượt quá định mức. Hiện nay, tỷ lệ được giữ lại là 100% đối với Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, 30% đối với tất cả các tỉnh thành khác.

Về tổng thu Ngân sách Nhà nước (tính cả cấp trung ương và cấp tỉnh / thành phố), tỷ lệ đóng góp của địa phương trong giai đoạn 1997 - 2002 giữ ổn định ở mức 25%. Dự kiến tổng thu của địa phương sẽ tăng nhanh hơn so với tổng thu của Trung ương và tới năm 2004 đóng góp của địa phương sẽ đạt khoảng 30% tổng thu ngân sách.

Một điểm hạn chế trong bài toán thu ngân sách ở Việt Nam là chính quyền địa phương

chưa có quyền tự quản thực tế đối với số thu. Hình thức tự quản duy nhất mà chính quyền quận / huyện và phường / xã hiện nay có được là họ có quyền đề ra một số loại phí, thí dụ như phí thu gom chất thải. Lợi ích đầy đủ của phi tập trung hoá tài chính, thể hiện dưới dạng hiệu quả chi ngân sách cao hơn, chỉ có thể có được nếu như chính quyền địa phương được trao nhiều quyền tự quản về thuế hơn nữa để họ có khả năng thể hiện trách nhiệm cao hơn và đáp ứng linh hoạt hơn những nhu cầu và ưu tiên của người đóng thuế.

Như nhiều quốc gia khác, Việt Nam đang phải chịu sự mất cân đối về tài chính. Tình trạng này được giải quyết chủ yếu bằng cơ chế cấp phát cân đối. Việt Nam có một hệ thống cân đối ("cấp phát cân bằng") đóng vai trò rất quan trọng trong việc giảm bớt những khoản chênh lệch đáng kể ra sẽ lớn hơn rất nhiều nếu không có hệ thống này. Những khoản chênh lệch lớn trong công quỹ, phát sinh từ phân chia thuế theo tỷ lệ (chênh lệch giữa giá trị thu lớn nhất và nhỏ nhất tính trên đầu người là 47 lần) hay thuế để lại 100% cho địa phương (chênh lệch giữa giá trị thu lớn nhất và nhỏ nhất tính trên đầu người là 20 lần) được giảm bớt đáng kể sau khi cân đối. Tổng doanh thu tính trên đầu người, bao gồm cả khoản thu từ cấp phát cân đối cho thấy mức chênh lệch giữa giá trị lớn nhất và nhỏ nhất chỉ còn hơn nhau 5 lần. Như vậy, đã đạt được một mức cân bằng đáng kể.

"Cấp phát cân bằng" (cân đối) từ Chính quyền trung ương là những khoản ngân sách cấp phát vô điều kiện, được xác định theo một công thức và không thay đổi về số lượng tiền danh nghĩa cho những "thời kỳ cố định" thường là 3 đến 5 năm. Cơ chế cấp phát cân đối hiện nay ưu việt hơn nhiều so với cách "bù đắp thâm hụt" không thường xuyên theo đề xuất áp dụng trước khi có Luật Ngân sách 1996. Công thức trên được xây dựng dựa trên mức chênh lệch giữa nhu cầu chi và khả năng hay tiềm năng thu dự kiến. Nhu cầu chi tối thiểu của chính quyền

cấp tỉnh / thành phố được xác định trên cơ sở các chỉ tiêu chi ngân sách có dự kiến đến cả chi thường xuyên và chi đầu tư.

Ngoài ra còn có dạng cấp phát có điều kiện. Đó chủ yếu là ngân sách cấp phát để thực hiện các "Chương trình mục tiêu quốc gia", thí dụ như cấp nước và vệ sinh nông thôn. Những Chương trình mục tiêu quốc gia này là công cụ then chốt để chính quyền trung ương đảm bảo triển khai được những chủ trương quốc gia quan trọng ở cấp địa phương trong một cơ chế tài chính phi tập trung.

Việt Nam chưa có một cơ chế riêng biệt và rõ ràng trong việc cấp phát vốn đầu tư. Toàn bộ khối lượng vốn mà chính quyền địa phương có thể sử dụng để đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế đều được gộp vào vốn cân đối cấp phát (cân đối), mặc dù một số khoản cấp phát có điều kiện cũng được sử dụng cho đầu tư hạ tầng cơ sở. Từ năm 1997 đến năm 2004, chi đầu tư của địa phương đã chiếm khoảng 75-100% chi tiêu định kỳ.

Luật Đất đai mới được ban hành vào năm 2004 (xem Chương IV để có thêm thông tin) cũng giao nhiều trách nhiệm hơn cho chính quyền địa phương. Những trách nhiệm mới là: giao đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng, quản lý đất đai, đăng ký đất đai và xây dựng một thị trường chính thức về bất động sản. Luật Xây dựng mới cũng giao quyền cho chính quyền địa phương được duyệt vốn đầu tư ở mức cao hơn. Việc ban hành các tiêu chuẩn xây dựng và quy hoạch đô thị vẫn là trách nhiệm của cấp Trung ương, tuy nhiên quyền phê duyệt các quy hoạch / kế hoạch và dự án đang được phân dần cho Ủy ban Nhân dân các địa phương.

Những điểm thay đổi quan trọng nhất của Luật Xây dựng mới (2004) được trình bày ở trong hai Nghị định mới về Quy hoạch và Quản lý Dự án Đầu tư Xây dựng. Cả hai nghị định này được ban hành vào đầu năm 2005. Điểm mới cơ bản trong Nghị định về Quy hoạch là: phân chia trách nhiệm xây dựng các quy hoạch không

gian cho Ủy ban Nhân dân các tỉnh / thành phố (trừ những thành phố nằm giáp ranh nhiều tỉnh, các khu công nghệ cao và đặc khu kinh tế); phân quyền phê duyệt quy hoạch đô thị cấp III và IV cho Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện; rà soát lại quy hoạch (do Hội đồng Nhân dân thực hiện); bổ sung “Quy hoạch Định hướng” dài hạn hơn, có hiệu lực trong vòng 20 năm đối với các thành phố trực thuộc Trung ương, cấp I và II; bổ sung các yêu cầu đối với quy hoạch vùng; nội dung cải tạo các khu vực thành thị hiện có (thay vì chỉ tiến hành xây dựng mới); và triển khai công tác tham vấn rộng rãi hơn trong quá trình quy hoạch, mặc dù vấn đề này hiện nay

vẫn còn khá hạn chế. Nhìn chung Nghị định mới về Quy hoạch đã đưa ra nhiều quy định thực sự tiến bộ. Tuy nhiên, quá trình xây dựng quy hoạch không gian ở các tỉnh thành phố vẫn mang tính chất từ trên xuống. Luật Xây dựng và Nghị định Quản lý Dự án Đầu tư đã kết hợp được các khía cạnh quản lý dự án, mua sắm và các chuẩn mực kỹ thuật. Luật Xây dựng nâng mức trần mà cấp địa phương có thể phê duyệt cho hầu hết các dự án hạ tầng, lên 400 tỷ đồng (khoảng 25 triệu USD) và 600 tỷ đồng (khoảng 40 triệu USD) cho các dự án nhà ở. Thay đổi quan trọng nhất trong Nghị định này là yêu cầu xây dựng chi tiết các đề án đầu tư.

Các mục đích, nhu cầu và tiếp cận hạ tầng

Khái quát

Trong tương lai, Việt Nam vẫn phải đối mặt với những thách thức lớn trong việc giải quyết những tồn tại có nguồn gốc từ sự thiếu quan tâm tới đô thị trong quá khứ. Người nghèo ở vị thế đặc biệt bất lợi. Do vậy, cần mở rộng việc tiếp cận những dịch vụ hạ tầng cơ bản tới mọi người dân đô thị.

- Chỉ có 50% cư dân thành thị có nước máy đạt tiêu chuẩn quốc gia¹⁷.
- Không một đô thị nào ở Việt Nam có hệ thống xử lý nước thải. Ô nhiễm nguồn nước do không xử lý chất thải sinh hoạt và công nghiệp đang gây suy thoái môi trường nghiêm trọng và ảnh hưởng đến sức khỏe con người.
- Hơn 50% bãi chôn lấp chất thải rắn ở Việt Nam, bị coi là nguồn ô nhiễm môi trường, và phải đóng cửa càng sớm càng tốt.
- Lượng xe gắn máy gia tăng nhanh chóng đã gây tắc nghẽn giao thông đô thị và làm tăng nguy cơ ô nhiễm không khí.
- Nhà ở rất chật chội và khoảng 25% nhà ở được Nhà nước phân loại là nhà chưa đạt tiêu chuẩn, hay nhà tạm. Gần 300.000 người ở thành phố Hồ Chí Minh đang sống trong các nhà ổ chuột.
- Khoảng 80% nhà ở do dân tự xây, hầu hết không chính thức, không đúng với các qui

chế quy hoạch và không có cơ sở hạ tầng phù hợp kèm theo.

- Chưa có điều khoản nào quy định về có nhà ở phục vụ cho người thu nhập thấp.

Hạ tầng cơ sở đầy đủ và phù hợp sẽ hỗ trợ cho phát triển kinh tế và tạo điều kiện cho việc chuyển giao lợi thế tương ứng từ vùng này sang vùng khác. Ngược lại, kinh tế phát triển giúp người dân thoát khỏi đói nghèo. Việc cung cấp trực tiếp hạ tầng, đặc biệt là những tiện ích cơ bản như cấp thoát nước, lát vỉa hè, quản lý chất thải rắn, trường học và cơ sở y tế, cũng đóng vai trò chủ đạo trong việc đưa những nhóm đối tượng thiệt thòi trong cộng đồng thoát khỏi nghèo đói.

Định hướng Quy hoạch Tổng thể Phát triển Đô thị đến năm 2020 đã đưa ra các mục tiêu phát triển cơ sở hạ tầng đô thị. Định hướng này cũng bao gồm cả quy hoạch xây dựng (không gian) tổng thể cho Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh tới năm 2020. Những quy hoạch đó phác họa các khu vực mở rộng của thành phố và cả danh sách các dự án trong mọi lĩnh vực. Các khu công nghiệp và dự án đầu tư hạ tầng lớn ở ba tam giác tăng trưởng kinh tế cũng được đưa vào. Tuy nhiên, định hướng này không xác định mức độ ưu tiên đầu tư cũng như không thể hiện chi phí hay các nguồn vốn thực hiện. Khi đề cập đến chiến lược thực hiện, định hướng quy hoạch này hầu như không vượt ra khỏi phương hướng

17. Điều tra của VWSA, 2002

“xây dựng” danh mục những công trình tiện ích công cộng cụ thể.

Ngoài các chỉ tiêu đô thị nêu trong Định hướng Quy hoạch Tổng thể, các mục tiêu, chỉ tiêu và mức độ ưu tiên cho các cơ sở hạ tầng cũng được đề cập đến trong một số văn bản chính sách của Chính phủ, kể cả trong Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo và trong các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ của Việt Nam (tương tự như Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ Quốc tế). Ngoài ra còn có một số mục tiêu và chỉ tiêu cho từng ngành cụ thể như Quy hoạch Cơ sở hạ tầng 10 năm (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) và Chiến lược Bảo vệ Môi trường đến năm 2010 của Chính phủ. Không phải mọi văn bản chiến lược đều nhất quán với nhau.

Tiếp cận các dịch vụ cơ bản, thậm chí ở các thành phố lớn của Việt Nam, còn xa mới có thể coi là toàn diện. Đó là trở ngại lớn đối với việc phát triển kinh tế địa phương và người nghèo phải đối mặt với gánh nặng chi phí mất cân đối, phát sinh từ mức độ hạ tầng xây dựng chưa hoàn chỉnh. Các số liệu về mức độ hoàn chỉnh hạ tầng thường mâu thuẫn và không đầy đủ. Thí dụ, một cuộc điều tra thí điểm ở tất cả các công ty kinh doanh nước sạch, do Hiệp hội cấp nước Việt Nam tiến hành vào năm 2002 với sự tài trợ của Ngân hàng Thế giới, đã cho thấy tỷ lệ được cấp nước máy mới đạt 50% ở các khu vực đô thị, trong khi đó số liệu chính thức do Bộ Xây dựng đưa ra là 76%. Một số sai lệch khác được giải thích do những định nghĩa khác nhau, thí dụ nguồn nước “sạch” được đưa đến người sử dụng, theo quan điểm của Bộ Xây

dựng, không nhất thiết phải là nguồn nước cấp qua hệ thống nước máy. Rõ ràng cần phải xây dựng cách thu thập số liệu đáng tin cậy hơn để có thể đầu tư hiệu quả theo đúng mục tiêu và mức độ ưu tiên.

Cấp nước

Như đã lưu ý ở phần trên, chỉ có khoảng một nửa dân cư đô thị được cung cấp thường xuyên nước máy đạt tiêu chuẩn quốc gia^{18, 19} năm 2002. Tỷ lệ dân cư được sử dụng nước máy tăng khoảng 2,5% / năm. Các số liệu cũng cho thấy tỷ lệ tiếp cận nước máy đối với cư dân đô thị (tính theo phần trăm) có giảm một chút. Điều đó nói lên rằng mức độ đầu tư vào tiện ích mới chưa theo kịp tốc độ đô thị hoá. Như đã nêu ở phần trên, một cuộc điều tra thí điểm và các nghiên cứu khác đã cho thấy sự khác nhau đáng kể về mức độ tiếp cận nước sạch. Tính bình quân năm 2002, tỷ lệ dân ở các thành phố lớn được dùng nước máy là 67,3% trong khi các thị trấn nhỏ chỉ có 10,6%. Ngay trong nhóm các thành phố lớn cũng có sự khác biệt đáng kể –



Nhiều người dân thành phố vẫn chưa có nước máy

18. Báo cáo của các nhà tài trợ (Báo cáo Phát triển của Việt Nam năm 2004 – Nghèo) (2003)

19. Nước sạch là tất cả “nước mưa” và không bao gồm nước từ các “giếng đào”

Hải Phòng cung cấp nước máy đến gần 100% dân cư, trong khi Đà Nẵng thì chưa tới 50%.

Các mục tiêu và chỉ tiêu về cấp nước trong Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo là:

- Hoàn chỉnh mạng lưới cấp nước cho các thành phố lớn đông dân cư.
- Tới năm 2010, tăng gấp đôi năng lực cấp nước cho các đô thị và trung tâm công nghiệp, đạt mức 5-5,5 triệu m³/ ngày.
- Tới năm 2010, đạt tỷ lệ 90% dân cư đô thị có nước sạch²⁰.
- Tới năm 2010 giảm tỷ lệ không được cấp nước từ 39,4% xuống 30%.
- Tập huấn cho cán bộ cấp nước về quản lý và bảo trì.
- Cung cấp tín dụng ưu đãi cho các hệ thống cấp nước.

Chi phí và mức độ tiếp cận nước sinh hoạt ở các thành phố lớn là một vấn đề đối với người nghèo. Tính theo tỷ lệ phần trăm thu nhập của hộ gia đình thì người nghèo chi tiêu nhiều hơn so với người khá giả là hai lần (xem bảng dưới đây). Khi các hộ nghèo không đảm bảo được khả năng tiếp cận đến các nguồn cung cấp nước thì họ phải mua lại nước của người được cấp

nước hay của người kinh doanh nước, thông thường với giá cao hơn nhiều lần so với giá nước của các công ty kinh doanh nước sạch Nhà nước²¹.

Cấp và thoát nước là những ưu tiên mà Chính phủ đề ra cho các vùng đô thị lớn: “các dự án ở các thành phố lớn và khu công nghiệp, như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh phải được ưu tiên hơn nhằm đáp ứng nhu cầu nước sạch sinh hoạt và từng bước giải quyết vấn đề ứng ngập trong các thành phố này”²³. Đây là một trong số rất ít các chỉ số trực tiếp của Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo (CPRGS) xác định ưu tiên cụ thể cho các khu vực đô thị.

Thoát nước, thu gom và xử lý nước thải

“Định hướng Phát triển Hệ thống Thoát nước Đô thị tới năm 2020” được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt vào tháng 3/ 1999 phản ánh chính sách của Chính phủ. Nhìn chung chính sách rất rõ ràng và nhằm các mục tiêu: (a) đặt vấn đề tài chính của lĩnh vực này vào một vị thế mới với biện pháp giảm dần dần nhu cầu trợ giá cho công tác vận hành và bảo dưỡng, thông qua việc áp dụng phí nước thải; (b) giảm ứng ngập bằng cách điều phối thêm các nguồn lực nhằm tăng công suất và mở rộng phạm vi bao phủ của hệ thống thoát nước; (c) từng bước xây dựng hệ thống thu gom và xử lý nước thải; và (d) nâng cao năng lực thể chế và nguồn nhân lực. Đặc biệt ưu tiên những thành phố

Tiền nước²²

Phân loại thu nhập	Mức tiêu dùng hàng tháng trên đầu người (VND)	% trong thu nhập của hộ gia đình
Nghèo	17.900	2,8
Gần mức nghèo	14.300	2,7
Trung bình	27.900	2,2
Gần mức giàu	51.700	1,8
Giàu	68.900	1,3

20. Theo Chiến lược Bảo vệ Môi trường quốc gia thì tỷ lệ này là 95%, và 85% đến năm 2005 theo VDG

21. Thanh toán cao hơn từ 7 – 8 lần so với mức giá chính thức đưa ra – Nguồn lấy từ một đánh giá Đối nghèo có sự tham gia (PPA).

22. Báo cáo của các nhà tài trợ (Báo cáo Phát triển của Việt Nam năm 2004 – Nghèo đói) (2003)

23. CPRGS .



Các đường phố ở thành phố của Việt Nam thường xuyên bị ngập nước thải

lớn đang phải đối mặt với những vấn đề nóng bỏng nhất.

“Chất lượng môi trường và vệ sinh đô thị là những vấn đề chính mà các thành phố Việt Nam đang phải đương đầu, đặc biệt là ở các thành phố lớn thì tình hình này ngày càng trở nên trầm trọng hơn do mật độ dân cư cao” ở các trung tâm thành phố²⁴. Theo báo cáo vào năm 2002, chỉ có khoảng 68% dân cư đô thị có hồ xí đạt tiêu chuẩn vệ sinh. Tới năm 2004, chưa thành phố nào ở Việt Nam có hệ thống thu gom và xử lý nước thải. Tuy nhiên, các nhà máy xử lý nước thải đang được xây dựng ở Đà Nẵng, Hạ Long, Hà Nội (Hồ Tây), Thành phố Hồ Chí Minh (Bình Chánh), Đà Lạt, Huế và Buôn Ma Thuột và giai đoạn chuẩn bị dự án đang được thực hiện ở một số thành phố khác như Cần Thơ, Sóc Trăng và Bắc Ninh. Các khu nhà ở và các trung tâm thương mại buộc phải có bể phốt tại chỗ. Có điều những bể này hiếm

khi được thiết kế, xây dựng và bảo dưỡng đúng quy cách. Nước thải ra từ các bể phốt đó hoặc là ngấm vào đất xung quanh gây ô nhiễm nước ngầm hoặc là thải vào các cống vốn chỉ được thiết kế để thoát nước mưa, vì vậy gây ra ô nhiễm các kênh rạch và sông. Ở những đô thị nhỏ có mật độ dân cư thấp, và điều kiện đất và mực nước phù hợp thì có thể sử dụng bể phốt như là một giải pháp xử lý khả dĩ, có thể chấp nhận được. Tuy nhiên, khi đô thị mở rộng và trở lên đông đúc hơn thì các bể phốt không còn xử lý nổi số lượng và mức độ ô nhiễm của nước thải nữa. Thay vào đó, nước thải

phải được thu gom và đưa đến một nơi tập trung để xử lý an toàn theo phương thức phù hợp với môi trường.

Một số khu công nghiệp đã có trạm xử lý nước thải, nhưng rất ít trạm hoạt động hiệu quả và chính quyền các thành phố có rất ít biện pháp kiểm soát chất lượng nước thải mà các nhà



Kênh bị ô nhiễm nặng ở TP. Hồ Chí Minh

24. Webster (2002), Douglas (2002), “Động lực đô thị và các chính sách công trong phát triển Đông á: ý nghĩa của chương trình EASUR”, Trung tâm Nghiên cứu Châu á - Thái bình Dương, Trường Đại học Stanford, tài liệu lưu hành nội bộ.

máy công nghiệp thải ra hệ thống cống rãnh và mương thoát nước công cộng. Trong cuộc cạnh tranh thu hút đầu tư, có vẻ như các thành phố ưu tiên tạo điều kiện tài chính thuận lợi hơn cho các nhà đầu tư và thường bỏ qua yêu cầu xây dựng các tiện ích tiền xử lý nước thải trước khi đổ ra hệ thống thoát nước công cộng. “Ở Hà Nội, 300 nhà máy đã để cho nước thải chưa qua xử lý, trong đó có chứa cả hoá chất và một số kim loại nặng, thoát vào các nguồn nước mặt vì thành phố không có các trạm xử lý nước thải.”²⁵

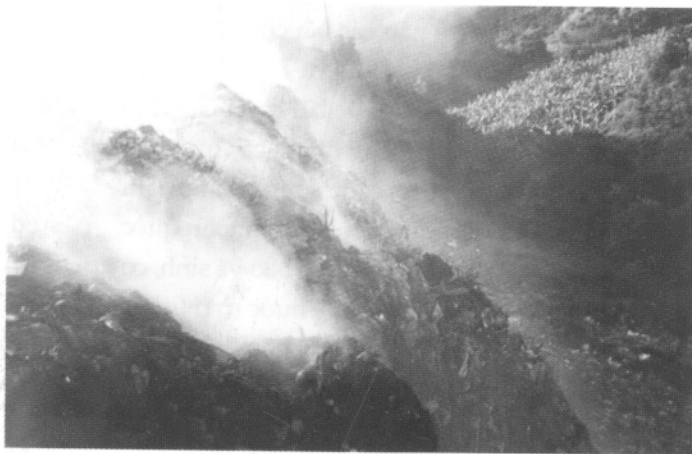
Hệ thống thoát nước cũng cần được chú ý nhiều hơn. Tất cả các thành phố lớn ở Việt Nam đều bị úng ngập trong mùa mưa. Các thành phố được xây dựng trên nền đất bằng chỉ cao hơn mực nước sông hoặc nước biển vài mét. Trước khi hình thành thành phố, những vùng đất đó thường chằng chịt kênh rạch sông hồ tự nhiên. Khi thành phố mọc lên, nước mặt và các sông hồ bị lấp kín, hệ thống tiêu thoát tự nhiên bị phá vỡ và được thay thế bằng những cống thoát bê tông và gạch. Địa hình tự nhiên của các thành phố và đặc thù của Việt Nam là các cơn mưa thường ngắn, có cường độ cao, do đó đòi hỏi phải có cống thoát nước lớn ở những nơi có độ dốc tự nhiên nhỏ. Một giải pháp khác là phải lắp đặt các trạm bơm lớn để bơm thoát cho toàn mạng lưới. Tuy nhiên, chi phí vận hành hệ thống bơm hết sức tốn kém và cần phải quản lý tốt để đảm bảo bơm hoạt động tốt khi cần thiết. Các hệ thống tiêu thoát nước chưa theo kịp tốc độ phát triển mở rộng của thành phố, và những công trình xây dựng thường lại không được quy hoạch ngay từ đầu như một phần của tổng thể đô thị. Chất lượng xây dựng cũng cần phải được nâng cao nhằm đảm bảo cho các hệ thống tiêu thoát hoạt động có hiệu quả.

Chính phủ dành ưu tiên đặc biệt cho việc xây dựng các hệ thống tiêu thoát nước và xử lý nước thải ở các đô thị. Tuy nhiên với xuất phát điểm rất thấp, mục tiêu đưa ra đến năm 2010, 100% diện tích đô thị có hệ thống tiêu thoát và xử lý nước thải là không khả thi.

Các thị trấn và làng mạc nhìn chung không có quy hoạch cho hệ thống thu gom và xử lý nước thải. Ở các đô thị nhỏ và làng mạc nơi có mật độ dân cư thấp và đặc trưng chủ yếu vẫn là canh tác nông nghiệp thì vấn đề chưa có gì nghiêm trọng. Tuy nhiên, khi các thị trấn phát triển và mật độ dân cư tăng lên thì cần phải có các hệ thống thoát nước được thiết kế phù hợp.

Quản lý chất thải rắn

Việt Nam đã thực thi một loạt chính sách đúng đắn về quản lý chất thải rắn, đề cập cụ thể đến cách hướng dẫn quản lý và xử lý các nguồn chất thải. Văn bản chính sách chủ yếu là “Chiến lược Quản lý Chất thải rắn ở Các Thành phố và Khu công nghiệp Việt Nam” được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt năm 1999. “Chiến lược Quốc gia về Bảo vệ Môi trường” phê duyệt vào năm 2003



Bãi rác thải làm ô nhiễm môi trường

25. Webster (2002), Douglas (2002), “Động lực đô thị và các chính sách công trong phát triển Đông á: ý nghĩa của chương trình EASUR”, Trung tâm Nghiên cứu Châu á - Thái bình Dương, Trường Đại học Stanford, tài liệu lưu hành nội bộ

cũng có phần quy định về công tác quản lý chất thải rắn. Chiến lược quản lý chất thải rắn khuyến khích quan điểm quản lý toàn diện đối với chất thải rắn. Những nét cơ bản trong Chiến lược quản lý chất thải rắn gồm: cải cách pháp luật, tăng cường nhận thức và giáo dục, tăng mức thu hồi chi phí từ người sử dụng dịch vụ, khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân, và áp dụng các công nghệ hiện đại phù hợp.

Theo báo cáo của Bộ Xây dựng năm 2004, 65% chất thải rắn đã được thu gom. Chiến lược Môi trường đến năm 2010 đề ra mục tiêu thu gom 90% chất thải rắn đô thị và xử lý an toàn 60% “chất thải nguy hại” của công nghiệp, bệnh viện... Các Mục tiêu Phát triển của Việt Nam còn đề ra chỉ tiêu cao hơn, là thu gom 100% chất thải rắn. Trong trường hợp này, tài chính để mua những trang thiết bị cần thiết và xây dựng trạm xử lý an toàn chưa thật sự là một trở ngại lớn. Tuy nhiên, tạo được nguồn thu cần thiết để vận hành và bảo dưỡng thiết bị, và quản lý tốt bãi chôn lấp hợp vệ sinh mới là vấn đề phải giải quyết bởi vì các Ủy ban Nhân dân và Hội đồng Nhân dân không mặn mà với việc nâng mức phí đóng góp của người sử dụng đến mức cần thiết.

Xử lý an toàn chất thải rắn đang trở thành vấn đề lớn ở Việt Nam, đặc biệt là ở các thành phố lớn. Người dân sống ở gần các bãi chôn lấp ở Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Hải Phòng đã từng phong tỏa đường vào các bãi chôn lấp vì lo ngại ô nhiễm môi trường gây ra bởi các bãi chôn lấp có thể ảnh hưởng đến cuộc sống của họ. Chỉ có 17 trong số 91 các bãi chôn lấp trên toàn quốc được báo cáo là được thiết kế đảm bảo vệ sinh, có thiết bị thu gom và có cơ sở xử lý nước rò rỉ (nước rác) từ bãi chôn lấp. Chính phủ đã nêu danh sách 50 bãi chôn lấp chất thải bị coi là nguy hiểm đến môi trường và cần phải đóng cửa càng sớm càng tốt. Xây dựng những trạm xử lý chất thải đảm bảo vệ sinh môi trường là một trong những ưu tiên của Chính phủ. Bộ Xây dựng đã đề xuất áp dụng bãi chôn lấp chất thải hợp vệ sinh như là một biện pháp xử lý phù hợp nhất. Một số cơ sở

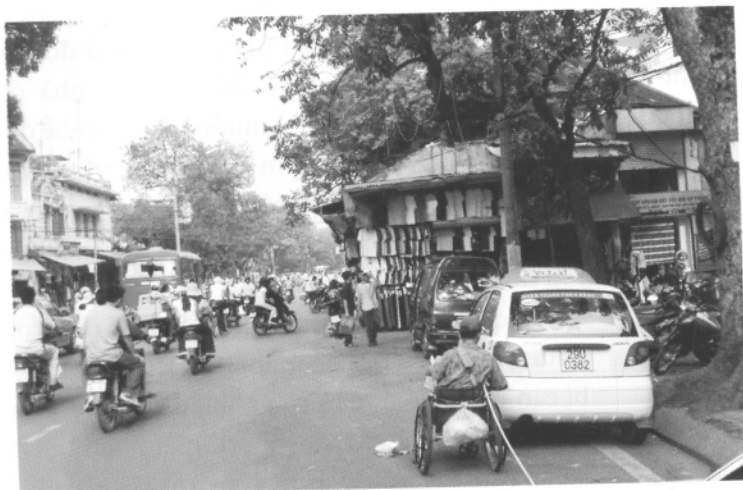
sản xuất phân compost đã được xây dựng, thí dụ như ở Nam Định và Huế, nhưng vẫn chưa chứng minh được khả năng khả thi về mặt tài chính vì nếu định giá theo chi phí sản xuất thì sẽ không tạo được cầu cho phân compost.

Những đô thị có quy mô nhỏ hơn cũng phải đối mặt với vấn đề ngày càng lớn về quản lý chất thải rắn. Trong những năm gần đây, khi tỷ lệ dân cư chuyển sang làm các công việc phi nông nghiệp ngày càng lớn và khi những tiêu chuẩn tiêu dùng thay đổi, các chương trình tái sử dụng chất thải theo phương pháp truyền thống – hệ thống tái chế chất thải hữu cơ để đưa chúng quay trở lại môi trường nông nghiệp – ngày càng trở nên bị quá tải với nhiều loại chất thải gây độc hại cho cả đất đai và sức khỏe con người.

Giao thông đô thị

Việt Nam có số lượng xe gắn máy trên đầu người cao nhất trên thế giới và số lượng này đang tăng theo cấp số mũ. Số xe máy đăng ký ở Hà Nội là hơn 1,5 triệu xe và thành phố Hồ Chí Minh là 2,5 triệu. Mới đây Hà Nội đã ngừng cho phép đăng ký xe máy tại ba quận nội thành nhưng quy định này rất dễ lách. Trong 10 năm vừa qua, người dân đã nhanh chóng chuyển từ xe đạp sang đi xe máy. Giờ đây, dân các thành phố lớn lại bắt đầu chuyển từ việc dùng xe máy sang dùng xe hơi. Giá loại xe hơi rẻ nhất chỉ cao gấp đôi giá một chiếc xe máy đắt tiền. Rất may là các loại xe máy đang sử dụng chủ yếu là xe động cơ bốn kỳ nên mức thải ô nhiễm thấp. Loại xe này cũng ít gây tiếng ồn hơn loại xe có động cơ hai kỳ. Các điểm đỗ xe gắn máy và xe hơi đã lấn chiếm đáng kể lối đi dành cho người đi bộ.

An toàn giao thông là vấn đề lớn ở Việt Nam. Việt Nam có tỷ lệ tai nạn giao thông vào loại cao nhất trên thế giới. Trong những năm gần đây, đã có nhiều nỗ lực đưa ra để cải thiện tình hình an toàn giao thông, thể hiện qua các biện pháp kiểm soát những kẻ hở trong đăng ký phương



Lấn chiếm vỉa hè vì mục đích kinh doanh ở phố Hai Bà Trưng, Hà Nội

tiện giao thông, lái xe không có bằng, và phương tiện giao thông bảo dưỡng kém. Mũ bảo hiểm bắt buộc phải sử dụng khi đi trên quốc lộ và việc đội mũ đã trở nên phổ biến hơn trong 3 năm gần đây. Quy định chặt chẽ hơn về đội mũ bảo hiểm đã được ban hành từ tháng 7/2004. Tuy nhiên, vẫn còn rất ít người đội mũ bảo hiểm khi đi trong các khu đô thị.

Mặc dù tình trạng tắc nghẽn giao thông ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh vẫn chưa tới mức trầm trọng như ở Băng-cốc, Manila hay Gia-cac-ta, tình trạng này đã bắt đầu gây ảnh hưởng đến hiệu quả kinh tế. Cả hai thành phố này đều đã chủ động triển khai các giải pháp phát triển giao thông công cộng. Thành phố Hồ Chí Minh đang ở giai đoạn cuối cùng lập nghiên cứu khả thi dự án tàu chạy trên ray ở đô thị. Ở Hà Nội, số lượng người đi xe buýt đã tăng mạnh từ năm 2002 đến năm 2004 nhờ số lượng xe và các tuyến xe buýt tăng lên. Ngân hàng Thế giới đang phối hợp với chính quyền thành phố xây dựng một dự án phát triển hệ thống xe buýt nhanh trên những tuyến đường riêng dành cho xe buýt. Chính phủ Pháp cũng đang hỗ trợ một dự án phát triển mạng lưới tàu điện.

Theo báo cáo ở Hà Nội, 11% quỹ đất trong thành phố được dành cho hạ tầng giao thông. Những tiêu chuẩn mới đã đề nghị tăng tỷ lệ này lên 25%. Trên thực tế, không gian dành cho giao thông vẫn bị chiếm dụng cho các mục đích khác. Nhiều con đường trong đô thị, ven đô thị, trong các làng và đường nội đô bị giảm hiệu suất sử dụng do vi phạm hành lang giao thông. Việc lấn chiếm chủ yếu là để kinh doanh, nhưng cũng có khi để làm nhà ở.

Nhà ở

Theo số liệu báo cáo năm 2002, khoảng 25% dân cư đô thị sống trong nhà chưa đạt tiêu chuẩn hay nhà tạm. Điều kiện nhà ở khác nhau rất nhiều giữa miền Bắc và miền Nam. Nguyên nhân chủ yếu là do khí hậu và vật liệu xây dựng sẵn có. Chất lượng nhà ở cũng khác nhau tùy theo mức thu nhập. Nhà ổ chuột có tỷ lệ cao hơn ở miền Nam. Sở Địa chính và Nhà đất thành phố Hồ Chí Minh ước tính có gần 300.000 người sống trong các khu nhà ổ chuột. Quan chức Hà Nội ước tính rằng 30% dân số Hà Nội sống trong điều kiện nhà ở rất chật chội (chưa tới 3m² trên đầu người). Để tham khảo, ta có thể so sánh với tiêu chuẩn nhà ở mà Bộ Xây dựng đề ra là 14 m²/ người.

Các ưu tiên về nhà ở đề ra trong Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói Giảm nghèo là: phân phối nhà ở an toàn cho các vùng hay xảy ra thiên tai lũ lụt ở miền Bắc, vùng cao nguyên miền Nam, vùng duyên hải miền Trung và vùng Đồng bằng sông Cửu Long; và nhà ở các khu đô thị và khu công nghiệp mới.

Trước khi Luật Đất đai năm 2004 được ban hành, khoảng 75-85% nhà ở mới được xây dựng không phép và thường là không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất²⁶. Luật Đất đai mới

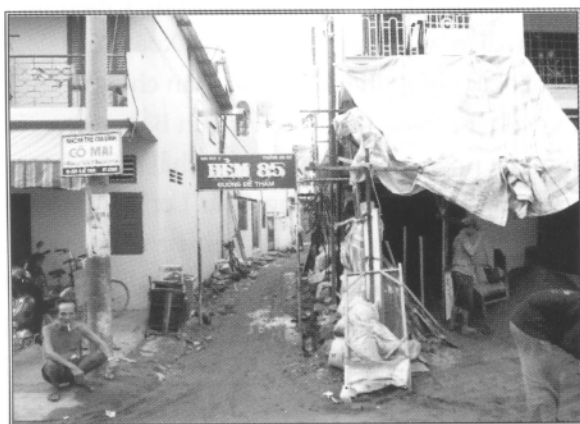
26. Hội thảo Bộ Xây dựng, 28/04/2004

cùng với sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng ở Việt Nam đã khích lệ các công ty phát triển bất động sản mà phần lớn vẫn đang thuộc sở hữu nhà nước xây dựng các dự án phát triển theo quy hoạch.

Đối với việc xây dựng các công trình nhà ở có quy hoạch, đã có sự biến chuyển mạnh mẽ từ xây dựng theo chỉ đạo của Nhà nước sang xây dựng theo nhu cầu thị trường. Điều này đã tạo ra sự bùng nổ về xây dựng nhà ở tại các thành phố lớn. Các công ty Nhà nước hiện nay đóng vai trò kinh doanh và xây dựng một số lượng lớn nhà ở, nhất là các khu nhà ở cao tầng, thí dụ như khu Tứ Liên ở Hà Nội. Sự bùng nổ về xây dựng nhà ở hiện nay phần nhiều là để phục vụ những người có thu nhập trung bình và cao, thí dụ như khu Ciputra ở Tây Hồ - Hà Nội, và Phú Mỹ Hưng - Nam Sài Gòn. Quá trình này còn được thúc đẩy mạnh hơn nữa do mức thu nhập ngày càng cao hơn, tiết kiệm nhiều hơn, do sự thay đổi trong lối sống thí dụ như vai trò của gia đình với nhiều thế hệ bị suy giảm, và do giá nhà và giá đất tăng lên nhanh chóng. Tuy nhiên, xây dựng nhà ở phù hợp với khả năng chi trả cho người có thu nhập thấp gồm cả sinh viên và những người trong diện bị giải toả nhà do yêu cầu của các dự án phát triển vẫn là một thách thức lớn

đối với Chính phủ. Mặc dù thu nhập hiện nay của một phần tư nhóm người nghèo ở đô thị còn quá thấp không đủ để họ mua nhà ở, Chính phủ vẫn không hề muốn quay lại chế độ bao cấp nhà ở bởi vì gần đây chính phủ mới thoát ra được một loạt các vấn đề, chẳng hạn như quản lý nhà ở kém, không thu hồi đủ kinh phí để bảo dưỡng nhà ở...

Việc tiếp cận nhà ở kinh doanh đối với những người có thu nhập thấp và trung bình đã bị cản trở bởi nạn đầu cơ và thiếu các loại hình nhà ở. Giá thuê đất và chi phí giải phóng mặt bằng cao (trong đó bao gồm cả các chi phí không chính thức mà trong nhiều trường hợp cao gấp 10 lần giá bồi thường cho người sử dụng cũ) đã đẩy giá nhà lên mức mà người thu nhập thấp khó tiếp cận được. Trên thực tế, điều này đã ảnh hưởng tới nhu cầu nhà ở và làm phức tạp những hoạt động kinh doanh của các nhà phát triển. Hiện nay thị trường nhà ở đóng băng đã gây ra nhiều khó khăn về tài chính cho những công ty xây dựng có những dự án lớn về nhà ở đang xây dựng. Tuy nhiên, có một thực tế là ngày càng có nhiều người nghèo di cư ra thành phố, và ở nơi đó họ tham gia đóng góp đáng kể vào tăng trưởng kinh tế của đất nước. Việc đáp ứng nhu cầu chỗ ở cho họ là một vấn đề cần được quan tâm nghiêm túc. Năm 2003,



Trước



Sau

Nâng cấp đô thị tại chỗ ở những khu vực thu nhập thấp

thành phố Hồ Chí Minh đã có khoảng 300.000 người sống trong các khu nhà ổ chuột. Năm 2004, việc cải tạo dần các khu nhà ổ chuột hay nâng cấp đô thị được Chính phủ coi là một chính sách hợp lý nhằm cải thiện nhà ở chi phí thấp. Ngân hàng Thế giới đã hỗ trợ dự án nâng cấp đô thị thông qua việc tài trợ các dự án nâng cấp ở Cần Thơ, Hải Phòng, Thành phố Hồ Chí Minh, Nam Định và chuẩn bị triển khai Chương trình Nâng cấp Đô thị cấp Quốc gia bắt đầu từ năm 2005.

Xưa nay, việc mua bán nhà ở chủ yếu được thực hiện qua thanh toán bằng tiền mặt và người mua thường phải vay tiền của người trong gia đình. Cơ chế vay tín dụng và thế chấp vẫn còn rất mới, nhưng nhu cầu vay mua nhà đang gia tăng nhanh chóng. Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) đang hỗ trợ Chính phủ một Dự án Tài chính Nhà ở nhằm đẩy mạnh hơn nữa thị trường tài chính về mua nhà ở theo phương thức trả góp. Ngân hàng Thế giới đã tài trợ Dự án Nâng cấp Đô thị, bao gồm cả một hợp phần hỗ trợ những người dân có thu nhập thấp cải thiện điều kiện nhà ở của họ. Hợp phần này có các chương trình tín dụng nhỏ, cho phép các khoản vay trị giá khoảng 10 triệu đồng (620USD) để cải tạo dần nhà ở.

Dự kiến nhu cầu tài chính cho hạ tầng đô thị

Trong khuôn khổ hạn hẹp của nghiên cứu này, không thể đánh giá chi tiết nhu cầu tài chính cho cơ sở hạ tầng đô thị. Tuy nhiên, có một số chỉ tiêu được trình bày trong những bảng dưới đây để ước tính cho từng lĩnh vực nhỏ. Mọi số liệu ước tính đều dựa vào tỷ suất tính trên đầu người ghi nhận được từ những dự án đầu tư gần đây. Rõ ràng là để có thể đạt được những chỉ tiêu đầy tham vọng về mức độ tiếp cận cơ sở hạ tầng do Chính phủ đề ra thì mức vốn cần thiết hàng năm sẽ cao hơn rất

nhiều so với lượng vốn huy động được trong những năm 1990.

Cấp nước, thu gom - xử lý nước thải và thoát nước đô thị

Những ước tính ở dưới đây được tính toán dựa trên dự kiến dân số của Bộ Xây dựng, và dựa trên chi phí tính trên bình quân đầu người của một số dự án tài trợ, được triển khai vào cuối những năm 1990 và đầu những năm 2000 nhằm đạt được độ phủ hạ tầng 100%. Theo báo cáo của Bộ Xây dựng, chi phí tính trên đầu người trong các dự án của Chính phủ thấp hơn nhiều. Tuy nhiên, không thể thu được thông tin đầy đủ về chi phí của những dự án này, cũng như không thể kiểm tra được liệu các dự án đó có hạch toán đầy đủ các chi phí đầu vào hay không. Độ phủ của hệ thống cấp nước được lấy từ một cuộc điều tra thí điểm tiến hành vào năm 2002 ở tất cả các công ty kinh doanh nước sạch cấp tỉnh. Về thu gom và xử lý nước thải, và thoát nước, các dự toán chi phí được tính dựa trên mức thu gom và xử lý (độ phủ) hiện tại.

Nhu cầu tài chính dự kiến hàng năm, từ năm 2010 đến năm 2020, là 377,5 triệu USD. So với những năm 1990 thì chi ngân sách bình quân hàng năm chỉ khoảng 100 triệu USD. Trong đó, khoảng 80% là nguồn vốn ODA và khoảng 40% được đầu tư cho bốn thành phố lớn.

Giao thông đô thị: dự kiến nhu cầu tài chính tương lai

Khó có thể tính được nhu cầu đầu tư giao thông đô thị trên đầu người. Nhu cầu này rất lớn và đang ngày càng gia tăng hơn nữa do tác động tổng hợp của quá trình đô thị hoá và mô tô hoá nhanh chóng. Trong 10 năm tới, Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh cần phải xây dựng các hệ thống giao thông công cộng nội đô và mở rộng đáng kể

Thoát nước: dự kiến nhu cầu tài chính tương lai

	2000	2010	2020
Tổng dân số đô thị	19.000.000	32.000.000	46.000.000
Chi phí bình quân/ người cho việc thoát nước cấp 1, 2 và 3 theo thời giá 2004 (USD)	53,3	53,3	53,3
Chi phí bình quân/ người để phục hồi hệ thống mương thoát theo thời giá 2004 (chỉ tính cho thành phố loại đặc biệt và thành phố loại I - khoảng 40% dân số đô thị) (USD)	53,4	53,4	53,4
Chi phí cho tiêu thoát nước cấp 1, 2 và 3 (triệu USD)	1.015	1.709	2.456
Chi phí phục hồi hệ thống mương thoát cho 40% dân cư đô thị (triệu USD)	406	684	983
Tổng chi phí (USD)	1.420.440.000	2.392.320.000	3.438.960.000

Cấp nước đô thị: dự kiến nhu cầu tài chính tương lai

	2000	2010	2020
Tổng dân số đô thị	19.000.000	32.000.000	46.000.000
Số dân có nước máy dùng trong năm 2000 (48%)	9.120.000	9.120.000	9.120.000
Số dân cần có nước máy	9.880.000	22.880.000	36.880.000
Ước tính chi phí/ người theo thời giá năm 2000 (USD)	165	165	165
Vốn cần thiết để cung cấp 100% nước máy (triệu USD)	1.630	3.775	6.085

Thu gom và xử lý nước thải: dự kiến nhu cầu tài chính tương lai

	2000	2010	2020
Tổng dân số đô thị	19.000.000	32.000.000	46.000.000
Chi phí bình quân/ người cho việc thu gom nước thải theo thời giá 2004 (USD)	30	30	30
Chi phí bình quân/ người cho việc thu gom nước thải theo thời giá 2004 (nước thải được xử lý theo phương pháp hồ xử lý ô xy hoá) (USD)	57,5	57,5	57,5
Tổng chi phí bình quân/ người (USD)	87,5	87,5	87,5
Chi phí cung cấp hệ thống thu gom và xử lý nước thải cho toàn bộ dân cư đô thị (triệu USD)	1.663	2.800	4.025

mạng lưới đường cao tốc phục vụ cho hệ thống giao thông công cộng. Công việc này sẽ khá tốn kém. Quy hoạch giao thông tổng thể mới hoàn thành gần đây đã đưa ra dự báo nhu cầu tài chính cần thiết cho giao thông công cộng ở Hà Nội là 5 tỷ USD và

thành phố Hồ Chí Minh khoảng 13,5 tỷ USD cho tới năm 2020. Trong khoảng thời gian đó, các thành phố Cấp I là Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ và những thành phố cấp II lớn nhất cũng sẽ phải triển khai những đầu tư đáng kể.

**Nhà ở cho người có thu nhập thấp:
dự kiến nhu cầu tài chính tương lai**

Như đã lưu ý ở trên, nhà ở phần lớn là do dân tự đầu tư. Tuy nhiên, có một điều rõ ràng là các hộ gia đình có thu nhập thấp, chiếm khoảng 25% dân số đô thị, sẽ không có đủ tiền để mua nhà ở. Trong số đó có 60% (15% dân số đô thị) có thể cần đến trợ cấp xã hội về nhà ở. Khoảng 40% còn lại có thể được hỗ trợ bằng cách cho vay tín dụng nhỏ để cải tạo từng phần nhà ở hiện tại. Rõ ràng là chi phí trợ cấp nhà xã hội đang bị chịu ảnh hưởng của một số biến số như: quy mô đô thị, vị trí của đô thị ở trong nước, vị trí nhà ở trong thành phố và kích thước và loại nhà riêng/ nhà căn hộ. Hai bảng

sau đây trình bày chi phí bình quân trên đầu người về nhà trợ cấp xã hội ở các đô thị trên toàn quốc và dự kiến chi phí cung cấp nhà trợ cấp xã hội.

Mặc dù những dự báo trên đây chỉ là một vài chỉ số liên quan đến mức vốn đầu tư cần thiết để đạt được các chỉ tiêu do Chính phủ đặt ra, các con số dự báo tới năm 2010 để làm nản lòng người vì phải cần khoảng 17,3 tỷ USD nếu chỉ tính riêng cho cấp thoát nước, thu gom và xử lý nước thải và nhà trợ cấp xã hội, và thêm khoảng 8-9 tỷ USD cho giao thông đô thị. Điều đó khẳng định tầm quan trọng to lớn của việc huy động các nguồn tài chính nằm ngoài hai nguồn tài chính chủ yếu đầu tư cho hạ tầng trước đây là ngân sách Nhà nước và vốn ODA.

Chi phí bình quân trên đầu người về nhà trợ cấp xã hội

Đô thị	% trong tổng dân số đô thị	Chi phí căn hộ hoàn chỉnh (USD)	Chi phí/ người (USD)	Chi phí/ người tính có trọng số (USD)
Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh	13,7	10.000	2.000	1.087
Nhà cấp I	5	8.000	1.600	317
Nhà cấp II	3,3	7.000	1.400	183
Nhà cấp III & IV	3,2	6.000	1.200	152
Bình quân chi phí/ người				1.740

Nhà ở cho người có thu nhập thấp: nhu cầu tài chính tương lai

	2000	2010	2020
Tổng dân số đô thị	19.000.000	32.000.000	46.000.000
Ước tính bình quân chi phí/ người theo thời giá 2004 (USD)	1.740	1.740	1.740
Nhu cầu vốn đầu tư, với giả thiết 15% dân số cần nhà trợ cấp xã hội (triệu USD)	4.960	8.354	12.009

Quy hoạch và quản lý đô thị

Thực tế cho thấy rằng những quy hoạch về không gian hay tổng thể hiện thời tại các thành phố của Việt nam thiếu hiệu quả. Có một khoảng cách lớn giữa những quy hoạch tổng thể lý tưởng được treo trong văn phòng của các Ủy ban Nhân dân (thường được gọi là “Quy hoạch treo”) và thực tế phát triển đô thị. Thứ nhất, những quy hoạch không gian cần kết hợp với những quy hoạch kinh tế - xã hội và ngành có hiệu quả hơn; Thứ hai, chúng cần có tính chiến lược và ít cứng nhắc hơn; thứ ba là tất cả những bên tham gia bao gồm cả người dân và các nhà đầu tư tư nhân nên được tham gia vào quá trình chuẩn bị; thứ tư, những quy hoạch cần dựa trên các mức độ sẵn có nguồn lực có thể cho việc triển khai. Cuối cùng khi đã có những quy hoạch có tính hiệu quả thì chúng cần được triển khai và thực thi thông qua một hệ thống quản lý đô thị có hiệu quả hơn. Điều này đòi hỏi có sự phân định quyền hạn chức trách rõ ràng hơn, chính quyền địa phương được giao nhiều trách nhiệm hơn và áp dụng cơ cấu quản lý với các hình thức kiểm tra và cân đối hợp lý nhằm tránh hiện tượng lạm dụng quyền lực. Cách thức thực hiện giải pháp này có hiệu quả nhất là mở rộng sự tham gia của công chúng và công khai tất cả các quyết định.

Tổng quan về hệ thống quy hoạch Việt Nam

Quy hoạch ở Việt Nam đang ở trong quá trình phát triển chậm từ mô hình mang nặng tính chỉ định dựa trên sự kiểm soát tập trung sang một mô hình linh hoạt và phù hợp hơn trong đó

chính quyền địa phương được trao nhiều quyền hơn. Những thách thức chủ yếu là xây dựng những năng lực cần thiết cho chính quyền địa phương và thay đổi thái độ của các quan chức địa phương từ vai trò chủ yếu bị động chuyển sang vị thế chủ động hơn.

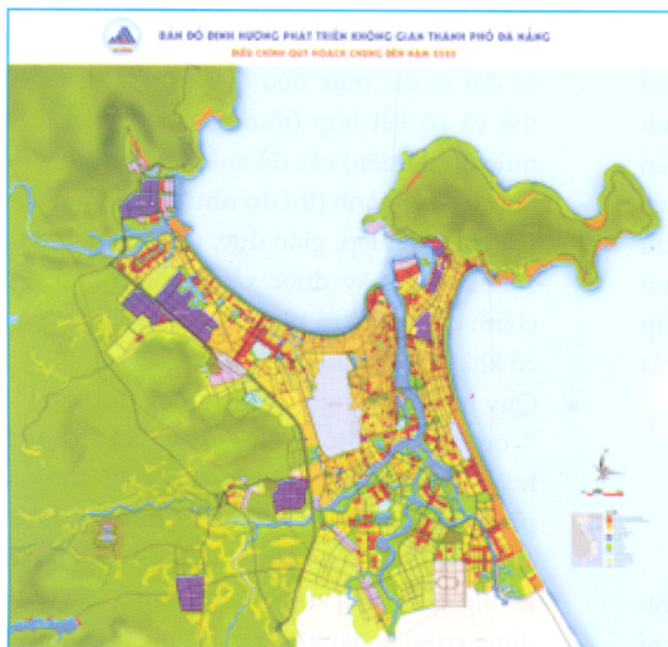
Ở Việt Nam, trách nhiệm quy hoạch đô thị bị xé nhỏ hơn rất nhiều so với các nước phương Tây. Có ba loại quy hoạch / kế hoạch, mỗi loại tương ứng với nhiệm vụ của một bộ ngành khác nhau, được áp dụng cho các khu đô thị: quy hoạch / kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; quy hoạch không gian (còn gọi là quy hoạch xây dựng, hay quy hoạch tổng thể); và quy hoạch / kế hoạch phát triển ngành;

- Quy hoạch / kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội là các chiến lược phát triển nhưng cũng có đặt ra các mục tiêu đầu tư phát triển cụ thể và có kết hợp (thường không thể hiện mức độ ưu tiên) các đề xuất quy hoạch / kế hoạch của ngành (thí dụ như giao thông vận tải, công nghiệp, giáo dục, y tế). Quy hoạch / kế hoạch này được xây dựng ở mọi cấp chính quyền kể cả phường xã và được củng cố khi lên cấp cao hơn.
- Quy hoạch không gian – thường được gọi là “ quy hoạch “tổng thể” hay “xây dựng” hoặc “ quy hoạch chi tiết khu vực” cho các phân nhánh của các khu đô thị hay các dự án cụ thể. Chúng thể hiện những đề xuất bố trí không gian đối với việc sử dụng đất, xây dựng cơ sở hạ tầng cho một tỉnh, thành phố, quận / huyện hay chi tiết hơn cho một khu vực phát triển

- Quy hoạch / kế hoạch phát triển ngành – là những chỉ tiêu sản xuất và chiến lược để đạt được kết quả đầu ra cho từng lĩnh vực riêng lẻ, ví dụ như cấp nước, giao thông đô thị, các ngành công và nông nghiệp.

Trong tiếng Việt, hai thuật ngữ với các nghĩa khác nhau được dùng để dịch từ “plan” hay “planning”. “Quy hoạch” nghĩa là lập kế hoạch dài hạn về kinh tế xã hội, về không gian hay ngành. “Kế hoạch” nghĩa là lập kế hoạch ngắn và trung hạn. Từ này chỉ những kế hoạch đã có chỗ đứng thực tế và/ hoặc có khả năng thực hiện cao. Từ “quy hoạch treo” dịch ra tiếng Anh là “hanging plan” dùng để chỉ những bản quy hoạch treo trên tường văn phòng của quan chức cao cấp cho đẹp nhưng hầu như không được thực hiện.

Mọi loại hoạt động lập kế hoạch được thực hiện ở các cơ quan chính quyền, theo ngành ngang và ngành dọc. Hầu hết các cơ quan có nhiệm vụ lập kế hoạch đều có trách nhiệm báo cáo cho hai nơi: một là báo cáo theo ngành dọc lên các bộ, trung ương và báo cáo theo ngành ngang cho cơ quan chính quyền địa phương.



Quy hoạch không gian tổng thể cho Đà Nẵng

Đồng thời, Đảng và Chính phủ cũng có những quy định hướng dẫn chính sách đồng hành với yêu cầu báo cáo. Đa số các quyết định quy hoạch quan trọng được đưa ra ở cấp trung ương nhưng thiếu tham vấn và thảo luận liên ngành. Đây là một tiến trình từ trên xuống dưới. Trách nhiệm phân tán rộng nhưng thiếu các quy trình và quyền hạn quyết định rõ ràng nhằm tiếp nhận các quan điểm khác nhau và tạo ra sự đồng thuận cho quy hoạch đô thị hiệu quả, (như được hiểu ở các nước phương Tây) là một thách thức đối với Việt Nam.

Quy hoạch kinh tế - xã hội: Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm (SEDP) được coi là trụ cột chính cho toàn bộ các kế hoạch chiến lược của Việt Nam từ nhiều năm nay. Thời kỳ lập kế hoạch 5 năm gần đây nhất (2001-2005) đã thực hiện lồng ghép sản phẩm của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo (CPRGS). Chiến lược CPRGS được coi là “kế hoạch hành động” của kế hoạch 5 năm (SEDP) của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và được cộng đồng các nhà tài trợ quốc tế thừa nhận là một chiến lược xoá đói giảm nghèo. Hai công cụ lập kế hoạch trên - sẽ được lồng ghép làm một ở giai đoạn kế hoạch 2006 - 2010

Kế hoạch PTKTXH được xây dựng sau khi chính thức tham khảo ý kiến các cơ quan trong hệ thống tổ chức Đảng và Chính phủ. Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì việc lấy ý kiến và soạn thảo kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội cho cả nước. Ở cấp tỉnh vai trò này do các Sở Kế hoạch và Đầu tư đảm nhiệm. Mỗi cấp chính quyền địa phương (phường xã, quận huyện, tỉnh / thành phố) trình những đề xuất của mình lên cấp trên trực tiếp là nơi sẽ tiến hành xem xét, tổng hợp và cuối cùng chuyển đến Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Trước đây, Kế hoạch PTKTXH đề ra những mục tiêu và chỉ tiêu sản xuất cụ thể cho tất cả các vùng miền (chia theo ranh giới địa lý) và các

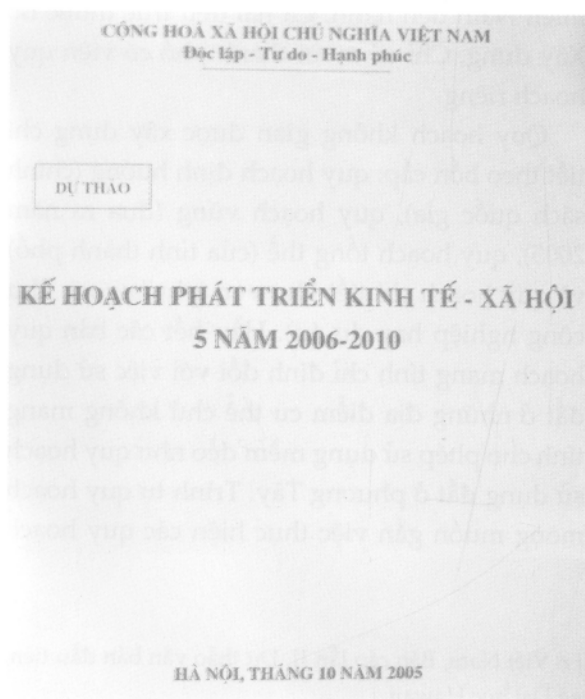
ngành sản xuất của nền kinh tế. Các số liệu kinh tế, xã hội và tình trạng đói nghèo dùng để xây dựng Kế hoạch PTKTXH và làm cơ sở để dự đoán được lấy từ các nguồn của Chính phủ. Sau khi được phê duyệt, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm sẽ trở thành cơ sở để các bộ ngành và chính quyền địa phương lập đề xuất xin ngân sách hàng năm.

Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt năm 2002 chưa đóng vai trò trung tâm trong việc chỉ đạo các hoạt động của Chính phủ nhưng nó đã tiên phong trong việc đưa ra một số cách tiếp cận mới đối với việc lập kế hoạch kinh tế - xã hội, cả về mặt quy trình và bản chất. Việc lấy ý kiến được tiến hành rộng rãi hơn, với sự tham gia của nhiều đối tượng ngoài chính quyền hơn, như các tổ chức xã hội và một số cộng đồng nghèo. Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo thể hiện một khuôn khổ phân tích sâu sắc hơn so với Kế hoạch PTKTXH trong vấn đề tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo và tận dụng nhiều số liệu đáng tin cậy và rộng rãi hơn lấy từ nguồn Nhà

nước và nguồn không thuộc Nhà nước. Đạt được các kết quả chiến lược – chứ không phải là các chỉ tiêu sản xuất – là động lực thực hiện các biện pháp chính sách và hành động xã hội đề ra trong Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo. Chiến lược cũng đưa ra cơ chế giám sát tiến trình thực hiện các Mục tiêu Phát triển của Việt Nam (VDG), được xây dựng dựa trên các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ và có điều chỉnh cho phù hợp với thực tiễn của đất nước.

Như đã đề cập ở trên, Chính phủ đã quyết định lồng ghép Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo và Kế hoạch PTKTXH giai đoạn 2006-2010. Đã có sự chỉ đạo thực hiện kế thừa một số phương pháp tiếp cận quy hoạch có sự tham gia của người dân – vốn là đặc trưng của quá trình xây dựng Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo. Chính phủ đã chỉ đạo cụ thể rằng kế hoạch 5 năm phải chú trọng đến các Mục tiêu Phát triển của Việt Nam (VDG), nghĩa là lập kế hoạch tập trung nhiều hơn vào kết quả đầu ra. Các chỉ đạo này cũng yêu cầu trong những phân tích cơ sở của kế hoạch này phải áp dụng những phương pháp và tiêu chuẩn quốc tế cùng với việc sử dụng nguồn thông tin rộng rãi phong phú trong quá trình xây dựng kế hoạch. Đây là một vấn đề rất quan trọng, bởi vì, một trong những điểm mạnh của CPRGS là khá cởi mở khi đưa một số vấn đề nhạy cảm vào cuộc tranh luận chống đói nghèo. Thí dụ như vấn đề di dân trước kia chưa hề được đề cập đến trong bất kỳ một bản kế hoạch 5 năm nào.

Có vẻ như trong Kế hoạch PTKTXH không có nhiều phân tích sâu sắc về kinh tế và tài chính, cũng như không quan tâm nhiều tới những nguồn lực có thể có. Có một xu hướng chung là dễ dàng phê duyệt các kế hoạch và danh mục dự án liên quan trong sự mong đợi là sẽ có vốn để thực hiện. Kế hoạch PTKTXH bị chi phối chủ yếu bởi các mục tiêu về sản



xuất. Các tác động tiềm năng về xã hội và/hoặc môi trường có vẻ chưa được quan tâm một cách đầy đủ. Thí dụ, những vấn đề liên quan tới phát triển đô thị có thể được tiến hành mặc dù còn thiếu những tính toán đầy đủ cho mạng lưới cơ sở hạ tầng tổng thể hay chưa đưa ra được nguồn hỗ trợ ngân sách thích đáng. Điều đó làm chậm tiến độ, hiệu quả thực hiện kém và gây ra những tác động và chi phí lên môi trường.

Một trong những biểu hiện rõ ràng nhất trong tăng trưởng kinh tế và lập quy hoạch / kế hoạch kinh tế xã hội ở Việt Nam là sự sinh sôi các khu công nghiệp được quy hoạch cho các mục tiêu đặc biệt nhằm thu hút đầu tư trực tiếp từ nước ngoài và đầu tư trong nước. Mặc dù một số khu công nghiệp rõ ràng đã thành công, nhiều khu công nghiệp khác lại hoạt động cực kỳ kém hiệu quả, đặc biệt là các khu công nghiệp nằm ở các tỉnh xa xôi hẻo lánh. “Nếu như kinh nghiệm của các nước châu Á khác phù hợp với Việt Nam thì thanh điệu chung của khúc nhạc này là một số nhất định các khu công nghiệp sẽ hoạt động thành công, đặc biệt đối với những khu nằm ở những vùng ven các thành phố lớn, trong khi đó nhiều khu công nghiệp khác lại rất khó khăn trong việc thu hút các nhà máy chi nhánh và những dự án đầu tư nhỏ lẻ khác. Các nghiên cứu về vấn đề này cho thấy cùng một lĩnh vực thì đầu tư trực tiếp từ nước ngoài có tính tập trung về mặt không gian cao hơn nhiều so với đầu tư trong nước”²⁷. Vấn đề vị trí không gian của đầu tư và sản xuất hỗn hợp là yếu tố tối quan trọng. Sự cộng hưởng và tính bổ sung của các cụm nhà máy và sức cạnh tranh tương ứng sẽ bị suy giảm nếu bị buộc phải chuyển tới những khu công nghiệp không thích hợp.

Quy hoạch không gian

Xét một cách riêng biệt thì chính quy hoạch không gian hay quy hoạch tổng thể có ảnh hưởng quan trọng nhất đối với phát triển đô thị. Quy hoạch không gian ở Việt Nam đã được hình thành trong thời kỳ mà tất cả công việc xây dựng đều do nhà nước thực hiện. Khi chuyển sang cơ chế thị trường, hệ thống quy hoạch không gian đang được xem xét lại. Năm 2004, Luật Đất đai mới, Luật Xây dựng mới kèm theo một Nghị định về Quy hoạch đã được ban hành. Điều này thể hiện cam kết của Chính phủ trong việc nâng cao hiệu quả quy hoạch và hệ thống quản lý đô thị. Tuy nhiên còn rất nhiều việc cần được thực hiện để các thành phố của Việt Nam có thể cạnh tranh hiệu quả trong nền kinh tế toàn cầu và để cải thiện đời sống của người dân

Về trách nhiệm quản lý hành chính, Bộ Xây dựng và các Sở Xây dựng ở cấp tỉnh/thành phố phụ trách công tác quy hoạch không gian (còn gọi là quy hoạch tổng thể hay quy hoạch xây dựng). Hầu hết các bản quy hoạch chính đều do Viện Quy hoạch Đô thị và Nông thôn quốc gia hay cơ quan tương đương của nó là NAGECO ở miền Nam tiến hành. Cả hai đều trực thuộc Bộ Xây dựng. Chỉ có mười thành phố có viện quy hoạch riêng.

Quy hoạch không gian được xây dựng chi tiết theo bốn cấp: quy hoạch định hướng (chính sách quốc gia), quy hoạch vùng (đưa ra năm 2005), quy hoạch tổng thể (của tỉnh thành phố) và quy hoạch chi tiết khu vực (phường xã, khu công nghiệp hay dự án). Hầu hết các bản quy hoạch mang tính chỉ định đối với việc sử dụng đất ở những địa điểm cụ thể chứ không mang tính cho phép sử dụng mềm dẻo như quy hoạch sử dụng đất ở phương Tây. Trình tự quy hoạch mong muốn gắn việc thực hiện các quy hoạch

27. UNCHS Fukuoka, (2001), quá trình chuyển dịch đô thị ở Việt Nam, Báo cáo lần II, Dự thảo văn bản đầu tiên, 15/10/2001, Fukuoka, Khoa Quy hoạch Đô thị và Vùng, Trường Đại học Hawaii.

không gian tiếp theo sau quy hoạch / kế hoạch kinh tế - xã hội và quy hoạch ngành không phải bao giờ cũng đạt được. Trên thực tế, quy hoạch không gian đòi hỏi có trục thời gian dài hơn so với các quy hoạch / kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hay quy hoạch / kế hoạch ngành.

Tình trạng thiếu phối hợp theo dây chuyền này lại càng trầm trọng hơn do các viện quy hoạch có xu hướng bỏ qua yếu tố kinh tế và xã hội, trong khi các nhà hoạch định chiến lược phát triển kinh tế - xã hội (ở đơn vị có chức năng tương tự thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư) có vẻ như lại không chú ý tới khía cạnh không gian và môi trường của các chương trình đầu tư. Hậu quả là các quy hoạch không gian thường quá trừu tượng vì không quan tâm đầy đủ đến "thế giới hiện thực". Mối liên kết lỏng lẻo giữa quy hoạch / kế hoạch kinh tế - xã hội và quy hoạch không gian được bộc lộ trong hàng loạt các vấn đề liên quan tới những trách nhiệm chồng chéo của các cơ quan trung ương và địa phương. Những vấn đề đó bao gồm: thủ tục thẩm định và phê duyệt dự án rườm rà (việc đầu tư đòi hỏi tới 14 loại phê duyệt khác nhau và để có đủ các phê duyệt đó có thể phải mất một năm); khó khăn trong việc chia sẻ thông tin trong nội bộ cơ quan và giữa các cơ quan với nhau; và năng lực cán bộ yếu kém - cán bộ không được đào tạo để tiến hành thẩm định dự án một cách sâu sắc về những mặt kinh tế, thí dụ như phân tích tài chính.

Trước khi Nghị định về Quy hoạch được ban hành vào đầu năm 2005, đã không có sự xem xét đối với quy hoạch vùng, thí dụ: thiếu phối hợp giữa các tỉnh lân cận. Như đã đề cập ở trên, một trong những hậu quả của tình trạng này là việc sản sinh nhiều khu công nghiệp trên khắp toàn quốc. Việc thực hiện quy hoạch vùng đã bắt đầu ở các vùng đô thị lớn như Hà Nội, Thành phố HCM và Đà Nẵng. Tuy nhiên, trong

thời gian qua việc này mới chỉ tiến hành giới hạn trong quy hoạch không gian, nhưng là một bước đi đúng hướng trong việc sử dụng hợp lý các nguồn lực. Do vậy, thành lập một khung thể chế hiệu quả để thực thi kế hoạch là điều rất cần thiết.

Các quy hoạch tổng thể được xây dựng nhằm xác định phương hướng trung và dài hạn cho kế hoạch xây dựng, bố trí không gian đô thị cũng như bố trí các mạng lưới và công trình hạ tầng cơ sở. Các quy hoạch không gian thể hiện những nét đặc trưng của những khu đô thị, quy mô dân cư, kế hoạch sử dụng đất, tái định cư, tái phát triển, bảo tồn và phân vùng. Thủ tướng chính phủ đảm trách việc phê duyệt quy hoạch tổng thể của các thành phố trực thuộc trung ương, thành phố loại I và II. Thành tố chính của một bản quy hoạch là bản đồ. Chúng đảm bảo các quy phạm kỹ thuật đề ra phải được đáp ứng. Tiêu chuẩn kỹ thuật về quy hoạch tổng thể (Bộ Xây dựng, Thông tư 322 BXD/DT²⁸ - hướng dẫn thiết kế các quy hoạch, các lĩnh vực ưu tiên đầu tư cho thành phố và phân loại thành phố) đã làm giảm tính linh hoạt của địa phương. Chúng bóp nghẹt tư duy sáng tạo và chiến lược và thường dẫn đến việc sử dụng nguồn vốn không hiệu quả. Tiêu chuẩn kỹ thuật do đó chỉ nên hạn chế ở vai trò hướng dẫn trong một hệ thống quy hoạch đã được cải cách nhằm tăng cường tính linh hoạt và khả năng điều chỉnh cho phù hợp với tình hình và yêu cầu của địa phương. Trong hệ thống hiện tại, cần phải tiến hành cả một quy trình thủ tục rất khắt khe mới có thể đạt được sự chấp thuận sửa đổi các tiêu chuẩn kỹ thuật để xây chen một cách chính thức, để đô thị hoá các làng mạc hoặc nâng cấp các khu đô thị hiện có mà không cần chú ý tới độ rộng tối đa (tiêu chuẩn) của đường, tỷ lệ diện tích mặt sàn cụ thể hay diện tích sàn chuẩn theo đầu người...

28. Rà soát lại thông tư để đảm bảo trùng khớp với Luật Xây dựng mới và Nghị định về Quy hoạch đang được cân nhắc, tháng 5/2004.

Quy hoạch tổng thể ở Việt Nam có xu hướng phản ánh những ý tưởng được xác định từ trên mà các chuyên gia quy hoạch và nhà quản lý mong muốn về thành phố của mình với những nguồn lực tài chính không bị giới hạn. Tuy nhiên điều đó không thể xảy ra. Những quy hoạch này có một hạn chế lớn là chúng chỉ xem xét quan điểm trong phạm vi khá hẹp của các bên liên quan, chính quyền cấp cơ sở và trung ương. Ý kiến của những người dân thường và các nhà đầu tư tư nhân rất hiếm khi được xem xét. Các qui hoạch không gian ở Việt nam không được phân kỳ thành giai đoạn và không có những cơ chế phát triển từng bước nhằm chuyển hóa quy hoạch thành hiện thực trong một nền kinh tế hỗn hợp đa thành phần, nơi phát triển thường diễn ra dần từng bước theo quyết định của nhà đầu tư hơn là của các cơ quan quy hoạch Nhà nước. Ở hầu hết các nước phát triển, chính phủ giao khá nhiều trách nhiệm trong việc quy hoạch không gian cho chính quyền địa phương. Bảng 1 cho thấy trách nhiệm quy hoạch ở Bắc Mỹ được phân phối như thế nào.

Những quy hoạch tổng thể như vậy có thể đưa đến việc xóa bỏ hoàn toàn các cộng đồng dân cư và khu nhà ở để lấy chỗ cho tái xây dựng một khu mới có quy chuẩn cao và phù hợp hơn với quy phạm kỹ thuật. Điều này thường gây ra hậu quả là phá vỡ các cộng đồng sống dân cư khăng khít với những hệ thống hỗ trợ kinh tế và xã hội được xây dựng một cách cẩn trọng từ nhiều năm. Kinh nghiệm của nhiều nước, kể cả các nước Tây Âu và Mỹ, cho thấy rằng việc xóa bỏ những khu dân cư như vậy, ngay cả với ý định tốt, cũng gây ra những thương tổn không thể phục hồi được đối với mạng lưới xã hội và an sinh của người dân. Giá nhà ở những khu mới phát triển thường vượt cao rất nhiều so với khả năng chi trả của người dân tái định cư. Kinh nghiệm của nhiều nước khác như Ấn Độ và Bra-xin đã cho thấy về mặt hiệu quả chi phí và nền tảng xã hội thì tốt hơn hết nên áp dụng phương pháp phát triển từng bước với sự tham

gia xây dựng tích cực của đối tượng hưởng lợi. Một khoản đầu tư của thành phố vào cơ sở hạ tầng cơ bản có thể thúc đẩy lượng đầu tư cải thiện nhà ở từ chính người dân cao hơn 7 lần so với khi chưa có đầu tư vào cơ sở hạ tầng cơ bản. Phương pháp này được đề cập trong Nghị định về quy hoạch và đầu tư năm 2005 qua đó công nhận cách thức đang triển khai tại Cần Thơ, Hải Phòng, Thành phố HCM và Nam Định

Quy hoạch chi tiết khu vực dưới sự chỉ đạo của các Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh/thành phố là một yêu cầu đối với các chương trình phát triển đô thị. Quy hoạch chi tiết quy định trước loại hình sử dụng cụ thể đối với không gian đô thị bao gồm cả chất lượng, số lượng và vị trí của từng loại công trình phát triển và xây dựng. Nghị định về Quy hoạch năm 2005 đã bổ sung vấn đề thiết kế đô thị nhằm thể hiện kiến trúc, hình thái, độ cao công trình xây dựng và cảnh quan của từng khu vực đô thị và đường phố. Không may là các quy hoạch này thường được xây dựng trước khi có nguồn vốn cần thiết đảm bảo cho công tác triển khai. Hậu quả là, trong các quy hoạch này đã không có một khuôn khổ kiểm soát phát triển đối với các bên liên quan và các nhà phát triển tiềm năng. Và vì vậy các qui hoạch không gian thường không được coi là các tài liệu hướng dẫn thiết thực cho việc mở rộng đô thị. Điều này dẫn tới việc nhiều công trình mọc lên ở những khu vực không được phép xây dựng hay xây dựng không đúng quy hoạch. Rất nhiều khu vực dân cư đô thị của Việt Nam đã và đang phát triển một cách tự phát giống như những khu đông đúc chật chội với những ngõ nhỏ chật hẹp và nghèo nàn, thiếu hệ thống thoát nước hoặc xử lý nước thải hợp lý và những không gian mở cho nghỉ ngơi giải trí. Những quy hoạch phát triển khu vực, do được thiết kế một cách cứng nhắc, nên cần phải được sửa đổi hoặc bỏ qua để có thể thực hiện những dự án chịu tác động của thị trường - nơi mà các công trình phát triển diễn ra một cách năng động và linh hoạt và bị chi phối bởi đất đai có sẵn trên

thị trường và nguồn vốn của nhà phát triển. Sửa đổi quy hoạch là một công việc hành chính quan liêu quá phức tạp và mất thời gian. Hậu quả của nó là hạ tầng công cộng (cấp nước, quản lý chất thải rắn, tiêu thoát nước) và các khu vực giải trí thường được xây dựng theo sau công trình nên chi phí cao hơn rất nhiều.

Quy hoạch ngành – Mục tiêu tổng thể của quy hoạch / kế hoạch ngành là duy trì nền kinh tế xã hội chủ nghĩa theo định hướng thị trường, đặc biệt đối với những ngành công nghiệp và nông nghiệp mũi nhọn. Cũng có các quy hoạch / kế hoạch ngành cho các lĩnh vực như giao thông vận tải, cấp nước... Những chức năng quy hoạch cơ bản được phân cho các bộ ngành ở cấp trung ương, các sở ở cấp tỉnh và một vài các doanh nghiệp Nhà nước lớn. Dưới chế độ kế hoạch hoá tập trung, một trong những vai trò của quy hoạch / kế hoạch ngành là xây dựng chỉ tiêu sản xuất cho các doanh nghiệp lớn của Nhà nước và đảm bảo việc cung cấp nguyên vật liệu và công cụ sản xuất. Khi chuyển sang kinh tế thị trường, các doanh nghiệp Nhà nước cũng phải đáp ứng nhu cầu thị trường, những chi phí liên quan đến địa điểm, thiết kế hay khoảng cách với các nhà cung cấp hay người tiêu dùng sẽ do doanh nghiệp phải tự chịu chứ không do Nhà nước chịu nữa. Quy hoạch / kế hoạch ngành kiểu áp đặt sẽ gây tác hại cho các xí nghiệp trong thời kỳ kinh tế thị trường.

Chính phủ cũng sử dụng công cụ quy hoạch ngành để thực hiện và quản lý sự phân bổ các nguồn lực của nhà nước theo vùng địa lý nhằm cân đối sự phát triển của mọi vùng miền. Các trường hợp điển hình, hay các dự án quốc gia tự hạch toán, vẫn thuộc trách nhiệm của quy hoạch ngành. Tuy nhiên, nhiều dự án thực hiện không có hiệu quả và vì vậy, thường được bảo hộ bởi hàng rào thuế quan hay được bao cấp dưới các hình thức khác. Chúng thường gây lãng phí đáng kể nguồn lực quốc gia và chiếm mất khoản vốn đầu tư đáng ra là của những dự án khả thi hơn về mặt kinh tế.

Tuy nhiên, quy hoạch / kế hoạch ngành và

quy hoạch không gian trên cùng một địa bàn không phải bao giờ cũng kết hợp được với nhau về phân kỳ đầu tư, về tài chính và triển khai. Thí dụ, vấn đề tiêu thoát nước trong quy hoạch tổng thể giao thông chưa chắc đã được kết hợp với từng quy hoạch tổng thể về thoát nước mưa và nước thải. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất của Sở tài nguyên Môi trường thường không trùng hợp với quy hoạch chi tiết của ngành xây dựng. Trong một số trường hợp, các quy hoạch thậm chí còn đưa ra những chiến lược mâu thuẫn với nhau. Giải pháp là phân bổ chức năng và trách nhiệm cụ thể trong phạm vi quản lý thành phố hay tỉnh để phối hợp hiệu quả.

Thách thức đối với phát triển đô thị vùng ven

Hiện nay, Việt Nam mỗi năm chuyển đổi khoảng 10.000 ha đất nông nghiệp thành đất đô thị – hầu hết là đất ở các vùng ven đô. Điều thú vị là việc này dường như mâu thuẫn với các chính sách quốc gia về chống hao hụt quỹ đất nông nghiệp cơ bản và bảo đảm an ninh lương thực. Những thành phố lớn (Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Hải Phòng) đều nằm ở những vùng châu thổ màu mỡ. May mắn là các tiến bộ trong sản xuất nông nghiệp cho phép thâm canh trên đất làm gia tăng sản lượng đủ để đáp ứng những nhu cầu.

Trong quá trình phát triển, ở các vùng ven đô tồn tại cả các hoạt động đô thị hoá chính thức và phi chính thức. Đô thị hoá phi chính thức diễn ra theo phương thức tự phát, thiếu quản lý tại những nơi chính quyền địa phương không được chuẩn bị chu đáo hay sao lãng công tác quản lý phát triển đô thị. Mật độ dân cư gia tăng ở các thị trấn và làng mạc là nơi không có khả năng mở rộng về phạm vi địa lý cho người dân và cho các hộ gia đình mới tìm kiếm nơi ăn chốn ở. Nguyên nhân chặt chẽ còn là do tăng thêm các thành viên trong các gia đình nhiều thế hệ, hay việc kinh doanh cho thuê nhà ở, và gần đây là hiện tượng xây dựng và coi nới thêm.

Trước kia do quản lý yếu kém, sự chậm trễ trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng xây dựng lộn xộn ở đô thị. Nó đã tạo ra cơ cho các quan chức tùy tiện phớt lờ việc xây dựng không phép. Mật độ đô thị đã tăng tới mức làm quá tải các biện pháp kiểm soát vệ sinh và úng ngập vốn chỉ có hiệu quả trong môi trường nông thôn. Ngoài ra, rất nhiều cơ sở sản xuất nhỏ còn gây ra các tác động tích lũy xấu do đổ thẳng vào môi trường các chất thải và nước thải chứa nhiều chất độc hại, ví dụ như chất thải từ quá trình thuộc da, nhuộm, nấu thép. Tuy nhiên, từ năm 2003 đã bắt đầu triển khai những biện pháp quan trọng về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho mọi loại đất đô thị. Theo báo cáo, tỷ lệ có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở các thành phố lớn tăng từ khoảng chưa tới 20% lên trên 60% trong năm 2005.

Đô thị hoá diễn ra ở các vùng ven đô, nơi các phường ven đô và các làng mạc ngoại thành trước kia thường tách rời nhau thì nay được nhập dần vào các quận, thị trấn. Đô thị hóa cũng diễn ra với việc gia tăng mật độ dân số ở các thị trấn và làng mạc nông thôn. Điều này ảnh hưởng tới cách thức xây dựng dịch vụ hạ

tầng. Nó cũng có tác động đáng kể đối với việc cung cấp các dịch vụ đô thị. Thí dụ, một dự án cung cấp nước sạch nông thôn đang được Ngân hàng Thế giới xây dựng cho đồng bằng sông Hồng mang rất nhiều đặc điểm của một dự án cấp nước đô thị do mật độ dân cư tăng nhanh ở khu vực này. Xử lý tập trung và cung cấp nước máy mang lại hiệu quả kinh tế và có quy mô đủ lớn để tổ chức quản lý trên cơ sở số lượng sử dụng. Những hộ gia đình trước đây thường sử dụng nước giếng đào quanh nhà, nay họ vừa mong muốn đồng thời đã có khả năng chi trả nước máy. Trong nhiều trường hợp, do mức nước thải sinh hoạt và công nghiệp tăng nhanh (trong quá trình tăng dân cư) làm ô nhiễm mạch nước ngầm nên người dân có ít sự lựa chọn. Những kỹ thuật thu gom và xử lý nước thải và chất thải rắn trước kia phù hợp với các khu dân cư nông thôn nay đã quá tải cũng như khả năng bảo vệ sức khỏe và phúc lợi cho người dân của chính quyền địa phương.

Không phải sự phát triển nào ở vùng ven đô cũng nằm ngoài quy hoạch. Nhiều doanh nghiệp Nhà nước thuộc Bộ Xây dựng và chính quyền các thành phố lớn rất năng động trong việc phát triển nhà ở và tiện ích đa công dụng,



Những công trình xây dựng mới ở ngoại vi huyện Tứ Liên, Hà Nội

thí dụ như quận Tứ Liên ở Hà Nội. Nhiều công ty tư nhân và cả các công ty đầu tư nước ngoài cũng hoạt động tích cực trên lĩnh vực này, thí dụ như dự án Ciputra ở quận Tây Hồ - Hà Nội và Phú Mỹ Hưng ở Nam Sài Gòn.

Luật Đất đai năm 2004

Luật đất đai mới bắt đầu được thực hiện từ 1/7/2004 có ảnh hưởng quan trọng đối với công tác quy hoạch và quản lý đô thị. Theo luật, toàn bộ đất đai vẫn thuộc sở hữu Nhà nước, nhưng việc điều tiết và quản lý đất thì sẽ mang định hướng thị trường nhiều hơn.

Luật quy định trách nhiệm cho các chính quyền địa phương về thủ tục hành chính và đăng ký đất đai. Việc này đã giảm được tình trạng trì trệ quá lâu trong việc cấp chứng nhận quyền sử dụng đất (LURC) của Chính phủ cho các công ty và cá nhân mà trước đây đã gây ra nhiều khó khăn khi họ không thể thế chấp để vay vốn, và hạn chế việc cung cấp hạ tầng kịp thời. Trình tự giao đất không nhất thiết theo đúng những dự kiến phát triển trong các quy hoạch không gian, xây dựng hạ tầng hay tiến độ cấp phát vốn cho các hoạt động ở khu vực quốc doanh. Luật cũng tiếp cận đến gần hơn việc chấp nhận giá đất dựa trên giá thị trường chứ không phải do nhà nước áp đặt. Chênh lệch lớn giữa giá đất do Nhà nước quy định và giá thị trường bất động sản tuy phi chính thức nhưng sôi động trên thực tế đã góp phần thúc đẩy những phát triển mang tính đầu cơ, hiện diễn ra một cách không đồng bộ với việc cung cấp hạ tầng. Giá đất chênh lệch tạo kẽ hở nảy sinh tham nhũng và gây chậm trễ đáng kể cho các dự án đầu tư, do thời gian thương lượng đền bù thu hồi đất bị kéo dài. Luật Đất đai mới cần tăng cường các hoạt động điều phối, quản lý, quy hoạch và khả năng xây dựng cơ sở hạ tầng. Những cải thiện chính của Luật là:

- Hiện đại hoá công tác quản lý và sở hữu đất của Nhà nước;

- Sử dụng giá thị trường để thiết lập cơ sở đền bù, tính thuế và lệ phí (tuy nhiên, với cơ chế thiếu hoàn chỉnh của thị trường hiện nay, rất khó xác định một cách chính xác giá thực của “thị trường”);
- Chính thức công nhận thị trường bất động sản;
- Chuyển giao trách nhiệm quản lý và đăng ký quyền sử dụng đất cho chính quyền địa phương và ban hành các chuẩn mực thống nhất, và chế độ một cửa đối với việc đăng ký quyền sử dụng đất đai ở địa phương;
- Phổ biến rộng rãi hơn thông tin về đăng ký quyền sử dụng đất;
- Sự tham gia của người dân (mặc dù vẫn còn hạn chế) vào quá trình quy hoạch và thông báo công khai về quy hoạch đã phê duyệt;
- Thống nhất giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo một mẫu;
- Cải tiến thủ tục đền bù đất do Nhà nước thu hồi;
- Gắn kết trách nhiệm giải trình lớn hơn cho quan chức địa phương;
- Cho phép chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho thuê dài hạn đối với người nước ngoài và người Việt Nam ở nước ngoài.

Khi sự nhận thức và đào tạo gia tăng, những thay đổi nêu trên sẽ hỗ trợ thuận lợi cho công việc của các sở ban ngành có trách nhiệm về hạ tầng đô thị, làm giảm bớt sự chậm trễ và không rõ ràng. Trong thời gian trước mắt, tiến trình này có thể bị chậm trễ do thiếu hệ thống bản đồ địa chính chi tiết ở các đô thị trung bình và nhỏ. Bộ phận quản lý đất đai của Dự án Nâng cấp Đô thị của Ngân hàng Thế giới sẽ cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và nâng cao năng lực cho các cơ quan địa chính ở thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Cần Thơ và Nam Định, tạo điều kiện thuận lợi cho công tác cấp quyền sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, và các hoạt động quản lý đất đai sau đó.

Hiệu lực của luật đất đai mới cũng phụ thuộc một phần vào sự đáp ứng của các thể chế

tài chính cần thiết cho tiến hành các thủ tục cho vay, kỹ năng đánh giá rủi ro và thể chấp để cho vay mua nhà ở và cho các doanh nghiệp nhỏ. Ngân hàng ADB đang hỗ trợ một “Dự án Tài chính Nhà ở” và các thủ tục thí điểm để phát triển thị trường tài chính nhà ở rộng khắp hơn

Luật Xây dựng năm 2004

Những điểm thay đổi quan trọng nhất theo Luật Xây dựng mới (2004) được quy định trong các Nghị định mới về Quy hoạch và Nghị định về Quản lý Dự án Đầu tư Xây dựng được ban hành vào đầu năm 2005. Điểm mới cơ bản trong Nghị định về Quy hoạch là:

- Trao trách nhiệm xây dựng các quy hoạch không gian cho Ủy ban Nhân dân ở hầu hết các tỉnh thành phố.
- Phân quyền việc phê duyệt quy hoạch của các thành phố loại III và loại IV cho Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện.
- Việc xem xét quy hoạch do Hội đồng Nhân dân đương nhiệm tiến hành.
- Bổ sung “Quy hoạch Định hướng” cho một giai đoạn dài hơn, có hiệu lực trong vòng 20 năm đối với các thành phố trực thuộc Trung ương, và thành phố loại I và loại II.
- Bổ sung các yêu cầu về quy hoạch vùng. Đây là một biện pháp hữu hiệu góp phần quản lý tốc độ đô thị hoá nhanh. Tuy nhiên, vẫn chưa có hướng dẫn nào về cơ cấu quản lý hành chính cần thiết để triển khai thực hiện quy hoạch vùng.
- Bổ sung nội dung cải tạo các khu vực đô thị hiện có (thay cho việc xây dựng mới). Đây là một vấn đề quan trọng. Nó đòi hỏi quy hoạch không gian phải tính tới các khu vực có thể nâng cấp chứ không chỉ chú trọng đến việc phát triển mới, như những quy hoạch trước đây.
- Bổ sung nội dung thiết kế đô thị vào các quy hoạch xây dựng chi tiết. Biện pháp này nhằm giải quyết tình trạng thiếu một khuôn

khô kiểm soát phát triển có hiệu quả đối với hình thái đô thị, phong cách kiến trúc và cảnh quan.

- Triển khai công tác tham vấn rộng rãi hơn trong suốt quá trình quy hoạch – Hội đồng nhân dân phải xem xét quy hoạch và công khai cho dân biết. Tuy nhiên, vẫn chưa có quy định hay cơ chế cụ thể nhằm tăng cường mức độ tham gia của người dân vào quá trình này.

Nghị định mới về Quy hoạch đã đề ra nhiều sửa đổi có giá trị. Tuy nhiên, quy trình xây dựng quy hoạch không gian cho các tỉnh thành chủ yếu vẫn theo kiểu từ trên xuống và có thể vẫn tiếp diễn theo xu hướng tạo ra những tầm nhìn lý tưởng hoá, thiếu chiến lược và thực tiễn về tương lai. Chưa tận dụng được cơ hội để đẩy mạnh sự hợp tác và lồng ghép chặt chẽ với các quy hoạch / kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngành.

Nghị định về quản lý dự án đầu tư xây dựng đã kết hợp được các khía cạnh của quản lý dự án, tiêu chuẩn mua sắm và quy phạm kỹ thuật. Những thay đổi quan trọng nhất là quy trình thủ tục đối với các dự án đầu tư lớn. Nghiên cứu tiền khả thi sẽ được thay bằng “Báo cáo đầu tư”. Tuy nhiên, nội dung về cơ bản không có gì thay đổi. Nghiên cứu khả thi sẽ được thay bằng Báo cáo xây dựng dự án đầu tư. Báo cáo này đòi hỏi chi tiết kỹ thuật ở mức độ cao hơn (gọi là “thiết kế cơ bản”) so với Nghiên cứu khả thi.

Quản lý đô thị

Những yếu kém trong công tác quản lý đô thị ở Việt Nam cần phải được khắc phục thì quy hoạch mới có thể đóng góp hiệu quả vào quá trình đô thị hoá. Những quy hoạch / kế hoạch hoàn hảo nhất cũng trở thành vô nghĩa nếu không được thực hiện.

Ở Việt Nam, khái niệm “quản lý đô thị” bao hàm các hoạt động chỉ đạo, quản lý hành chính, điều phối, xây dựng, quản lý tài chính, bảo

duỡng, tuân thủ theo các quy định, và quy hoạch. Trên danh nghĩa, Bộ Xây dựng và các Sở Xây dựng thuộc các tỉnh / thành phố chịu trách nhiệm quản lý nhà nước trong các lĩnh vực liên quan tới xây dựng và phát triển đô thị, cụ thể là: nhà ở, kiến trúc, phát triển hạ tầng kỹ thuật, dịch vụ công và các loại hình liên quan. Tuy nhiên, nhiều bộ và sở chuyên ngành khác lại có những trách nhiệm chồng chéo trên các lĩnh vực như: quản lý đất đai, giao thông, tài chính và cấp phát ngân sách, kế hoạch hoá kinh tế – xã hội, quản lý doanh nghiệp Nhà nước (SOE) và môi trường. Phụ lục 3 trình bày bảng tổng kết các trách nhiệm khác nhau của các bộ, các ngành đối với các vấn đề đô thị. Ở các nước phương Tây, các ban ngành khác nhau ở cấp tỉnh / thành phố sẽ báo cáo cho thị trưởng hay thống đốc, sau đó các cơ quan này có trách nhiệm kết hợp các thông tin đầu vào và đưa ra quyết định. Ở Việt Nam, các ban ngành thuộc tỉnh / thành phố đồng thời phải báo cáo các Bộ (theo ngành dọc) và Ủy ban Nhân dân (theo ngành ngang). Tuy nhiên, Ủy ban Nhân dân không có đủ thẩm quyền để thực hiện hiệu quả vai trò phối hợp và quản lý này.

Việc thiếu sự rõ ràng trong trao quyền và quyền tự chủ hạn chế ở cấp địa phương đã gây khó khăn cho công tác quản lý đô thị. Sở ngành chức năng nào cũng bảo vệ tính độc lập và quyền tự chủ của mình. Tăng cường và hợp lý hoá công tác quản lý đô thị thông qua việc thay đổi thể chế và văn hoá là nhiệm vụ quan trọng nhất để quản lý đô thị thành công. Sự quan tâm cùng với chính sách đô thị của Chính phủ có xu hướng tập trung vào quy hoạch tổng thể và các dự án quy mô lớn. Có rất ít quan tâm hướng vào việc nâng cao hiệu quả và chức năng hoạt động của các khu đô thị. Ở những thành phố và thị trấn nhỏ (cấp II trở xuống) trực thuộc chính quyền tỉnh, công tác quản lý đô thị thực sự bất

cập do bị hạn chế về quyền hạn và không có khả năng phối hợp (qua tuyến quận huyện) với những huyện nông nghiệp giáp ranh.

Ngoài việc giao quyền quản lý phát triển đô thị cho Ủy ban nhân dân như đã đề cập ở phần trên thì hình thái và phương thức xây dựng quy hoạch tổng thể cần phải thay đổi và cần trao trách nhiệm nhiều hơn cho chính quyền địa phương đối với quy hoạch chi tiết, bao gồm cả sự linh động trong điều chỉnh thường xuyên quy hoạch trong một khuôn khổ rộng rãi được chấp thuận. Như vậy sẽ tạo điều kiện cho chính quyền địa phương có khả năng đáp ứng tốt hơn nhu cầu của nền kinh tế thị trường và tốc độ đô thị hoá nhanh một cách chủ động. Điều này cần phải được thực hiện trong cấu trúc chính quyền hiệu quả với cách thức kiểm tra và cân đối phù hợp, đảm bảo các quan chức địa phương không lạm dụng quyền lực được trao. Cách thức tiến hành hiệu quả nhất là cho phép sự tham gia rộng rãi của công chúng vào quá trình quy hoạch và quản lý và ra tất cả các quyết định một cách công khai.

Điều thú vị là những hệ thống quản lý đô thị truyền thống của Trung Quốc và Việt Nam, dựa trên triết lý Nho giáo đã trao cho quan chức địa phương (lúc đó là quan lại phong kiến) quyền hạn về mặt đạo đức là họ có quyền quyết định nhân danh nhân dân. Họ có chức trách quản lý. Mặc dù áp dụng mô hình xã hội chủ nghĩa kiểu Xô-viết từ những năm 1950, hình thái quản lý truyền thống này vẫn tiếp tục tồn tại một cách hiệu quả ở cấp quận và phường / xã như một nguyên tắc phi chính thức trong quản lý đất đai²⁹. Cơ chế phi tập trung hoá này có cả ưu và nhược điểm. Ưu điểm chính của nó là các quyết định được đưa ra sát hơn với những người dân chịu ảnh hưởng bởi cơ chế này, nhờ vậy huy động được mức độ tham gia cao hơn của người dân. Nhưng nhược điểm của nó là manh mún,

29. John Gillespie, 22/3/2004.

có mức độ phối hợp thấp và có nguy cơ dẫn đến hành vi vụ lợi và “kiếm tiền”. Chính vì vậy, đảm bảo việc hình thành cấu trúc chính quyền hiệu quả là điều rất quan trọng.

Phê duyệt đầu tư và phát triển hạ tầng

Thủ tục phê duyệt đầu tư và phát triển hạ tầng ở Việt Nam hết sức phức tạp và phụ thuộc vào tính chất và quy mô dự án (nhóm A, B hay C), nguồn vốn đầu tư (tư nhân, đầu tư nước ngoài, ODA, doanh nghiệp Nhà nước và/ hoặc cá nhân) và loại quyền sử dụng đất. Có ba loại hình xét duyệt phát triển và hầu hết các dự án đòi hỏi cả ba:

- Cấp phép đầu tư;
- Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
- Xét duyệt phát triển và cấp giấy phép xây dựng.

Đối với các dự án đầu tư đòi hỏi phải thực hiện giao đất để xây dựng thì trước hết các dự án này phải hoàn tất thủ tục trước quy hoạch, nghĩa là xin cấp phép đầu tư ở Sở Kế hoạch và Đầu tư và xin chỉ đạo về địa điểm thực hiện dự án từ Sở Xây dựng. Sau khi được phê duyệt, chủ đầu tư đàm phán kế hoạch đền bù và tái định cư. Bộ Kế hoạch và Đầu tư yêu cầu phải nộp báo cáo đầu tư (trước đây là báo cáo tiền khả thi) và báo cáo thiết kế sơ bộ. Dự án nhóm A có nguồn đầu tư nước ngoài phải được Chính phủ phê duyệt. Sau khi được phê duyệt, chủ đầu tư nộp đơn xin cấp đất cho Sở Tài nguyên và Môi trường. Ngoài ra, cũng cần phải có giấy phép xây dựng dựa trên thiết kế chi tiết dự án. Theo Luật Xây dựng mới 2014, tùy theo mức độ phức tạp của dự án, giấy phép xây dựng có thể do Sở Xây dựng hoặc Ủy ban Nhân dân quận/ huyện cấp. Ở một số nơi, thủ tục này được tổng hợp thành quy trình “một dấu một cửa”.

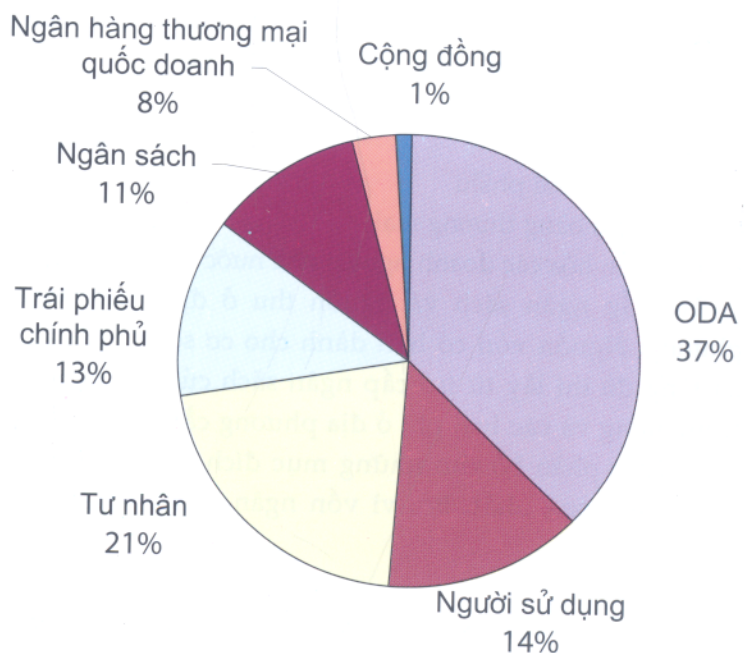
Tài chính đô thị

Sự thay đổi chiến lược trong mô hình tài chính cơ sở hạ tầng

Trong quá trình chuẩn bị để đáp ứng nhu cầu đầu tư tăng thêm, Việt Nam sẽ cần phải giảm bớt sự phụ thuộc vào nguồn vốn ngân sách và bắt đầu chuẩn bị cho quá trình dịch chuyển khỏi nguồn vốn ưu đãi của nhà tài trợ dành cho các dịch vụ cơ sở hạ tầng đô thị. Chiến lược chuyển đổi đòi hỏi phải đa dạng hoá những nguồn tài chính dành cho việc phát triển cơ sở hạ tầng, chú trọng tăng cường vai trò của khu vực tư nhân với tư cách là một nguồn tài chính và với tư cách là người phát triển cơ sở hạ tầng. Chiến lược cũng phải nhìn nhận vai trò tăng thêm của chính quyền địa phương trong đầu tư cơ sở hạ tầng theo tinh thần chính sách phân cấp của Chính phủ. Sự tham gia nhiều hơn của khu vực tư nhân trong việc cấp vốn cho cơ sở hạ tầng có phối hợp với các chính quyền địa phương sẽ hỗ trợ cho công cuộc phân cấp và cải thiện hiệu quả của đầu tư cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, thành công của xu hướng mới này phụ thuộc rất nhiều vào việc tiếp tục cải thiện môi trường quản trị doanh nghiệp ở cấp chính quyền địa phương.

Những cải cách chủ chốt liên quan tới việc lập kế hoạch và quản lý các dịch vụ cơ sở hạ tầng cũng có thể giúp cải thiện các khả

năng cấp vốn. Việc chính quyền trung ương cho phép các chính quyền địa phương vay tới 30% ngân sách hàng năm của địa phương dành cho đầu tư phát triển (trong trường hợp của thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội là 100%) là một bước đi đúng hướng. Điều quan trọng là chính quyền địa phương phải tạo dựng được uy tín đi vay của mình bằng cách đảm bảo, ở mức độ có thể, mức giá dịch vụ cơ sở hạ tầng thu hồi được chi phí và bằng cách phát triển những nguồn thu mới. Cải thiện thu hồi chi phí sẽ tạo cơ hội để các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng có thể tự cấp vốn bằng cách sử dụng nguồn thu giữ lại, đồng thời mở ra khả



Các cơ chế đầu tư cho cơ sở hạ tầng (% đầu tư tài chính)

năng có những nguồn tài chính thay thế dựa trên những dòng thu nhập tương lai. Việc phát triển những nguồn thu mới như thuế bất động sản trên diện rộng và/hoặc thuế thu nhập sẽ tạo thêm các cơ hội khác nữa.

Các nguồn tài chính

Các nguồn tài chính được mô tả dưới đây. Tất cả, trừ nguồn vốn ngân sách và nguồn tiền có được nhờ cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước, sẽ đều đòi hỏi chính quyền địa phương phải thể hiện uy tín đi vay của họ bằng cách công bố ngân sách và các tài khoản, kể cả kiểm toán độc lập. Chính quyền địa phương cũng sẽ phải cải thiện hiệu quả bằng cách thực hiện đấu thầu minh bạch hơn đối với các công trình công cộng và chứng tỏ mình bằng một quá trình xử lý và thực hiện kịp thời các dự án cơ sở hạ tầng. Một bước đi quan trọng để đạt tới kết quả như vậy là các tỉnh thành phải được định hạng tín dụng một cách độc lập.

Các nguồn tài chính tiềm năng gồm:

- Trợ cấp ngân sách và nguồn thu ở địa phương
- Quỹ đầu tư của chính phủ – Ngân hàng Phát triển và các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương
- Đầu tư tư nhân
- Phát hành trái phiếu
- Các ngân hàng thương mại
- Cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước

Trợ cấp ngân sách và nguồn thu ở địa phương: Nguồn vốn có hạn dành cho cơ sở hạ tầng đô thị lấy từ trợ cấp ngân sách của trung ương và các loại phí ở địa phương cần phải được phân bổ cho những mục đích sử dụng hiệu quả nhất. Bởi vì vốn ngân sách

lấy từ nguồn thu thuế³⁰ và thuế là gánh nặng chi phí phúc lợi đối với nền kinh tế nên bất cứ khi nào dùng vốn ngân sách đều gây ra một chi phí thực sự lên nền kinh tế. Vậy nên cố sử dụng càng nhiều từ các nguồn tài chính thay thế càng tốt, đồng thời hạn chế việc sử dụng nguồn vốn ngân sách, chỉ tập trung vào những dự án nào mà các nguồn tài chính khác hoặc không có hoặc tỏ ra không phù hợp.

Khi cân nhắc các yếu tố ngoại hiện hoặc công bằng xã hội trong việc cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng đô thị trong một số trường hợp có thể thấy có lý do chính đáng để dùng vốn ngân sách của Chính phủ, không cần có sự chi trả đầy đủ. Ví dụ, sự sẵn sàng chi trả của tư nhân đối với dịch vụ xử lý nước thải là thấp, nhưng ở đây có những lợi ích y tế công và lợi ích môi trường cho mọi người dân của thành phố thường là đủ để biện luận cho việc đầu tư các nhà máy xử lý nước thải. Một cách lý tưởng, loạt các dự án đủ điều kiện để được hỗ trợ ngân sách sẽ giới hạn trong số các dự án mà:

- Tìm cách thu hồi chi phí ở mức tối đa dựa vào phí người sử dụng, nhưng phần này cũng không đủ để đảm bảo tính khả thi tài chính của dự án khi sử dụng những nguồn vốn ngoài ngân sách; và
- Lợi ích xã hội của dự án được chứng tỏ là vượt xa các lợi ích tư nhân với lý do các yếu tố ngoại hiện hoặc các mối quan tâm về mặt xã hội.

Việc phân cấp đó làm tăng nghĩa vụ chi tiêu của các cấp địa phương. Cùng với quá trình thực hiện phân cấp, tỷ lệ chi tiêu của chính quyền địa phương trong tổng chi tiêu chung của Chính phủ đó tăng từ 26% năm 1992 lên thành 48% vào năm 2002. Như Chương 3 đã nêu, trong

30. Nguồn thu ngân sách chung của Chính phủ đạt khoảng 23% GDP, trong đó thu thuế chiếm khoảng 57% và nguồn dầu mỏ chiếm khoảng 30%. Khi Chính phủ tìm cách điều chỉnh mức chi trả bắt buộc phải điều chỉnh mức thu thuế, bởi vì doanh số bán dầu chịu tác động của điều kiện thương mại. Với thể thu thềm được đồng ngân sách nào thì thường là thu từ thuế.

giai đoạn 2005 - 2010 nhu cầu chi tiêu hàng năm ở khoảng 378 triệu USD về cấp nước đô thị, 280 triệu USD để thu gom và xử lý nước thải, USD 239 triệu cho thoát nước kể cả khôi phục kênh, và khoảng 800-900 triệu USD cho giao thông đô thị. Tổng số tiền như vậy là 1,7 - 1,8 tỷ USD mỗi năm, hay khoảng 3,7% GDP trong giai đoạn 2001 - 2010. Ngoài ra cũng cần chi hàng năm cho nhà ở dành cho các hộ có thu nhập thấp ở đô thị, với mức ước tính là 835,4 triệu USD, tương ứng 1,8% GDP.

Điều này làm tăng thêm tính cấp bách của việc huy động nguồn tài chính ở địa phương. Kiểm điểm Chi tiêu Công – Đánh giá Ủy thác Tích hợp (PER-IFA) năm 2005 xem xét các thách thức nội tại của việc giao trách nhiệm thu ngân sách đầy đủ cho chính quyền địa phương. Một lĩnh vực cải cách tiềm năng là trao cho địa phương quyền tự chủ thu ngân sách nhiều hơn. Hiện tại tất cả mọi loại thuế đều do trung ương thu. Đối với một số loại thuế thì 100% nguồn thu được giữ lại ở cấp trung ương, nguồn thu của một số loại thuế khác được giao 100% cho các tỉnh, phần còn lại thì chia sẻ giữa cấp trung ương và cấp tỉnh nơi thuế đó được thu. Chính quyền huyện và xã có thể thu một số loại phí như phí thu gom chất thải và học phí trường sở, nhưng không có khoản thuế địa phương nào. Báo cáo PER-IFA gợi ý về khả năng cho phép chính quyền địa phương áp dụng thuế thu nhập cá nhân ở cấp địa phương thêm vào thuế thu nhập ở cấp quốc gia hiện tại, và áp dụng thuế bất động sản hiện đại ở cấp huyện và xã. Hiện tại có nhiều loại phí trùng lặp về bất động sản và giao dịch bất động sản, có thể tổng hợp chúng lại thành một thuế duy nhất để hiệu quả hơn. Bởi vì phát triển bất động sản là một yếu tố quan trọng thúc đẩy nhu cầu cơ sở hạ tầng đô thị, thuế bất động sản thường được xem là một hình thức hiệu quả để thu hồi chi phí của các cơ sở hạ tầng được tài trợ bằng nguồn vốn công. Có thể có tiềm năng thu hồi chi phí tốt hơn đối với một loạt các dịch vụ thành phố (ví dụ, phí đỗ xe).

Hiện tại, chính quyền tỉnh thành thường huy động nguồn thu qua các giao dịch với các công ty phát triển bất động sản tư nhân, cụ thể là bán quyền sử dụng đất. Bởi vì chính quyền tỉnh tiến hành giao dịch với tư nhân theo cách bất thường trong các môi trường không thực sự công khai, nên có khả năng xảy ra hành vi không chính đáng. Cần có khuôn khổ cơ bản ở cấp tỉnh để công khai các tiêu chuẩn hoạt động của chính quyền địa phương khi liên kết hợp tác với các nhà phát triển bất động sản dù họ thuộc khu vực tư nhân hay khu vực nhà nước. Tốt nhất là từng chính quyền địa phương sẽ xây dựng các tiêu chuẩn này rồi công bố cho công chúng biết; hoặc trung ương đề ra các tiêu chuẩn. Những tiêu chuẩn này cần đặt ra yêu cầu bắt buộc sử dụng đấu thầu cạnh tranh, và phải đề ra quy trình minh bạch để xem xét các đề xuất do nhà đầu tư tự đưa ra.

Các quỹ đầu tư của Chính phủ: Trong những năm gần đây các quỹ chuyên đầu tư của Chính phủ đã được thành lập ở cấp quốc gia và cấp tỉnh, có vai trò quan trọng trong đầu tư cơ sở hạ tầng. Ở cấp quốc gia, thể chế đầu tư công quan trọng đối với cơ sở hạ tầng là Ngân hàng Phát triển trước đây gọi là Quỹ Hỗ trợ Phát triển (DAF), được thành lập năm 2000, có chi nhánh trên khắp cả nước. Ở cấp địa phương, mười hai tỉnh đã học tập Thành phố Hồ Chí Minh để thành lập các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương (LDIFs). Những quỹ đầu tư này phục vụ với tư cách các cơ chế để tập hợp và quản lý vốn từ nhiều nguồn khác nhau, tài trợ cho một loạt các dự án chủ trọng phát triển cơ sở hạ tầng. Một sự khác biệt quan trọng giữa Ngân hàng Phát triển và các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương đó là Ngân hàng Phát triển chỉ huy động nguồn vốn công, và cho doanh nghiệp công vay. Trong khi đó thì một trong các động cơ của các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương là nhằm tạo cơ cấu pháp lý để tổ chức các liên doanh với các nhà đầu tư tư nhân, và các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương cũng có thể góp vốn cổ phần vào

các dự án. Nguồn lực tài chính trong các quỹ đầu tư của chính phủ là đáng kể:

- Ngân hàng Phát triển là thể chế tài chính lớn nhất cả nước. Năm 2004, tổng dư nợ của Quỹ Hỗ trợ Phát triển (tên gọi lúc bấy giờ) chiếm khoảng 12 % GDP, và vốn của quỹ lên tới 94.145 tỷ đồng (6 tỷ USD), gồm nguồn ODA (39,9%), trái phiếu Chính phủ (14,8%), quỹ uỷ thác trong nước (12,1%), quỹ bảo hiểm xã hội (10,2%), tiết kiệm bưu điện (5,9%), hồi phiếu kho bạc (4,2%), ngân sách Nhà nước (3,6%), vốn huy động từ các chi nhánh của Quỹ Hỗ trợ Phát triển (3,1%) và tín dụng Nhà nước (1,4%). Trong số các nguồn huy động trong nước, khoảng 80% được cho vay lại cho các doanh nghiệp Nhà nước.
 - Năm 2004 tổng số vốn cung cấp qua kênh các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương đạt khoảng 300 triệu USD. Số liệu cho thấy bảy Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương hàng đầu đó đầu tư khoảng 98 triệu USD trong năm 2004, tăng 118% so với mức đầu tư của các quỹ này hồi năm 2002.”
- Bởi vì những thể chế này tương đối mới, các cơ chế quản trị của chúng chưa được phát triển đầy đủ.
- Ngân hàng Phát triển chính thức báo cáo lên Thủ tướng, nhưng chịu sự giám sát của Hội đồng Quản trị gồm các thành viên là Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, và Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Sự kết hợp các bộ ngành khác nhau này có nghĩa là Ngân hàng Phát triển chịu sự tác động của nhiều động cơ quản lý khác nhau, trách nhiệm giải trình yếu, và ít có sự giám sát.
 - Ngân hàng Phát triển không có dự trữ để dự phòng nợ xấu, không có cơ chế đánh giá mức độ đáng cho vay của các khoản nợ, không có quy định giới hạn về tỷ lệ trọng số của từng ngành hoặc từng doanh nghiệp trong danh mục cho vay, và không có kiểm toán bên ngoài.
 - Nhiều khía cạnh hoạt động của các thể chế

này, kể cả các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương, còn đang ở giai đoạn mới bắt đầu phát triển, kể cả về thẩm định và quản lý rủi ro tín dụng.

Nghị định 106/2004/NĐ-CP là một tiến bộ mới trong khuôn khổ quản lý điều tiết Ngân hàng Phát triển. Nghị định này thu hẹp danh sách các bên được vay tín dụng, và quy định chỉ những dự án có khả năng thanh toán trực tiếp, có hiệu quả kinh tế-xã hội và có kế hoạch kinh doanh khả thi mới được vay từ Ngân hàng Phát triển. Tài sản của dự án sẽ được dùng để thế chấp và không được phép chuyển nhượng những tài sản đó cho tới khi nào khoản vay đó được thanh toán đầy đủ. Còn có yêu cầu phải có yếu tố chia sẻ rủi ro, thông qua cơ chế đồng chi trả của các cơ quan khác của Chính phủ hoặc của các ngân hàng thương mại. Khoản vay đầu tư và bảo lãnh tín dụng của Ngân hàng Phát triển không được phép vượt quá 70% tổng vốn của một dự án. Những biện pháp này nếu được áp dụng hiệu quả sẽ làm tăng xác suất trả nợ và giảm thiểu chi phí tài khoá. Nhưng vẫn tồn tại vấn đề quản trị và minh bạch.

Cũng tồn tại những yếu kém tương tự về quản trị và minh bạch trong trường hợp các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương. Bộ Tài chính, cơ quan chủ quản về tài chính cấp tỉnh thành, có kế hoạch đề ra quy định pháp lý trong lĩnh vực này. Đã có dự thảo nghị định như đã dự trù trong Quy hoạch Tổng thể Cải cách Hành chính Công năm 2001, hiện bản dự thảo đang được Chính phủ xem xét. Do chưa có quy định của trung ương về quản trị nên đây là lĩnh vực mang tính linh hoạt cho phép các tỉnh thử nghiệm nhiều cấu trúc khác nhau. Điều quan trọng là nếu/khi Chính phủ đưa ra quy chế thì cần duy trì cho được những đặc điểm tốt nhất của từng Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương. Đồng thời, các quy định pháp lý về những điều quan trọng như vấn đề quản trị của các quỹ có thể tạo lòng tin rằng quyền lợi của nhà đầu tư được bảo hộ, giúp cho các quỹ huy

động được nhiều vốn dài hạn hơn. Cho tới giờ các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương vẫn chưa có khả năng tạo đòn bẩy vay thêm so với vốn điều lệ ban đầu.

Những vấn đề căn bản nhất cần được giải quyết trong văn bản luật pháp mới là:

- Mặc dù các chính quyền địa phương được trao quyền một cách phù hợp để quyết định nên sử dụng các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương như thế nào, nhưng khuôn khổ lại không tạo được động cơ lợi ích (ví dụ, thông qua quy trình phân bổ ngân sách chẳng hạn) để ngăn các tỉnh sử dụng các quỹ này để cho vay chính sách.
- Chính quyền địa phương khi đi vay cũng chưa chú trọng tới kế hoạch trả nợ. Tình trạng thiếu một cơ quan định hạng tín dụng độc lập là vấn đề chủ chốt.
- Trong các chính quyền địa phương tồn tại quan niệm e ngại rằng nếu thành công trong phát hành trái phiếu tỉnh thành thì địa phương đó sẽ bị trung ương cắt giảm hỗ trợ ngân sách.
- Các quy định về việc phát hành trái phiếu tỉnh thành còn chưa rõ ràng, và những quy định hiện có không phải lúc nào cũng tạo động cơ phù hợp đối với địa phương phát hành. Ví dụ, thời hạn và lãi suất trái phiếu chủ yếu là do Bộ Tài chính quyết định. Ngoài ra, các quy định về công khai thông tin đối với các đợt chào bán ra công chúng hoặc chưa có hoặc rất yếu.

Nhìn chung, các quỹ này đang giúp lấp đầy khoảng trống về vốn dài hạn trên thị trường vốn của Việt Nam, nhưng chúng đặt ra những rủi ro đáng kể. Cụ thể, chúng đặt ra rủi ro đối với vị

thế tài khoá của các chính quyền địa phương, và xét bản chất thống nhất thành một khối của cơ cấu chính quyền ở Việt Nam thì chúng có thể đặt ra một nghĩa vụ tài chính liên đới dự phòng đối với chính quyền trung ương. Xét mức độ phạm vi hoạt động của các quỹ, cần phát triển các cơ cấu quản trị để đặt các quỹ này ở khoảng cách tách ra khỏi chính quyền trung ương và địa phương, để tránh tạo kỳ vọng sai lầm rằng cuối cùng các dự án sẽ được Chính phủ bảo lãnh. Cần có các cải cách về quản trị và minh bạch để giảm bớt những rủi ro này. Chính phủ có vẻ hiểu rõ những rủi ro đi kèm. Cụ thể, Chính phủ đang tiến hành những hành động có ý nghĩa với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ để tạo các động cơ phù hợp cho chính quyền tỉnh và thiết lập khuôn khổ quản lý điều tiết phù hợp để hỗ trợ sự phát triển của các Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương.

Đầu tư tư nhân: Có tiềm năng lớn để tăng đầu tư tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng ở Việt Nam. Đầu tư tư nhân, kể cả đầu tư nước ngoài, hứa hẹn nguồn tài chính gần như không có giới hạn, và có thể đáp ứng tốt cho chương trình phát triển đầu tư cơ sở hạ tầng. Như bảng dưới đây cho thấy, trong giai đoạn 1997-2003,

Bảng 2.3: Đầu tư tư nhân (Cam kết hợp đồng) — triệu USD

	Cảng	Sân bay	Đường thu phí	Viễn thông	Nước	Điện	Gas
1994	10						
1995				128			
1996		15		40		205	
1997	70			714		110	
1998				237	38.8		
1999						120.5	
2000					20		
2001					154		
2002	20		10			480	1300
2003				230		412	
2004							

Nguồn: Cơ sở dữ liệu về sự tham gia của tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng (PPI), trừ số liệu ngành Viễn thông về đầu tư mạng lưới theo hợp đồng hợp tác kinh doanh BCC được lấy từ nguồn USAID (2005).

đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng chỉ chiếm khoảng 15% tổng đầu tư cơ sở hạ tầng - thậm chí chỉ đạt 8,5% nếu không tính một dự án phát triển mỏ khí và đường ống dẫn khí đốt trị giá 1,3 tỷ USD. Sự tham gia của khu vực tư nhân trong cơ sở hạ tầng đô thị (nước, chất thải rắn và các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác) đặc biệt yếu kém.

Có một loạt các mô thức khác nhau để khu vực tư nhân tham gia lĩnh vực cơ sở hạ tầng, từ những hợp đồng dịch vụ đơn giản hoặc hợp đồng quản lý trong đó đối tác khu vực tư nhân chỉ cung cấp chuyên môn cho tới những chương trình xây dựng, sở hữu và vận hành (BOO) phức tạp hơn trong đó khu vực tư nhân lo toàn bộ việc đầu tư và vẫn là người sở hữu và vận hành cơ sở hạ tầng đó.

Thu hút khu vực tư nhân thực hiện các đầu tư lớn về cơ sở hạ tầng là khá phức tạp. Các nhà đầu tư cần thu được lợi nhuận tương ứng với rủi ro mà họ lãnh chịu, nhưng điều này cần được cân đối với việc bảo vệ người sử dụng trước thể lực thị trường của cơ sở hạ tầng đó tư nhân hoá. Sự cân bằng này phải được thực hiện trong các văn bản giao dịch (hợp đồng pháp lý, giấy phép, và luật pháp được thiết lập nhằm thu hút đầu tư ban đầu) và trong một môi trường quản lý điều tiết phù hợp. Làm tốt tất cả những điều này là chuyện rất phức tạp, đòi hỏi phải có các nhà kinh tế, kế toán và luật sư giỏi, cũng như cần có định hướng chính trị cần trọng. Cách tốt nhất để thiết lập những kỹ năng này là thông qua các giao dịch thí điểm ở cấp chính quyền địa phương với sự tham gia của khu vực tư nhân trong một loạt các lĩnh vực cơ sở hạ tầng đô thị. Quỹ Đầu tư Phát triển của thành phố Hồ Chí Minh đang xúc tiến nhà máy xử lý nước Thủ Đức theo hình thức BOO trị giá khoảng 100 triệu USD, cũng ở Hà Nội một giao dịch tương tự là nhà máy xử lý nước thải Sông Đà theo phương thức BOO đó được ký kết với Vinaconex, một doanh nghiệp nhà nước trực thuộc Bộ Xây dựng. Những giao dịch này có sự tham gia của các doanh nghiệp nhà nước còn

vốn thì chủ yếu là từ các ngân hàng quốc doanh sẽ cung cấp những bài học hữu ích. Tuy nhiên, các dự án liên quan tới các công ty tư nhân thay vì doanh nghiệp nhà nước, và các nguồn tài chính tư nhân thay vì các ngân hàng quốc doanh thậm chí còn hữu ích hơn nữa trong việc tạo thêm tiếp cận tiềm năng tới các nguồn vốn lớn hơn nhiều.

Phát hành trái phiếu: Chính phủ đã tìm cách phát triển thị trường trái phiếu chính phủ, một phần là để trực tiếp cấp vốn cho đầu tư, kể cả đầu tư cơ sở hạ tầng, và mục tiêu rộng hơn là phát triển thị trường vốn nói chung. Chính phủ dự định huy động tổng cộng 63 nghìn tỷ đồng (4 tỷ USD) tính tới năm 2010 để đầu tư vào cơ sở hạ tầng và các dự án giáo dục. Năm 2004 Chính phủ phát hành khoảng 5 nghìn tỷ đồng trái phiếu phát triển cơ sở hạ tầng và 2,5 nghìn tỷ đồng cho ngành giáo dục, tương đương khoảng 0,7% GDP. Các trái phiếu có kỳ hạn 2 năm và 5 năm có mức lãi hàng năm khoảng 8%. Tháng 10 năm 2005 Chính phủ phát hành đợt đầu tiên trái phiếu Chính phủ trên thị trường nước ngoài, thu được 750 triệu USD với mức lãi suất 7,125%.

Trái phiếu được giữ ngoài ngân sách, để tuân thủ theo giới hạn thâm hụt ngân sách theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước là không được vượt quá 5% GDP. Tính cả trái phiếu ngoài ngân sách và việc tái cấp vốn cho các ngân hàng quốc doanh thì mức nợ cũng chính thức tăng thêm 3 điểm phần trăm, từ mức hiện tại là 33% GDP. Tổng tỷ lệ nợ nói chung hiện nay không đáng lo ngại xét từ góc độ ổn định kinh tế vĩ mô, nhưng khi chương trình phát hành trái phiếu mở rộng hơn nữa nó sẽ góp phần làm tăng mức nợ công nói chung. Rõ ràng trái phiếu phát hành phải được phản ánh vào thống kê chính thức về nợ công, và nếu việc phát hành trái phiếu có cơ sở kinh tế hợp lý thì nên sửa đổi quy định của Luật Ngân sách Nhà nước giới hạn tỷ lệ thâm hụt.

Người mua trái phiếu chủ chốt là các ngân hàng quốc doanh và các công ty bảo hiểm. Để đảm bảo đủ số đặt mua, Chính phủ đó chỉ thị

các ngân hàng quốc doanh mua trái phiếu. Các công ty bảo hiểm có nghĩa vụ bắt buộc phải đầu tư vào trái phiếu hoặc gửi tiền vào ngân hàng. Nếu được tự chọn, các nhà đầu tư này sẽ tìm các cơ hội đầu tư khác. Việc bắt buộc các trung gian tài chính đầu tư trái phiếu không phải là cách tối ưu để đảm bảo lợi suất cao cho tiết kiệm của cả nước.

Ở cấp tỉnh, trái phiếu tỉnh thành lần đầu tiên được phát hành ở thành phố Hồ Chí Minh vào năm 2003, dưới hình thức trái phiếu nghĩa vụ chung, thu được 127 triệu USD. Năm 2004, Quỹ Đầu tư Phát triển Đô thị thành phố Hồ Chí Minh (HIFU), do Ủy ban Nhân dân thành phố sở hữu 100%, quản lý việc phát hành thêm 127 triệu USD trái phiếu tỉnh thành. Các quy định về việc phát hành trái phiếu tỉnh thành cũng chưa rõ, và không phải lúc nào cũng tạo động cơ khuyến khích cho người phát hành. Chưa có các quy định công khai thông tin khi chào bán ra công chúng, hoặc nếu có thì cũng rất yếu kém. Tổng nợ của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện chưa đe dọa ổn định tài khoá, nhưng nên cẩn trọng trong việc giám sát chung nhằm đảm bảo các khoản vay mà đi kèm với chúng là nghĩa vụ liên đới dự phòng đối với chính quyền cấp trung ương được duy trì trong giới hạn cần trọng.

Đi đầu trong việc phát hành trái phiếu doanh nghiệp để phát triển cơ sở hạ tầng là EVN. Tổng công ty điện lực đó phát hành trái phiếu xây dựng nhà máy thủy điện Ialy vào năm 2001. Ngày 5 tháng 5 năm 2005 EVN bắt đầu phát hành trái phiếu để gây 200 tỷ đồng đầu tư dự án đường dây tải điện 500 kV ở vùng Tây Nguyên. Trái phiếu này có kỳ hạn 5 năm với mức lãi suất là 8,8% cho năm đầu tiên, còn các năm sau thì lãi suất bằng lãi suất trung bình của bốn ngân hàng quốc doanh lớn cộng thêm 1,1%. Trong khoảng từ bây giờ cho tới năm 2010, EVN có kế hoạch bán hơn 1,6 tỷ USD trái phiếu đăng ký trên thị trường trong nước và quốc tế. Trong tương lai các doanh nghiệp cấp nước hoặc nhóm các doanh nghiệp cấp nước

cùng phối hợp với một thể chế tài chính cũng có thể phát hành trái phiếu.

Nhìn chung, thị trường trái phiếu có tiềm năng phát triển đáng kể, nhưng để biến tiềm năng thành hiện thực thì cần có các cải cách quan trọng về thể chế, nhất là vấn đề quản trị và minh bạch.

Ngân hàng thương mại: Sự sai lệch về kỳ hạn giữa nhu cầu vốn dài hạn cho cơ sở hạ tầng và tiền gửi ngắn hạn ở ngân hàng quốc doanh có nghĩa là các ngân hàng không phải là các thể chế tối ưu để cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, bằng cách góp chung vào một tổ hợp đầu tư, các ngân hàng có thể đóng vai trò cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng, nếu nguồn vốn đó được dùng cho những dự án có lợi suất cao nhất. Ngành tài chính của Việt Nam hiện do bốn ngân hàng quốc doanh chiếm vị trí thống lĩnh với khoảng 80% tổng vốn, khoản vay và tài sản của hệ thống ngân hàng. Trong thập niên vừa qua các ngân hàng quốc doanh đó biến đổi từ vị thế là công cụ chuyên cho vay chính sách để trở thành trung gian tài chính định hướng thương mại nhiều hơn. Tuy nhiên, còn rất nhiều việc khác cần làm để cải cách ngành ngân hàng thì mới có thể sử dụng các ngân hàng một cách phù hợp để cấp vốn phát triển cơ sở hạ tầng đô thị.

Cho tới nay thì các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng chưa vay những khoản vay lớn từ các ngân hàng quốc doanh, ngoại trừ các công ty xây dựng trong ngành giao thông – trong ngành này các ngân hàng quốc doanh và nhà thầu gặp phải những vấn đề tài chính lớn do tình trạng không trùng khớp giữa phê duyệt quy hoạch và phê duyệt cấp vốn, kết hợp với tình trạng các ngân hàng quốc doanh không dựa vào các tiêu chí tuân tuý thương mại trong việc quyết định cho vay. Tập quán chỉ định một cách không chính thức các ngân hàng quốc doanh cho vay để phục vụ chính sách của Chính phủ và năng lực hạn chế của các ngân hàng này trong phân tích tín dụng dẫn tới sự tồn đọng các khoản nợ xấu (NPL), lên tới 18% tổng dư nợ tính tới cuối năm

2003. Phần lớn các khoản nợ xấu được tích tụ trong giai đoạn 1995-98 khi các khoản vay chính sách được dành cho các doanh nghiệp Nhà nước kém hiệu quả. Sau đó Ngân hàng Nhà nước đã áp dụng các biện pháp kiểm soát chặt chẽ hơn như tăng yêu cầu dự trữ bắt buộc để dự phòng các khoản nợ xấu, các ngân hàng đó cải thiện được công tác phân tích tín dụng, Chính phủ cung cấp nguồn lực ngân sách Nhà nước để xử lý nợ xấu của các doanh nghiệp Nhà nước, thiết lập Ngân hàng Phát triển như là một công cụ chuyên cho vay chính sách, Công ty Mua Bán Nợ và Tài sản để giúp đỡ cho những doanh nghiệp nào vẫn còn khả năng bán bớt tài sản của mình để thoát khỏi tình trạng nợ nần. Tuy nhiên, cần làm nhiều hơn nữa, về tập quán cho vay chỉ định vẫn tiếp tục, các ngân hàng quốc doanh vẫn có tỷ lệ đủ vốn (vốn sở hữu/tài sản rủi ro) thấp là 3,5% tính trung bình (so với chuẩn quốc tế là 8%).

Cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước: Trên thế giới, nhiều chính phủ đã sử dụng việc bán cổ phần của các doanh nghiệp thuộc sở hữu Nhà nước như là một cách tạo nguồn thu đáng kể. Cho tới nay, chương trình cổ phần hoá của Việt Nam chủ yếu là hướng tới mục đích cải thiện hiệu quả, chứ không phải vì mục đích tạo nguồn thu. Nhưng khi Việt Nam phải đối mặt với các thách thức về nguồn vốn để tài trợ cho chương trình đầu tư lớn, thì việc cổ phần hoá có thể là một nguồn tài chính bổ sung.

Chương trình cổ phần hoá là một quá trình đa dạng hoá sở hữu các doanh nghiệp Nhà nước bằng cách bán cổ phần. Ở đây chủ yếu bán cổ phần cho cán bộ công nhân viên của doanh nghiệp, điều này được coi là góp phần làm tăng năng suất doanh nghiệp vì người lao động có động cơ mạnh hơn để làm việc hiệu quả hơn. Cổ phần hoá cũng có thể là bán lại cho một doanh nghiệp nhà nước khác, nên nó cũng không nhất thiết là tư nhân hoá. Cổ phần

hóa thường bán ít nhất là 15% cổ phần, còn Nhà nước vẫn là chủ sở hữu chính.

Năm 2003, có khoảng 450 doanh nghiệp Nhà nước đã được cổ phần hoá, và năm 2004 thêm 700 doanh nghiệp nữa. Khảo sát tiến hành ở 850 doanh nghiệp Nhà nước đã cổ phần hóa cho thấy rằng các doanh nghiệp hoàn thành tốt việc tái cơ cấu đã tăng vốn được 44%, doanh số tăng 24% và thu nhập người lao động tăng 12%. Phần lớn các doanh nghiệp cổ phần hoá đều nhỏ, với số vốn dưới 5 tỷ đồng (300.000 USD). Các doanh nghiệp có vốn trên 10 tỷ đồng chỉ chiếm 13% số các doanh nghiệp được cổ phần hoá trong năm 2004.³¹

Các quy định liên quan tới việc cổ phần hoá các doanh nghiệp trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng theo Quyết định số 155 của năm 2004 gồm:

- Hệ thống tải điện quốc gia sẽ vẫn thuộc sở hữu Nhà nước, nhưng phân phối và phân phát điện thờ được cổ phần hoá tới mức 49%.
- Quản lý và bảo dưỡng mạng lưới đường sắt quốc gia vẫn thuộc sở hữu Nhà nước, cũng tương tự với sân bay cảng biển lớn, công trình xử lý nước thải ở các thành phố lớn và chiếu sáng khu vực công cộng.
- Nhà nước sẽ giữ tối thiểu 50% vốn sở hữu trong các doanh nghiệp cấp nước lớn ở đô thị.
- Nhà nước sẽ giữ tối thiểu 50% vốn sở hữu trong các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực quản lý và bảo dưỡng đường bộ, đường thủy, tàu bè, bến xe buýt quan trọng.
- Các công ty xây dựng không còn nằm trong danh mục các doanh nghiệp Nhà nước mà Nhà nước sẽ giữ tối thiểu 50% vốn sở hữu nữa.

Vậy là Quyết định mới và Nghị định mới tạo cơ sở pháp lý để cổ phần hoá một số doanh nghiệp cơ sở hạ tầng thuộc sở hữu Nhà nước.

Một số đặc điểm của chương trình cổ phần hóa hiện tại làm giảm bớt lợi ích tài chính của

31. Nguồn: Kinh tế Việt Nam (2005)

nó. Các nhà đầu tư sẽ giảm bớt số tiền họ sẵn sàng trả để mua cổ phần của một công ty nếu:

- Không có đủ sự công khai thông tin về tình hình kế toán và các rủi ro kinh doanh của doanh nghiệp;
- Một chế độ quản trị doanh nghiệp kém phát triển không tạo cho cổ đông đủ quyền lực để định hướng các nhà quản lý, hoặc không bảo vệ quyền lợi của cổ đông thiểu số để họ được hưởng một tỷ lệ lợi nhuận tương đương;
- Các nhà đầu tư cơ sở hạ tầng không có khả năng đạt được quyền kiểm soát quản lý;
- Cổ phiếu không được niêm yết trên thị trường, làm giảm khả năng bán cổ phần. Chỉ có một số ít các công ty cổ phần hoá được niêm yết. Năm 2005 chỉ có 28 doanh nghiệp Nhà nước cổ phần hoá được niêm yết trên sàn giao dịch chứng khoán Thành phố Hồ Chí Minh, trong tổng số hơn 2.400 doanh nghiệp Nhà nước đã cổ phần hoá.
- Việc bán cổ phiếu thường hạn chế trong phạm vi các nhà quản lý và cùng nhân viên, những người chỉ sẵn sàng hoặc có khả năng trả một số tiền ít hơn so với nhà đầu tư nói chung.

Khi quá trình cổ phần hoá mở rộng về quy mô và phạm vi, cần khắc phục những vấn đề này. Có thể đạt được điều này phần nào qua một luật cổ phần hoá mang tính toàn diện (hoặc về việc cổ phần hoá các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng), quy định về cách thức bán cổ phần, quyền lợi hợp pháp của cổ đông thiểu số, v.v. Hoặc là Chính phủ có thể bắt đầu bằng các dự án thí điểm, và cải thiện dần cách làm theo thời gian.

Những điều kiện cần thiết để thành công trong đa dạng hoá tài chính đô thị

Những yếu tố chủ chốt quyết định tới mức độ và chất lượng vốn địa phương mà chính quyền tỉnh có thể huy động được là:

- Năng lực chuyên môn: Năng lực của chính quyền địa phương trong việc thực hiện huy động vốn địa phương sẽ quyết định nhiều tới mức độ mà họ có thể tận dụng các công cụ vốn mới ở cấp tỉnh thành – ví dụ như phát

hành trái phiếu tỉnh thành và hợp tác với khu vực tư nhân. Trong tương lai, sự khác biệt trong năng lực chuyên môn của chính quyền địa phương có thể dẫn tới những khoảng cách chênh lệch lớn hơn về tăng trưởng kinh tế và mức sống giữa các địa phương trong cả nước.

- Các tiêu chuẩn về công khai thông tin: Tình trạng thiếu các tiêu chuẩn công khai phù hợp và nhất quán về các hoạt động của chính quyền cấp tỉnh hiện đang và sẽ tiếp tục là trở ngại đáng kể đối với hệ thống tài chính địa phương đó phân cấp. Thiếu công khai ảnh hưởng tới lòng tin của người dân đối với chính quyền địa phương, làm suy yếu lòng tin của nhà đầu tư đối với các công cụ/cơ quan đầu tư của chính quyền và hạn chế năng lực của chính quyền địa phương trong việc thiết lập quan hệ đối tác với các tác nhân có phong cách chuyên nghiệp của khu vực tư nhân.
- Khuôn khổ hợp tác nhà nước - tư nhân: Khi chính quyền tỉnh tiến hành giao dịch với tư nhân theo cách bất thường trong các môi trường không thực sự công khai, có khả năng xảy ra hành vi không chính đáng. Vậy nên cần có khuôn khổ cơ bản ở cấp tỉnh để công khai các tiêu chuẩn hoạt động của chính quyền địa phương khi liên kết hợp tác với khu vực tư nhân. Tốt nhất là từng chính quyền địa phương sẽ xây dựng các tiêu chuẩn này rồi công bố cho công chúng biết; hoặc trung ương đề ra các tiêu chuẩn.
- Chú trọng thanh toán nợ: Các động cơ khuyến khích ở cấp chính quyền tỉnh phải chú trọng sự cần thiết của việc xây dựng các kế hoạch cấp vốn toàn diện có khả năng kết nối tốt giữa nhu cầu đầu tư và kế hoạch trả nợ. Thu hồi chi phí ở mức độ có thể thông qua phí sử dụng sẽ là một phần cốt lõi cũng như cần thiết lập các cơ chế để sắp xếp các dự án đầu tư theo thứ tự ưu tiên đi kèm với các chính sách quản lý tín dụng lành mạnh.

Những khuyến nghị cải thiện phát triển đô thị

Đối với Chính phủ, chủ động đối phó với vấn đề tốc độ đô thị hoá nhanh là điều rất quan trọng nhằm duy trì tỷ lệ tăng trưởng kinh tế cao (các thành phố là động lực chính của quá trình tăng trưởng) và giúp xóa đói giảm nghèo khi lượng người nghèo từ nông thôn di cư ra đô thị ngày một tăng thêm. Mặc dù vẫn còn rất nhiều khu nghèo nằm rải rác trong các thành phố, đến nay Việt nam đã quản lý theo hướng tránh sự lan rộng của các khu nhà ổ chuột, điều thường xảy ra tại các thành phố lớn của các nước đang phát triển ở Châu Á như Phi-li-pin và Ấn độ. Chính phủ cần tập trung ưu tiên vào việc đảm bảo cho tất cả người dân đô thị trong đó có người nghèo được tiếp cận với những dịch vụ hạ tầng cơ bản và nhà ở thích hợp

Các chính sách chỉ đạo

Đối với những chính sách cụ thể có liên quan đến khu vực đô thị, Định hướng Quy hoạch Tổng thể Phát triển Đô thị tới năm 2020 cần được cập nhật lại. Văn bản này đã lỗi thời do được phê duyệt từ năm 1998. Định hướng quy hoạch cần phản ánh được sự chuyển đổi của đất nước theo nền kinh tế định hướng thị trường và chấp nhận những thay đổi diễn ra do quá trình phân cấp phi tập trung. Đặc biệt, định hướng cần xem xét sự chuyển đổi vai trò của chính quyền trung ương từ kiểm soát trực tiếp sang tạo điều kiện, hướng dẫn và điều tiết sự phát triển. Định hướng cũng phải thực tế hơn so với những điều có thể thực hiện trong giai đoạn kế

hoạch và khi nguồn lực tài chính hạn chế. Dự thảo của Nghị định Cấp nước Đô thị dự kiến phê duyệt vào giữa năm 2006 là một điển hình tốt về văn bản chính sách và đã đề ra một khung vững chắc cho sự phát triển chuyên ngành. Cần có những sáng kiến tương tự trong chính sách quản lý nước thải, thoát nước, chất thải rắn và giao thông đô thị. Các vấn đề đặc biệt cần được quan tâm xem xét trong các lĩnh vực này bao gồm việc hướng dẫn thực hiện đánh giá kinh tế và tài chính đối với các hệ thống vận chuyển đại chúng chi phí cao ở đô thị và các quá trình tái chế và xử lý cơ giới hoá đối với chất thải rắn; và các quy trình thủ tục minh bạch bảo vệ lợi ích môi trường và xã hội đối với những người dân bị ảnh hưởng khi xây dựng mới hệ thống xử lý nước thải và chôn lấp chất thải rắn. Đặc biệt quan trọng là nhu cầu về chính sách hướng dẫn đối với giao thông đô thị, khi tỷ lệ sở hữu xe hơi đang tăng rất nhanh và việc phát triển hệ thống vận chuyển đại chúng chi phí cao ở Hà nội và thành phố HCM đang được tiến hành.

Các chính sách vĩ mô khác như Phân cấp và Cải cách Lĩnh vực Tài chính đang có những tác động sâu sắc đối với phát triển đô thị. Việc giao trách nhiệm lớn hơn cho các cấp hành chính gần nhất với người dân ở các khu đô thị thông qua quá trình phân cấp rõ ràng là một bước tiến tích cực trong khả năng đáp ứng nhanh hơn và hiệu quả hơn đối với những nhu cầu và nguyện vọng của người dân. Tuy nhiên, đây là một thay đổi cơ bản theo định hướng quản lý quốc gia hiện tại và đòi hỏi những cố gắng xây dựng năng lực rất lớn nhằm củng cố các kỹ năng quản lý và

chuyên môn ở các cấp chính quyền địa phương. Phân quyền hơn nữa đối với quy hoạch đô thị và thực hiện dự án chắc sẽ đem lại nhiều lợi ích thiết thực. Việc thực thi dự án thường phải gánh chịu những chậm trễ không đáng có đối với việc chấp thuận các nghiên cứu khả thi, thiết kế và quy trình thủ tục do những xét duyệt phức tạp, rườm rà ở cả các cấp chính quyền địa phương và Trung ương. Những chính sách này cần phải được rà soát theo hướng trao nhiều trách nhiệm hơn trong phạm vi có thể cho chính quyền địa phương. Cải cách lĩnh vực tài chính sẽ tạo điều kiện cho chính quyền các tỉnh và thành phố huy động các nguồn lực bổ sung phục vụ phát triển (xem ở bên dưới).

Mục tiêu, nhu cầu và tiếp cận

Tỷ lệ người dân thành thị được tiếp cận với các dịch vụ cơ sở hạ tầng cơ bản giới thiệu trong Chương 3 cho thấy rằng còn rất nhiều việc phải làm để giải quyết những tồn đọng và đáp ứng những nhu cầu phát sinh từ quá trình đô thị hoá nhanh chóng. Chi phí dự kiến trình bày ở Chương 5 cho thấy rằng nhu cầu về vốn rất lớn. Huy động các nguồn tài chính bổ sung sẽ là rất cần thiết. Xác định ưu tiên đầu tư trong khuôn khổ giới hạn về cung cấp tài chính là vô cùng quan trọng. Nó phải bao gồm cả việc lựa chọn phạm vi (thời gian) thiết kế và các tiêu chuẩn kỹ thuật phù hợp đối với những đầu tư mới. Đối với nhiều dự án hạ tầng như đường xá, nhà máy cấp nước và xử lý nước thải đô thị ..., áp dụng cách tiếp cận dần dần trong phạm vi thiết kế ban đầu khá ngắn là từ 10 đến 15 năm là tốt nhất. Cách tiếp cận này sẽ giảm thiểu những cần thiết về đầu tư ban đầu do đó tạo điều kiện cho số lượng người hưởng lợi được nhiều hơn. Phương thức này cũng cho phép tạo ra những thiết kế phù hợp hơn nhằm đáp ứng những nhu cầu được hiện thực hoá trong tương lai. Khi chi phí nâng công suất bổ sung nhỏ, ví dụ như xây dựng các cống thoát nước thải lớn, thì tốt nhất là

ứng dụng những thiết kế có thời gian sử dụng dài hơn. Áp dụng các cách tiếp cận theo nhu cầu với sự tham gia của người hưởng lợi trong mọi giai đoạn của quá trình đầu tư sẽ làm cho việc xác định ưu tiên được dễ dàng hơn. Nó cũng giúp huy động nguồn tài chính bổ sung dễ dàng hơn do khả năng sẵn sàng chi trả của những người hưởng lợi tăng thêm. Điều này đã được chứng minh qua các dự án cấp nước thí điểm do Ngân hàng Thế giới tài trợ ở các thị trấn thuộc Hải Phòng, Bắc Ninh và các giai đoạn đầu của Dự án Phát triển Cấp nước Đô thị; tất cả những dự án này đã áp dụng cách tiếp cận theo nhu cầu và với sự tham vấn người hưởng lợi. Điều này đưa tới việc chấp thuận biểu phí thu hồi chi phí cao hơn rất nhiều so mức phí hiện đang thực hiện ở các thành phố lân cận



Nhà máy nước Nam Từ mới xây dựng tại Hà Nội

Xét về mức độ ưu tiên liên quan đến các chuyên ngành, điều quan trọng nhất có lẽ là đảm bảo cho tất cả người dân đô thị được sử dụng nước máy đạt tiêu chuẩn quốc gia. May mắn thay, thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân và huy động nguồn vốn trong nước đối với lĩnh vực cấp nước dễ hơn so với đa số các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác. Do đó việc sử dụng ngân sách nhà nước chỉ nên hạn chế ở các khoản trợ cấp minh bạch cho người nghèo và đầu tư vào các tỉnh nghèo, nơi rất khó thu hút các nguồn tài chính khác.

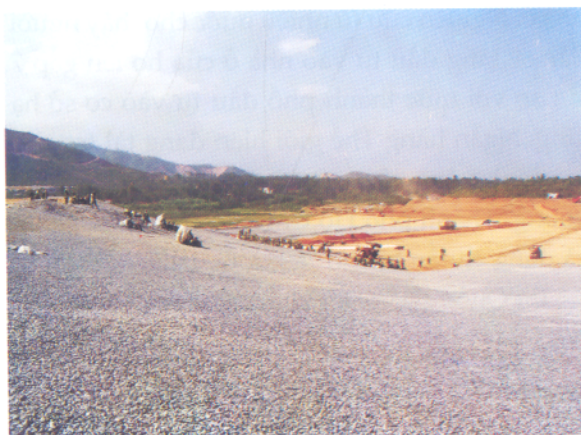
Chính phủ rất đúng khi ưu tiên giải quyết tình trạng ô nhiễm môi trường và ngập lụt hiện đang diễn ra rất nghiêm trọng ở các thành phố lớn có mật độ dân cư và công nghiệp cao nhất. Xét về mức độ thiệt hại tài sản, chi phí do ngập lụt gây ra cũng cao nhất. Nhu cầu thu gom và xử lý nước thải, cải tiến hệ thống thoát nước và tiêu hủy chất thải rắn an toàn đang gia tăng do người dân có điều kiện tài chính hơn và được giáo dục tốt hơn (tỷ lệ biết chữ của người dân Việt Nam rất cao). Chính sách của chính phủ ưu tiên các thành phố lớn sẽ làm cho chi phí/lợi ích đạt mức độ cao nhất. Việc huy động các nguồn lực tài chính khác cho các lĩnh vực này sẽ càng khó khăn hơn và trong khoảng ít nhất là 5 hoặc 10 năm tới, nguồn cấp vốn chủ yếu vẫn là từ ngân sách nhà nước (bao gồm cả vốn ODA). Hiện nay tất cả các khoản vốn cho vệ sinh môi trường ngoại trừ trang thiết bị cho quản lý chất thải rắn đều do Nhà nước trợ cấp. Cần phải thay đổi tình trạng này để làm tăng ngân sách nhà nước bằng cách yêu cầu các thành phố giàu có hơn huy động một phần vốn, có thể trên cơ sở phối hợp, ví dụ yêu cầu một tỉnh/ thành phố kết hợp đóng góp: cứ khoảng 1 tỷ đồng tiền trợ cấp của Chính quyền trung ương với "x" tỷ đồng huy động từ các nguồn lực của chính tỉnh / thành phố đó. Các tỉnh / thành phố sẽ phải tăng phí xử lý

nước thải và chất thải rắn để có thể thực hiện được yêu cầu này.

Nhu cầu giải quyết các vấn đề giao thông đô thị đang ngày càng trở nên quan trọng ở các thành phố lớn. Tỷ lệ sở hữu xe hơi tăng khoảng 10% mỗi năm đang làm tăng tình trạng tắc nghẽn và phát sinh nhu cầu đường xá và diện tích đỗ xe nhiều hơn. Các nhà quy hoạch đô thị sẽ phải dung hòa nhu cầu này với các nhu cầu trái ngược nhằm bảo tồn nét lịch sử của các thành phố như Hà Nội và Huế. Chính những nét lịch sử này đã khiến các thành phố trở nên hấp dẫn đối với khách du lịch và đem lại những nguồn doanh thu quan trọng. Cũng cần phải quan tâm việc gìn giữ những tỷ lệ không gian để chịu đựng với con người và sự sống động của các thành phố Việt Nam. Việc ứng dụng các hệ thống giao thông công cộng tiên tiến nên được ưu tiên cao để thay thế cho nhu cầu đường xá nhiều hơn. Ban đầu nên ưu tiên tập trung vào việc sử dụng hệ thống xe buýt. Ở đa số các thành phố trên thế giới, giao thông công cộng phải được trợ cấp trong phạm vi nào đó để cho người dân có thể chi trả và sử dụng. Các trợ cấp này có thể được giảm thiểu thông qua đấu thầu quyền vận hành các tuyến đường trên cơ sở cạnh tranh và áp dụng giải pháp có chi phí thấp nhất - thường là hệ thống xe buýt. Ở những nơi đường xá cần mở rộng hoặc có bãi đỗ xe thì



Đường cống thoát nước thải dưới kênh Nhiêu Lộc - Thị Nghè - TP. Hồ Chí Minh



Bãi rác thải đang được xây dựng ở Đà Nẵng

những người sở hữu xe hơi phải đóng góp chi phí bằng thuế và phí đỗ xe. Các loại thuế và phí đỗ xe nên được áp dụng để điều tiết nhu cầu.

Cung cấp nhà ở phù hợp với khả năng chi trả trong bối cảnh giá đất các thành phố chính ở Việt Nam rất cao là một thách thức lớn. Ở đa số các nước, việc Chính phủ xây dựng nhà ở xã hội hay công cộng thường không đem lại nhiều thành công. Giải pháp cho vấn đề này là đưa ra những chính sách ưu đãi cho các nhà đầu tư tư nhân và khuyến khích các chủ hộ cho thuê đầu tư vào lĩnh vực nhà cho thuê. Bên cạnh đó, phát triển thị trường tài chính nhà ở như một phần trong chương trình đổi mới tổng thể ngành tài chính là rất quan trọng. Chính sách cho vay sẽ trở nên hữu hiệu hơn khi mức độ cạnh tranh tăng lên và thời hạn cho vay kéo dài hơn; điều này sẽ trở nên khả thi hơn do sự phát triển của thị trường vốn. Một cách thức hiệu quả và giàu tính xã hội đối với việc cải thiện điều kiện sống và nhà ở cho người nghèo là cải thiện tại chỗ từng bước, hay là nâng cấp đô thị đối với các khu nhà ổ chuột. Phương thức này gắn với việc thành phố đầu tư nâng cấp tổng thể cơ sở hạ tầng nhánh (cống, rãnh thoát nước mưa và nước thải, cấp nước, lát đường / ngõ, chiếu sáng đường phố...), đảm bảo quyền sử dụng đất đai và sở hữu nhà ở của các hộ gia đình (giấy chứng nhận quyền sử dụng đất), và cung cấp các khoản vay nhỏ để người dân có thể nâng cấp nhà ở. Nghiên cứu từ nhiều nước cho thấy người dân sẽ tăng đầu tư vào nhà ở của họ lên gấp 7 lần so với mức thành phố đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Ngân hàng Thế giới hiện đang tài trợ cho mô hình nâng cấp đô thị này ở Cần Thơ, Hải Phòng, Thành phố Hồ Chí Minh và Nam Định, và đang chuẩn bị cho “Chương trình Nâng cấp Đô thị Quốc gia” triển khai trên toàn quốc.

Quy hoạch và quản lý đô thị

Cần có sự phối hợp tốt hơn giữa các Bộ và ban ngành địa phương chịu trách nhiệm lập quy

hoạch / kế hoạch kinh tế-xã hội, quy hoạch / kế hoạch ngành và quy hoạch không gian (tổng thể hay xây dựng). Tất cả các bản quy hoạch / kế hoạch và đặc biệt là quy hoạch không gian cần phải xây dựng dựa trên mức đầu tư sẵn có hoặc chắc chắn có trong giai đoạn thực hiện quy hoạch. Quy hoạch không gian cần có tính chiến lược và ít áp đặt hơn. Các quy hoạch này cũng cần phản ứng nhanh chóng đối với các tín hiệu thị trường. Thu hút đầu tư trong nền kinh tế thị trường toàn cầu không thể đoán trước được. Để cạnh tranh có hiệu quả các thành phố phải có khả năng tự điều chỉnh nhanh chóng các quy hoạch trong khuôn khổ chiến lược tổng thể nhằm thích ứng với yêu cầu của các nhà đầu tư. Cũng cần có sự tham vấn ở mức cao hơn đối với tất cả các bên liên quan (người dân, doanh nghiệp và nhà đầu tư) trong giai đoạn xây dựng quy hoạch nhằm đảm bảo bản quy hoạch đáp ứng nhu cầu của họ. Việc phê duyệt các đề nghị quy hoạch cũng cần phải minh bạch hơn bằng cách tạo điều kiện cho những người dân bị ảnh hưởng quyền được tham gia vào quá trình này.

Cần phân cấp nhiều hơn nữa trong công tác quy hoạch và giao cho địa phương quản lý nhiều hơn. Song song với việc tăng nhiều quyền hạn hơn cho chính quyền địa phương, trách nhiệm giải trình cũng phải làm rõ hơn. Đặc biệt là cần phải thắt chặt hơn nữa chế tài trong kiểm soát quy hoạch. Một quy hoạch tổng thể thành phố dù được chuẩn bị hiệu quả nhất cũng sẽ không có tác dụng nếu các chiến lược đề ra không có những chế tài thực hiện. Đối với cơ sở hạ tầng, nên thay thế việc áp dụng các quy chuẩn quốc gia mang tính chỉ định bằng các quy chuẩn vận hành thích hợp và tiện lợi trong điều kiện địa phương. Các quy chuẩn vận hành như vậy cần được áp dụng cho công suất đường, quy chuẩn xử lý nước thải, diện tích không gian giải trí, giới hạn độ cao, khoảng phân cách, khả năng sử dụng kết hợp, mức độ ồn... Điều này sẽ cho phép cách tiếp cận phát triển hạ tầng từng bước được đề cập ở trên được áp dụng. Các

khu đất dự trữ cho nhu cầu dự kiến phát triển cơ sở hạ tầng có thể được triển khai dần khi cần thiết. Ví dụ như một con đường nhánh được thiết kế cho 6 làn xe có thể chỉ cần xây ban đầu với 2 làn và mở rộng khi mức độ giao thông tăng lên

Sự phát triển các khu vực ven đô cũng đưa đến nhiều thách thức đặc biệt. Phương án lý tưởng nhất là hạ tầng xây dựng đi trước sự phát triển công nghiệp, thương mại và nhà ở hoặc ít nhất vào đúng thời điểm. Tuy nhiên, rất khó huy động nguồn tài chính cần thiết khi có nhu cầu. Duy trì công tác bảo vệ đường xá và đất dự trữ trong suốt một thời gian dài cũng là một thách thức. Để giải quyết những vấn đề này, điều quan trọng là: tất cả các hình thức quy hoạch đều phải liên kết với nhau; các quy hoạch / kế hoạch cần đánh giá thực tế mức độ tài chính có thể sẵn có cho phát triển cơ sở hạ tầng; và cung cấp tài chính theo thứ tự ưu tiên. Đối với các thành phố, việc xây dựng tổ chức thể chế có hiệu quả nhằm quản lý sự phát triển ở các vùng ven đô sẽ mang ý nghĩa rất quan trọng.

Năm 2004 Chính phủ đã nhận thấy tầm quan trọng của quy hoạch vùng và thành lập một ban chỉ đạo cấp cao do một Phó Thủ tướng làm trưởng ban để giám sát quá trình chuẩn bị quy hoạch. Tới nay, ban này mới tập trung chủ yếu vào quy hoạch không gian. Vấn đề này cần phải được mở rộng nhằm đảm bảo sự phối hợp của các hình thái quy hoạch / kế hoạch và thiết lập một khuôn khổ thể chế có hiệu lực cho việc thực hiện kế hoạch.

Tài chính đô thị- nguồn lực và nhu cầu

Như đã đề cập ở trên, nhu cầu tài chính cho hạ tầng đô thị vượt quá nguồn lực ngân sách Nhà nước. Chi phí ước tính trình bày trong chương III cho thấy rằng mức đầu tư cho 2 thập kỷ từ 2000 đến 2020 cao hơn rất nhiều so với những mức độ của những năm 1990 nếu mọi người dân

đều được tiếp cận với các dịch vụ hạ tầng cơ bản vào năm 2020. Để đáp ứng yêu cầu này, Chính phủ cần phải giao trách nhiệm cho các thành phố / tỉnh tự huy động nhiều vốn hơn từ các nguồn như quỹ phát triển quốc gia, các ngân hàng ví dụ như Quỹ Hỗ trợ Phát triển, Quỹ Phát triển Hạ tầng Địa phương (LDIF) - như Quỹ HIFU, phát hành trái phiếu và các ngân hàng thương mại. Các thành phố cần được khuyến khích tăng nguồn thu ngân sách tự huy động.

Trong việc tổ chức cấp phát ngân sách nhà nước giữa các cấp chính quyền, Chính phủ cần sử dụng các nguồn tài chính khan hiếm cho phát triển đô thị để kích thích các nguồn tài chính khác và tập trung cho các đầu tư thí điểm nhằm thể hiện chính sách và ý tưởng mới đồng thời hỗ trợ các vùng đô thị bị thiệt thòi nhất. Các tỉnh và thành phố giàu có hơn cần có khả năng huy động được nhiều nguồn tài chính khác. Cơ chế cấp phát ngân sách hiện tại giữa các cấp chính quyền (được trình bày ở chương II) cần được rà soát và sửa đổi, nếu có thể, nhằm đưa ra những sáng kiến tích cực khuyến khích việc huy động các nguồn tài chính bổ xung

Các tỉnh / thành phố cần ưu tiên phát triển môi trường khuyến khích phù hợp để thu hút tư nhân đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Để thu hút vốn, các thành phố cần phải xây dựng uy tín tín dụng, cách tốt nhất là có được đánh giá tín dụng từ các cơ quan độc lập. Tài chính đô thị và quy trình thủ tục phải trở nên minh bạch hơn và nên được kiểm toán độc lập. Ngoài ra, cũng cần có một khuôn khổ những quy định cơ bản định hướng cho quan hệ đối tác giữa công và tư và tránh những mâu thuẫn quyền lợi trên thực tế hay do suy nghĩ.

Các thành phố cần tăng nguồn thu tự huy động bằng cách nâng mức phí sử dụng để có thể trang trải đầy đủ chi phí cung cấp dịch vụ hạ tầng, trong đó bao gồm một số hoặc tất cả chi phí vốn (qua triết khấu trong đó có cả các khoản trả nợ). Hội đồng Nhân dân thường miễn cưỡng khi phải phê chuẩn các mức tăng

cần thiết mặc dù thực tế từ các cuộc điều tra cho thấy người dân nói chung sẵn sàng chấp nhận trả cao hơn mức mà chính quyền đưa ra tương ứng với mức dịch vụ hợp lý. Cần phải nghiên cứu tác động của việc thu hồi toàn bộ chi phí đối với người nghèo và người bị thiệt thòi để xác định phương thức có thể bảo vệ họ. Lệ phí cấp nước ở một vài thành phố như Hà Nội, Hải Phòng và Hạ Long đã rất gần với mức thu hồi toàn bộ chi phí. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều việc phải làm ở các tỉnh/thành phố khác. Phí xử lý chất thải rắn và nước thải đang ở mức thấp hơn so với mức phục hồi toàn bộ chi phí ở tất cả các tỉnh / thành phố. Đối với các loại phí nước thải, Nghị định 67 về Ô nhiễm môi trường cần được sửa đổi nhằm xoá bỏ yêu cầu giới hạn đánh thuế nước thải là không vượt quá 10% thuế nước và một nửa nguồn thu phải chuyển về Chính quyền trung ương. Đối với giao thông đô thị, cần phải quan tâm đến việc đưa ra mức phí phù hợp để dung hòa giữa bồi hoàn chi phí và hướng hành khách không sử dụng các phương tiện giao thông cá nhân nhằm giảm tắc nghẽn giao thông

Giá đất và bất động sản rất cao ở các thành phố lớn của Việt Nam chính là một nguồn thu tiềm năng mà nhiều nước khác trên thế giới đã

áp dụng. Chính quyền thành phố cần tìm cách huy động nguồn lực này thông qua những chế tài kiểm soát nghiêm ngặt thuế chuyển nhượng và việc đưa vào áp dụng sắc thuế hàng năm dựa trên giá trị của bất động sản.

Các quy định phát hành trái phiếu đô thị cần phải được củng cố thông qua việc triển khai những quy định về công khai và nhấn mạnh hơn nữa kế hoạch hoàn trả. Các quỹ LDIF nên tập trung vào cho vay dựa trên các điều khoản thương mại đầy đủ, hoặc là toàn bộ, hay kết hợp song song với tài trợ từ một nguồn tài chính riêng biệt. Trong trường hợp các khoản vay và tài trợ song song được chấp thuận thì quá trình và các tiêu chí lựa chọn cần minh bạch. Cần phải dừng lại ngay việc sử dụng các quỹ LDIF để quản lý các nguồn tiền khác theo hình thức "trung chuyển".

Việt nam đã đạt được những tiến bộ lớn trong phát triển đô thị kể từ khi công cuộc đổi mới được khởi xướng từ năm 1987. Tuy nhiên vẫn còn rất nhiều việc phải làm để các thành phố và thị xã, những động lực chính cho tăng trưởng quốc gia, có khả năng cạnh tranh hiệu quả hơn trên trường quốc tế. Áp dụng những khuyến nghị nêu trên sẽ đóng góp đáng kể vào việc thực hiện mục tiêu này.

Chương VII

Các phụ lục

- Phụ lục 1A: Phân loại đô thị và phân cấp trách nhiệm
- Phụ lục 1B: Phân loại thành phố hiện nay (2006)
- Phụ lục 2: Số liệu dự báo dân số đô thị chính thức của Bộ Xây dựng
- Phụ lục 3: Trách nhiệm của Chính phủ đối với các vấn đề đô thị

Phụ lục 1A: Phân loại đô thị và phân cấp trách nhiệm

Phân loại đô thị về mặt quản lý hành chính		Số lượng thành phố/ thị xã	Tiêu chí phân loại	Trách nhiệm quản lý hành chính	
Đô thị đặc biệt (Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh)		2	Đô thị lớn hơn 1.5 triệu dân	• Quy hoạch kinh tế xã hội, kế hoạch và ngân sách đầu tư • Lập kế hoạch và quản lý đầu tư cơ sở hạ tầng • Xây dựng và quản lý quy hoạch sử dụng quỹ đất tại địa phương • Quản lý các doanh nghiệp Nhà nước quy mô vừa và nhỏ • Tổ chức thực hiện và xây dựng các khu công nghiệp và khu chế xuất đã quy hoạch • Quy hoạch và quản lý cơ sở hạ tầng – hệ thống giao thông tại địa phương (trừ quốc lộ và đường sắt), đường cao tốc, cấp nước sinh hoạt, thoát nước • Quản lý các trường cao đẳng, dạy nghề, cơ sở y tế, di tích • Phê duyệt các dự án đầu tư Nhà nước (nhóm B và C) • Cấp giấy phép các dự án đầu tư nước ngoài có vốn đăng ký không vượt quá 5 triệu USD (riêng Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh là 10 triệu USD) • Cấp và cho các tổ chức trong và ngoài nước thuê đất • Đăng ký kinh doanh cho các doanh nghiệp ngoài quốc doanh • Phê duyệt và quản lý việc phát triển nhà ở và quỹ nhà ở thuộc sở hữu Nhà nước	
				• Nhìn chung giống với đô thị loại đặc biệt và các tỉnh có mức tài chính thấp hơn.	
Đô thị cấp quốc gia - Loại I		3	Đô thị có từ 500.000- 1.500.000 dân		
Đô thị thuộc vùng - Loại II		12	Đô thị có từ 250.000 - 500.000 dân	• Quy hoạch kinh tế xã hội và quy hoạch vật thể • Ngân sách địa phương • Quy hoạch sử dụng quỹ đất tại địa phương (thường thực hiện thông qua hợp đồng với Viện Quy hoạch Đô thị và Nông thôn quốc gia) • Cấp và cho hộ gia đình và cá nhân thuê đất • Quản lý làng nghề	

Phụ lục 1A: Phân loại đô thị và phân cấp trách nhiệm (tiếp)

Phân loại đô thị về mặt quản lý hành chính	Số lượng thành phố/ thị xã	Tiêu chí phân loại	Trách nhiệm quản lý hành chính
			• Quản lý công tác xây dựng tại địa phương (thí dụ như trung tâm y tế quận/huyện, đường nhỏ không được lát, trung tâm văn hoá quận/huyện, trường tiểu học và trung học) • Quản lý mạng lưới đường nội đô • Quản lý cơ sở hạ tầng xã hội (thí dụ như trung tâm y tế quận/huyện, trường tiểu học và trung học) • Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. • Giám sát hoạt động của các doanh nghiệp hộ gia đình • Phê duyệt các dự án đầu tư (sử dụng ngân sách Nhà nước) theo phân cấp của chính quyền địa phương • Cho hộ gia đình và cá nhân thuê đất
Đô thị trực thuộc tỉnh – Loại III	16	Đô thị có 100.000 – 250.000 dân	• Như cấp II với quy mô nhỏ và mức vốn thấp hơn
Đô thị trực thuộc huyện – Loại IV	58	Đô thị có 50.000-100.000 dân	• Quy hoạch kinh tế - xã hội và ngân sách đầu tư địa phương mình • Cấp đất cho dịch vụ hạ tầng trong phạm vi địa phương mình • Nhà trẻ, cơ sở văn hoá và trạm y tế nhỏ • Nâng cấp cơ sở hạ tầng địa phương (ngõ, đường nhỏ, hệ thống tiêu thoát nước, v.v.)
Đô thị nhỏ – Loại V	612	Đô thị có 4.000-50.000 dân	

Phụ lục 1B: Phân loại thành phố hiện nay

Phân loại đô thị	Số thành phố/ Thị trấn	Các đặc điểm phân loại
Các thành phố đặc biệt (Hà Nội và TP Hồ Chí Minh)	2	Trung tâm quốc gia để thúc đẩy sự phát triển quốc gia. Hơn 90% lao động phi nông nghiệp. Cơ sở hạ tầng cơ bản đó hoàn thiện. Dân cư hơn 1.500.000 người. Mật độ dân cư trên 15.000 người/ km ²
Cấp I (Hải phòng, Đà Nẵng và Huế)	3	Trung tâm quốc gia để thúc đẩy sự phát triển quốc gia và khu vực. Hơn 85% lao động phi nông nghiệp, Cơ sở hạ tầng đó hoàn thiện trên nhiều lĩnh vực. Dân cư trên 500.000 người. Mật độ dân cư trên 12.000 người/ km ²
Cấp II (Thái Nguyên, Nam Định, Việt Trì, Hạ Long, Thanh Hóa, Vinh, Quy Nhơn, Nha Trang, Buôn Mê Thuột, Đà Lạt, Biên Hòa, Vũng Tàu, Mỹ Tho và Cần Thơ)	14	Trung tâm khu vực để thúc đẩy sự phát triển liên khu vực hay một số ngành. Hơn 80% lao động phi nông nghiệp, Cơ sở hạ tầng đó hoàn thiện tương đối. Dân cư trên 250.000 người. Mật độ dân cư trên 10.000 người/ km ²
Cấp III (Vĩnh Yên, Bắc Ninh, Hải Dương, Thái Bình, Lào Cai, Lạng Sơn, Yên Bái, Bắc Giang, Cẩm Phả, Điện Biên Phủ, Sơn La, Hòa Bình, Đồng Hới, Tam Kỳ, Quảng Ngãi, Tuy Hòa, Pleiku, Phan Rang, Phan Thiết, Long Xuyên, Rạch Giỏ, Sóc Trăng, Cà Mau)	23	Trung tâm khu vực hay trung tâm tỉnh để thúc đẩy sự phát triển của tỉnh hay sự phát triển một ngành nào đó trong tỉnh. Hơn 75% lao động phi nông nghiệp, Cơ sở hạ tầng đó hoàn thiện ở một số lĩnh vực. Dân cư trên 100.000 người. Mật độ dân cư trên 8.000 người/ km ²
Cấp IV	54	Trung tâm tỉnh để thúc đẩy sự phát triển của tỉnh. Hơn 70% lao động phi nông nghiệp, Cơ sở hạ tầng đó hoàn thiện ở một số lĩnh vực. Dân cư trên 50.000 người. Mật độ dân cư trên 6.000 người/ km ²
Cấp V	622	Trung tâm tỉnh để thúc đẩy sự phát triển của quận/huyện và/hoặc trung tâm nông thôn. Hơn 65% lao động phi nông nghiệp, Cơ sở hạ tầng đang phát triển. Dân cư trên 4.000 người. Mật độ dân cư trên 2.000 người/ km ²
Tổng	718	

Nguồn: Vụ kiến trúc và quy hoạch xây dựng, Bộ Xây dựng (2006)

Phụ lục 2: Số liệu dự báo dân số đô thị chính thức của Bộ Xây dựng³²

Đô thị ³³ (Phân loại năm 1998)	Dân số			Mức thay đổi			Tốc độ tăng trưởng (%)			Tốc độ tăng trưởng hàng năm (%)		
	1998	2010	2020	1998-2010	2010-2020	1998-2020	1998-2010	2010-2020	1998-2020	1998-2010	2010-2020	2010-2020
Đô thị đặc biệt	4.403.000	10.017.000	16.500.000	5.614.000	6.483.000	12.097.000	128%	65%	275%	10.6%	6.5%	6.5%
Thành phố Hồ Chí Minh	3.252.000	7.000.000	12.000.000	3.748.000	5.000.000	8.748.000	115%	71%	269%	9.6%	7.1%	7.1%
Hà Nội	1.151.000	3.017.000	4.500.000	1.866.000	1.483.000	3.349.000	162%	49%	291%	13.5%	4.9%	4.9%
Đô thị quốc gia - Loại I	1.230.740	2.586.000	4.225.000	1.337.000	1.657.000	2.994.000	135%	64%	243%	11.2%	6.4%	6.4%
Hải Phòng	540.000	1.100.000	1.800.000	560.000	700.000	1.260.000	104%	64%	233%	8.7%	6.4%	6.4%
Đà Nẵng	476.000	968.000	1.425.000	492.000	457.000	949.000	103%	47%	199%	8.6%	4.7%	4.7%
Huế	215.000	500.000	1.000.000	285.000	500.000	785.000	133%	100%	365%	11.1%	10.0%	10.0%
Trung tâm Đô thị vùng - Loại II	1.754.140	3.414.000	5.040.530	1.659.860	1.626.530	3.286.390	95%	48%	187%	7.9%	4.8%	4.8%
Biên Hoà	291.000	600.000	850.000	309.000	250.000	559.000	106%	42%	192%	8.8%	4.2%	4.2%
Cần Thơ	220.000	300.000	500.000	80.000	200.000	280.000	36%	67%	127%	3.0%	6.7%	6.7%
Nha Trang	216.000	350.000	500.000	134.000	150.000	284.000	62%	43%	131%	5.2%	4.3%	4.3%
Nam Định	198.000	254.000	300.000	56.000	46.000	102.000	28%	18%	52%	2.3%	1.8%	1.8%
Thai Nguyên	176.000	279.000	467.000	103.000	188.000	291.000	59%	67%	165%	4.9%	6.7%	6.7%
Vũng Tàu	140.000	350.000	500.000	210.000	150.000	360.000	150%	43%	257%	12.5%	4.3%	4.3%
Hạ Long	129.000	500.000	700.000	371.000	200.000	571.000	288%	40%	443%	24.0%	4.0%	4.0%
Vinh	122.000	250.000	380.000	128.000	130.000	258.000	105%	52%	211%	8.8%	5.2%	5.2%
Buôn Mê Thuột	106.000	200.000	350.000	94.000	150.000	244.000	89%	75%	230%	7.4%	7.5%	7.5%
Việt Trì	86.000	181.000	293.000	95.000	112.000	207.000	110%	62%	241%	9.2%	6.2%	6.2%
Hòa Bình	70.000	150.000	200.000	80.000	50.000	130.000	114%	33%	186%	9.5%	3.3%	3.3%
Tổng 16 đô thị (Đặc biệt, Loại I, II)	7.388.000	15.999.000	25.765.000	8.610.860	9.766.530	18.377.390	117%	61%	249%	9.8%	6.1%	24.9%
Đô thị Cấp tỉnh - loại III	2.805.540	5.324.000	7.991.480	2.273.140	2.667.480	5.185.940	81%	50%	185%	6.8%	5.0%	18.5%
Đô thị Cấp huyện (thị trấn) - loại IV	809.000	1.231.000	1.389.000	685.900	158.000	580.000	85%	13%	72%	7.1%	1.3%	7.2%
Trung tâm huyện nông thôn (Cấp V)	3.697.880	6.486.000	7.965.990	2.788.120	1.479.990	4.268.110	75%	23%	115%	6.3%	2.3%	5.2%
20 đô thị mới	---	1.360.000	2.888.000	1.360.000	1.528.000	1.528.000	na	112%	na	na	11.2%	na
Tổng đô thị Việt Nam	14.700.560	23.863.000	38.008.520	15.718.020	15.600.000	29.939.440	107%	65%	204%	8.9%	6.5%	20.4%
% của đô thị Việt Nam	~ 23%	~ 32 %	~ 40%									

32. Bộ Xây dựng 1998) Kế hoạch tổng thể về Phát triển đô thị định hướng đến năm 2020

33. Phân loại các thành phố/đô thị năm 1999

Phụ lục 3: Trách nhiệm của Chính phủ đối với các vấn đề đô thị

Bộ ngành	Chức năng nhiệm vụ trong công cuộc đô thị hoá
Đảng	• Hướng dẫn về mặt chính sách • Công bố những ưu tiên của Đảng chú trọng tối thiểu đến các vấn đề đô thị
Quốc hội	• Thông qua ngân sách, đề ra các vấn đề ưu tiên trong chi ngân sách và thứ tự ưu tiên cho các dự án lớn • Kiểm soát các hoạt động phi tập trung hoá • Xác định công thức số thu để lại cho địa phương
Thủ tướng Chính phủ	• Điều phối các chính sách và chương trình của các bộ có quyền lợi khác biệt
Bộ Tài chính	• Đề xuất ngân sách (ưu tiên thành thị/ nông thôn) • Phân phối nguồn lực đầu tư Nhà nước • Quản lý việc phi tập trung hoá nguồn thu
Bộ Kế hoạch và đầu tư	• Các quy hoạch / kế hoạch kinh tế của nhà nước (hay kinh tế thành phố, tỉnh hay vùng) • Xác định thứ tự ưu tiên cho các lĩnh vực và địa điểm cho các dự án chính • Lồng ghép quy hoạch ngành vào quy hoạch kinh tế - xã hội tổng thể • Quản lý các dự án đầu tư của Nhà nước • Tìm kiếm và phê duyệt các dự án đầu tư nước ngoài và ODA
Bộ Xây dựng	• Được giao trách nhiệm về các vấn đề đô thị • Xây dựng Quy hoạch định hướng phát triển đô thị tới năm 2020 • Quy hoạch không gian (quy hoạch tổng thể thực thể) để xác định địa điểm cho các dự án • Đề ra các tiêu chí phân loại đô thị và phê duyệt việc nâng cấp đô thị • Xây dựng các kế hoạch không gian cho phần lớn các tỉnh thành phố thông qua Viện Quy hoạch Đô thị và Nông thôn quốc gia³⁴ • Kiểm soát các dự án nước và vệ sinh đô thị • Kiểm soát các doanh nghiệp Nhà nước thực hiện các dự án kiến thiết xây dựng • Kiểm soát vấn đề cấp phép cho các dự án xây dựng lớn • Quản lý trường đại học xây dựng và đại học kiến trúc
Bộ Giao thông Vận tải	• Các dự án giao thông lớn (cảng biển, tàu hỏa, sân bay, quốc lộ) • Thiết kế và xác định cấp ưu tiên đường bộ • Quản lý các công ty công trình giao thông Nhà nước
Bộ Tài nguyên Môi trường	• Chịu trách nhiệm phân đất • Đề ra các quy định phân phối quỹ đất đô thị • Chịu trách nhiệm đề ra các tiêu chuẩn và biện pháp kiểm soát môi trường
Công nghiệp	• Chịu trách nhiệm sản xuất và quản lý điện • Chịu trách nhiệm quản lý các doanh nghiệp điện lực Nhà nước.
Bưu chính viễn thông	• Chịu trách nhiệm quản lý mạng viễn thông • Đề ra các quy định về hoạt động trong lĩnh vực viễn thông
Các ngành thương mại và công nghiệp	• Lập kế hoạch và điều hành các ngành công nghiệp và sản xuất • Đại diện sở hữu Nhà nước và điều hành các doanh nghiệp Nhà nước
Phát triển nông thôn	• Quản lý sản xuất và phát triển nông nghiệp và nông thôn • Đề ra những quy định và quy hoạch vùng canh tác nông nghiệp • Chịu trách nhiệm quản lý lâm nghiệp và nguồn nước • Chịu trách nhiệm cấp nước và vệ sinh nông thôn

34. Chỉ những thành phố lớn đặc biệt và các thành phố cấp I có các Viện qui hoạch của mình và thậm chí cả khi họ không có quyền tự trị.

In 1.000 cuốn, khổ 21 x 28 cm, tại Công ty In và Văn hóa phẩm.
Giấy phép xuất bản số: 335-2006/CXB/02-45/VHTT, cấp ngày 28 tháng 4 năm 2006.
In xong và nộp lưu chiểu tháng 6 năm 2006.

