Chương 4

CHÍNH SÁCH VỀ NHÀ Ở

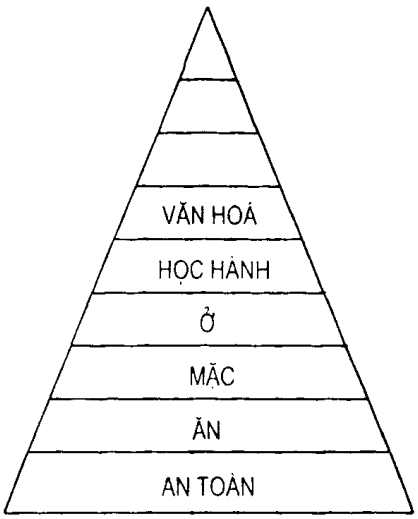
4.1. TẦM QUAN TRỌNG CỦA CHÍNH SÁCH NHÀ Ở

4.1.1. Vai trò của nhà ở

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

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

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



Hình 4-1. Thang bậc nhu cầu

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

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

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

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

4.1.1.2. Nhà ở là một ngành kinh tế trọng yếu

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

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

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

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

4.1.1.3. Thuộc tính xã hội của nhà ở

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

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

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

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

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

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

4.1.2. Tầm quan trọng của chính sách nhà ở

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Một số quan điểm cơ bản của chính sách nhà ở

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

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

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

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

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

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

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

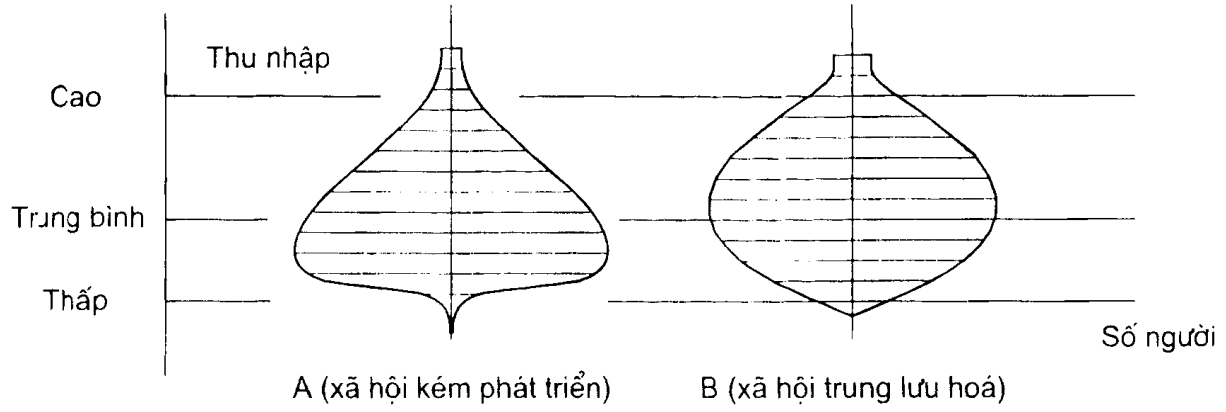
4.1.2.3. Các tiêu chí đánh giá chính sách nhà ở có hiệu quả

Có 3 tiêu chí cơ bản như sau:

1) Tính công bằng xã hội

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

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



***Hình 4-2.** Biểu đồ dân số và thu nhập*

2) Tính nhân đạo

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

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

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

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

3) Tính đô thị

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

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

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

4.1.3.1. Các chủ thể

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

Có 4 chủ thể cơ bản:

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

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

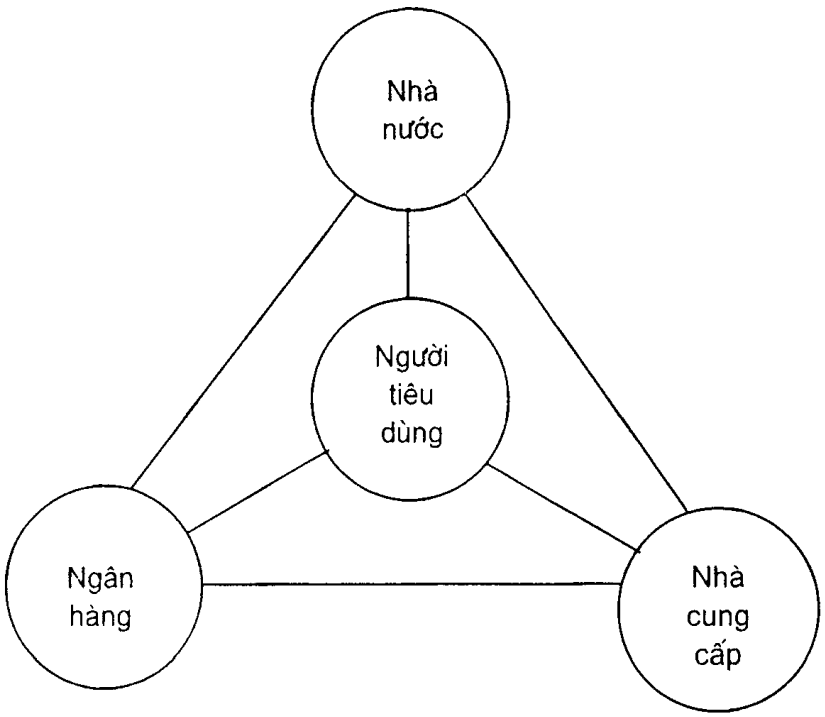
+ Ngân hàng và tổ chức tín dụng, là nơi cung cấp vốn và thanh toán trong các giao dịch về nhà ở.

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

4.1.3.2. Quan hệ giữa các chủ thể

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

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



***Hình 4-3.** Các chủ thể*

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

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

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

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

- Tạo điều kiện về hạ tầng (kỹ thuật và xã hội),

- Tạo điều kiện qua chính sách đất đai và chính sách tài chính. Ví dụ miễn tiền sử dụng đất đối với nhà chung cư,

- Huy động các nguồn lực đầu tư phát triển quỹ nhà,

- Điều tiết và bao cấp (trong mức độ giới hạn) để đảm bảo chỗ ở cho mọi người, giải quyết hài hòa các lợi ích,

- Hoàn thiện hệ thống luật lệ, cải cách hành chính tạo điều kiện thuận lợi về pháp lý để tạo lập nhà,

- Đầu tư phát triển thị trường bất động sản. Thực hiện bốn biện pháp cơ bản (4I) để phát triển thị trường.

4.2. NHÀ Ở TRONG THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN

4.2.1. Đặc điểm hàng hóa của nhà ở

4.2.1.1. Nhà ở là hàng hóa đặc biệt

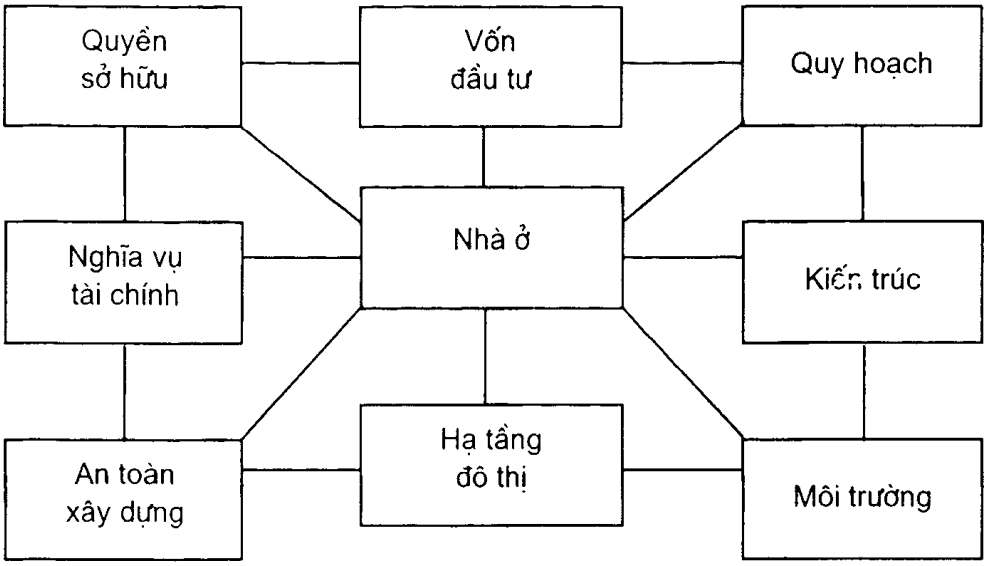
Nhà ở là tài sản, khi được đăng ký (có chủ) và đem trao đổi trên thị trường chúng trở thành hàng hóa và là hàng hóa bất động sản. Hàng hóa nhà ở có các đặc tính đặc biệt như sau:

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

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

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

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



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

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

Về chủng loại, có các loại :

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

- Nhà liên kế phố thương mại,

- Nhà liên kế phố sân vườn,

- Căn hộ chung cư (còn gọi là chung cư),

- Nhà vườn, nhà ở nông thôn,

- Nhà tạm cư,

- Khách sạn (theo phân loại các công trình trong quy chuẩn xây dựng Việt Nam).

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

- Trước hết là để ở- đây là công năng chính,

- Mặt bằng sản xuất kinh doanh - như dùng làm quán ăn, văn phòng, xưởng may, quán hàng, v.v...

- Cho thuê - với mục tiêu kinh doanh,

- Tài sản thế chấp, ...

4.2.1.3. Đa dạng về hình thức lưu chuyển

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

- Cho thuê (từng phần hay toàn bộ),

- Bán (có thời hạn, bán đứt, bán trả góp),

- Cho, tặng,

- Thừa kế,

- Thế chấp vay vốn,

- Tịch thu phát mãi, v.v...

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

4.2.1.4. Giá cả nhà ở

Giá nhà ở = giá đất + giá công trình.

Giá đất đã được phân tích ở chương trước.

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

4.2.2. Đăng ký chủ quyền

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.3. Luật cung cầu và luật cạnh tranh

4.2.3.1. Luật cung cầu

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

a) Các yếu tố ảnh hưởng tới cầu

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

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

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

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

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

2) Chế độ quản lý nhà đất

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

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

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

3) Chính sách tài chính, ngân hàng

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

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

4) Thuế và các nghĩa vụ tài chính

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

5) Xu thế của thị trường và đô thị

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

6) Điều kiện tự nhiên, khí hậu

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

7) Trình độ văn hóa và lối sống

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

b) Các yếu tố ảnh hưởng tới cung

1) Trình độ thích ứng của người đầu tư

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

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

2) Tác động của Nhà nước

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

Bảng 4-1

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

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

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

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

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

4) Thuế

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

5) Năng lực quản lý chung cư

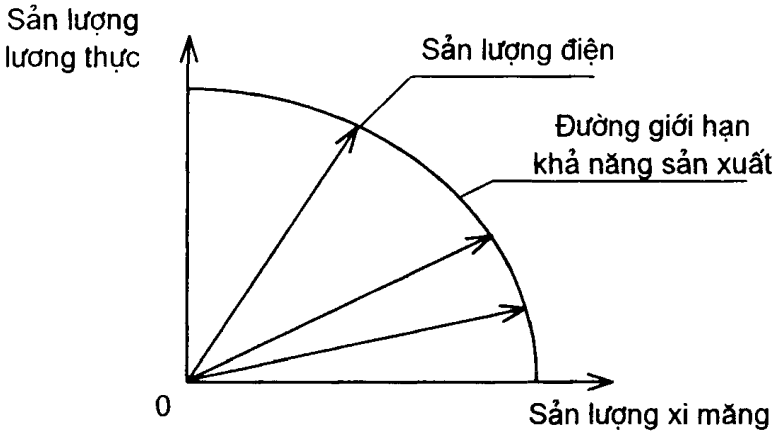
Xu hướng ở chung cư là xu hướng phổ biến trong các đô thị lớn. Ở thành phố Hồ Chí Minh các căn hộ chung cư ngày càng chiếm phần đáng kể trong thị phần nhà ở. Khi cầu về chung cư tăng, kích thích tăng cung. Một yếu tố ảnh hưởng quan trọng đến cầu về chung cư là tình trạng quản lý chung cư. Đã có một thời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

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

6) Xu thế thị trường

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

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



Hình 4-2

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

7) Điều kiện tự nhiên

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

4.2.3.2. Luật cạnh tranh

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

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

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

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

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

4.3.1. Ba phương tiện kích cầu

1. Quyền sở hữu nhà, quyền sử dụng đất

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

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

2) Công cụ tài chính

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

Công cụ tài chính bao gồm:

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

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

3) Trợ cấp về nhà ở

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

Trợ cấp về nhà ở theo nhiều mức khác nhau :

- Đối với người nhập cư- hỗ trợ mặt bằng đã có hạ tầng kỹ thuật,

- Người đủ sức mua trả góp- hỗ trợ qua bán trả góp; người đủ sức thuê- hỗ trợ qua việc cho thuê,

- Bao cấp cho các đối tượng quá nghèo khó. Tổ chức các cuộc vận động xây nhà tình thương, tình nghĩa, v.v...

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

4.3.2. Ba phương tiện kích cung

1) Cung ứng hạ tầng kỹ thuật

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

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

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

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

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

2) Phát triển công nghiệp xây dựng

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

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

3) Quy hoạch và tạo điều kiện về đất đai

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

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

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

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

- Hiện tượng mua đất phân lô bán nền tràn lan phục vụ đầu cơ đất không kiểm soát được,

- Xây dựng các khu dân cư không có kế hoạch tiến độ, thiếu đường bộ, thiếu quản lý sau xây dựng,

- Thất thu khi giá trị đất gia tăng từ tác động phát triển, ...

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

4.3.3. Một phương tiện về tổ chức quản lý

- Tổ chức quản lý lĩnh vực nhà ở

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

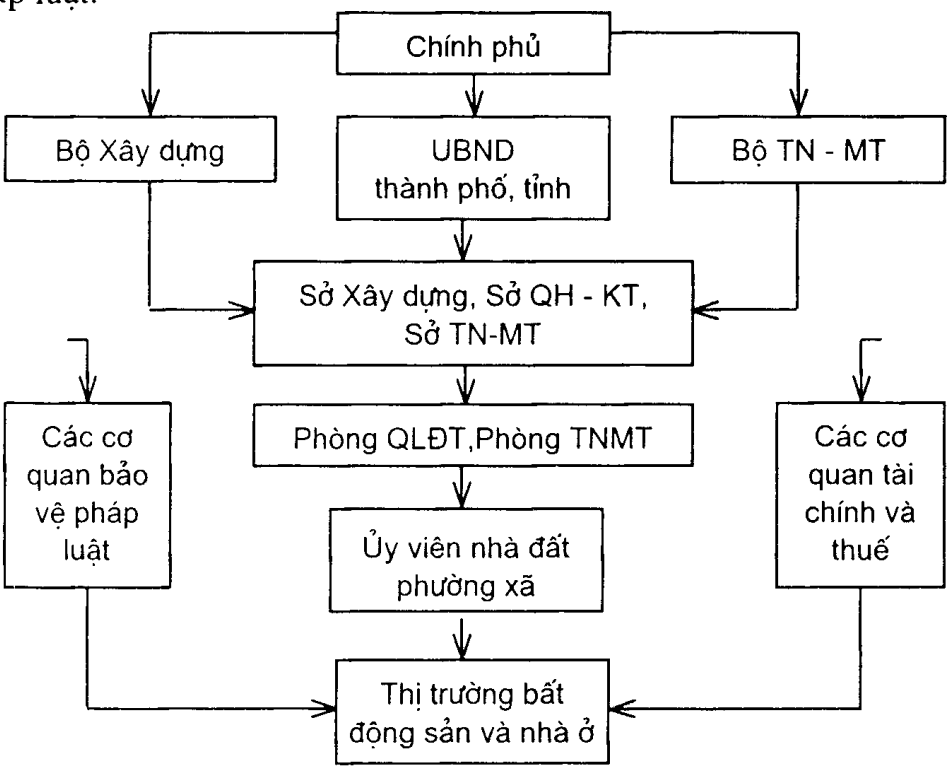
Ở cấp trung ương, nhiều nước có ủy ban về nhà ở. Ví dụ HDB (Housing Development Board) của Singapore, hoặc vụ thuộc Bộ Xây dựng hay Bộ đô thị, Bộ chuyên về nhà ở.

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

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

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

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



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

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

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

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

4.4.1. Yêu cầu tối thiểu về không gian ở

4.4.1.1. Tiêu chí cơ bản của công trình nhà ở

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

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

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

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

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

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

4.4.1.2. Quy chuẩn, tiêu chuẩn về nhà ở

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

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

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

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

Các tiêu chuẩn hiện hữu gồm [*] :

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

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

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

4.4.1.3. Nhà ở không đạt tiêu chuẩn tối thiểu

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

Nhà tình nghĩa có diện tích từ 20 ÷ 30 m^2.

Nhà tình thương với "kinh phí xây dựng" 5 triệu cũng chỉ được từ 10 ÷ 15 m^2

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

---

[*] *Tuyển tập Tiêu chuẩn XDVN - Nhà xuất bản Xây dựng HN-1997.*

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

4.4.2. Yêu cầu tối thiểu về môi trường ở

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4.3. Định hướng chính sách nhà ở cho người nghèo

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

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

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

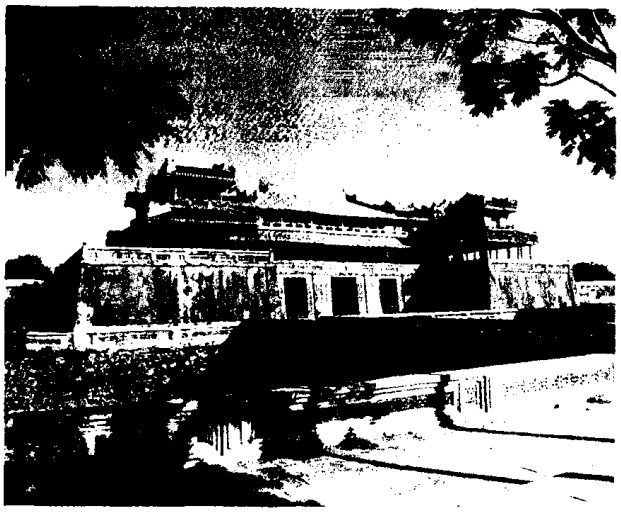
Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện cho các hoạt động từ thiện.

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

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

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

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



Chương 5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1.2. Vai trò của cơ sở hạ tầng đô thị

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

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

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

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

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

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

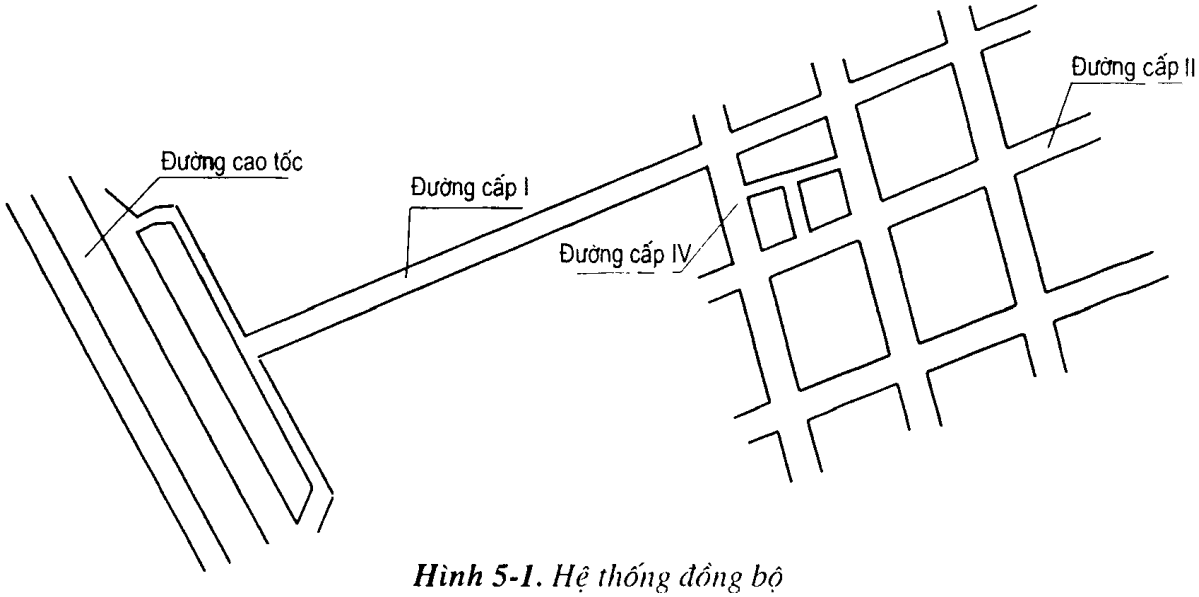
Vì sao chính quyền đô thị phải đặc biệt chú trọng tới cơ sở hạ tầng ? Có 5 lý do chủ yếu sau đây:

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

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

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

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



Hình 5-1. *Hệ thống đồng bộ*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hình thức tham gia của cộng đồng bao gồm:

- Trực tiếp góp tiền hoặc đất đai để xây dựng,

- Trực tiếp tham gia ý kiến về quy hoạch, kỹ thuật xây dựng từ khâu thiết kế đến thi công,

- Đầu tư qua hình thức BOT,

- Đầu tư qua hình thức công trái và cổ phiếu,

- Giám sát thực hiện việc xây dựng và quản lý khai thác. Tham gia bảo vệ công trình, v.v...

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

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

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

5.2.1. Quy hoạch và đất đai

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

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

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

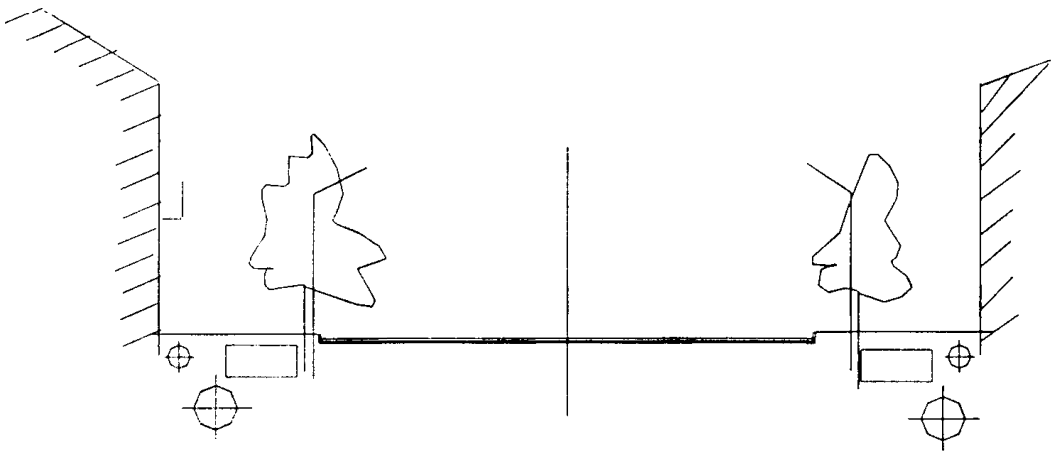
Theo quy luật tự phát thì điều kiện thuận lợi về giao thông sẽ đẻ ra đô thị. Theo quy luật phát triển có điều khiển thì quy hoạch phát triển đô thị đẻ ra nhu cầu về giao thông.

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

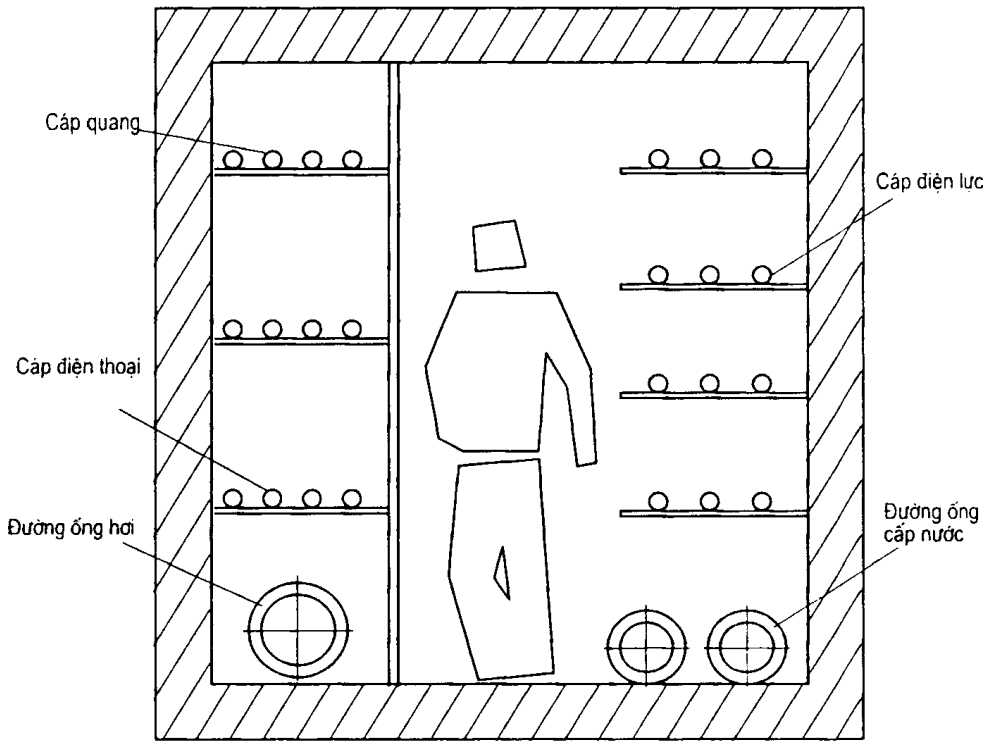
Hệ thống cơ sở hạ tầng đồng bộ và đáp ứng cho từng nhu cầu chi tiết của các khu chức năng đô thị. Nhu cầu này được xác định từ nhu cầu của số người sử dụng hoặc theo các mục đích phục vụ khác như sản xuất công nghiệp, dịch vụ... Hệ thống cơ sở hạ tầng có đáp ứng các nhu cầu của dân cư hay không, có bảo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

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

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



Hình 5-3. Mặt cắt ngang đường đô thị



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

2) Quy hoạch giữ đất phát triển đô thị

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

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

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

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

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

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

5.2.2.1. Dự án lớn

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

Một khu đô thị mới bao gồm những tiểu khu dân cư. Một tiểu khu dân cư bao gồm nhiều đơn vị ở. Đơn vị ở được coi là các tế bào của đô thị. Trong đơn vị ở có đủ các dịch vụ đô thị thiết yếu nhất như nhà trẻ - mẫu giáo, cửa hàng thương mại, giải trí...

Một khu đô thị mới cũng có thể là một khu công nghiệp với các tiểu khu dân cư lân cận.

Phát triển đô thị bằng dự án lớn có các ưu điểm sau:

- Khu dân cư được quy hoạch đồng bộ và hoàn chỉnh sẽ là cơ sở để đảm bảo việc phát triển bền vững. Một khu vực rộng lớn nếu không có quy hoạch chung, chỉ có các dự án nhỏ lẻ về lâu dài không tránh được sự chắp vá.

- Sau khi có quy hoạch, hệ thống cơ sở hạ tầng được xây dựng đồng bộ và có kế hoạch sẽ giúp phát huy tốt công năng và tránh lãng phí trong đầu tư xây dựng, tránh phiền hà cho dân cư.

- Việc phát triển hệ thống hạ tầng theo dự án lớn tạo điều kiện thuận lợi cho sự phối hợp giữa các ngành và chủ đầu tư trong việc đầu tư xây dựng, quản lý và khai thác hệ thống.

- Phát triển hạ tầng theo dự án lớn là phát triển một khu vực đô thị theo quy hoạch, có kế hoạch, không đòi hỏi phải đầu tư tập trung trong thời gian ngắn nên không sợ thiếu kinh phí. Tuy nhiên nếu chủ động về kinh phí thì khu dân cư sớm được hình thành và phát huy hiệu quả đầu tư tốt hơn.

Tại Thành phố Hồ Chí Minh đã có một số dự án lớn như khu đô thị mới Nam Sài Gòn 2.600 ha, khu đô thị mới Thủ Thiêm 900 ha. Các khu đô thị mới có Ban quản lý khu đô thị mới hoạt động theo quy chế mẫu của Bộ Xây dựng và do UBND Thành phố ban hành. Trong khi đó các khu công nghiệp, mặc dù có Ban quản lý chung cấp thành phố, nhưng không phải là ban quản lý phát triển đô thị, do đó khu vực bao quanh các khu công nghiệp không được đầu tư phát triển đồng bộ hệ thống hạ tầng, thiếu đầu tư nhà ở cho công nhân, thiếu hệ thống hạ tầng xã hội của một khu đô thị mới.

Thực chất của việc quản lý phát triển khu đô thị mới là quản lý các dự án phát triển hạ tầng kỹ thuật và xã hội. Tất cả các khu vực đô thị hóa đều cần lập thành các

dự án phát triển đô thị mới để quản lý tốt việc đầu tư hệ thống hạ tầng. Khi tất cả các khu vực đô thị hóa được quản lý theo dự án lớn, sẽ tránh được sự đầu tư dàn trải, nhất là phát triển các khu dân cư không có hệ thống hạ tầng kỹ thuật đấu nối tới dự án. Mặc dù các khu dân cư này được xây dựng theo quy hoạch chi tiết được duyệt, nhưng khác nào trường hợp xây dựng tự phát nêu ở phần trên. Ở thành phố Hồ Chí Minh có nhiều khu ở kiểu như vậy.

Gần đây Chính phủ đã ban hành quy chế quản lý khu đô thị mới, tạo điều kiện tốt cho công cuộc cải tạo và phát triển đô thị theo dự án lớn (Nghị định 02/2006/NĐ-CP, ngày 05/01/2006).

5.2.2.2. Chương trình lớn

Chương trình lớn cải tạo và phát triển đô thị là chương trình hoạt động về một lĩnh vực nào đó tác động tới toàn đô thị. Ví dụ chương trình cải thiện môi trường nước đô thị, chương trình di dời các cơ sở sản xuất ô nhiễm, chương trình xóa đói giảm nghèo, v.v... Một chương trình lớn có thể bao gồm nhiều dự án nhỏ. Dự án để thực hiện một công việc cụ thể của chương trình.

Cải tạo và phát triển đô thị bằng chương trình lớn có các ưu điểm sau:

- Có điều kiện tập trung chỉ đạo giải quyết đồng bộ các yêu cầu cải tạo và phát triển từ khâu xác định mục tiêu, xây dựng giải pháp, lên kế hoạch và tổ chức thực hiện.

- Có điều kiện phối hợp các cơ quan quản lý nhà nước với các chủ thể có liên quan trong chương trình, giải quyết kịp thời các vướng mắc trong quá trình thực hiện. Ví dụ với chương trình di dời các cơ sở ô nhiễm, nhiều chính sách ưu đãi cho các chủ cơ sở phải được nghiên cứu như quy hoạch đất đai mới, vấn đề việc làm và nơi ở cho công nhân và gia đình họ, vấn đề miễn giảm thuế, vấn đề đổi mới công nghệ, v.v... Nếu không có một chương trình hành động chung, sẽ khó đưa ra được các chính sách đó.

- Có điều kiện tổ chức đáp ứng các nhu cầu về hạ tầng đô thị và dịch vụ đô thị. Khi thực hiện các chương trình lớn sẽ làm thay đổi bộ mặt đô thị, tái bố trí lại dân cư, đòi hỏi phải có sự dự liệu trước và có kế hoạch đáp ứng các nhu cầu về dịch vụ đô thị cho nhân dân có liên quan.

- Có điều kiện vận động sự tham gia của cộng đồng để thực hiện chương trình. Nói chung cải tạo và phát triển đô thị vừa có tính kinh tế-xã hội vừa có tính kỹ thuật. Các chương trình cũng như các dự án phải có bản thiết kế và kế hoạch thực hiện giống như thi công một công trình xây dựng. Tuy nhiên với các chương trình cải tạo đô thị, có thể vận động để tạo thành phong trào quần chúng để thực hiện chương trình.

Điều hành việc thực hiện các chương trình là ban chủ nhiệm chương trình. Để phối hợp các ngành quản lý nhà nước liên quan tới chương trình, chính quyền đô thị thường lập ban chỉ đạo do chủ tịch hay phó chủ tịch làm trưởng ban. Thực chất hoạt động của ban chỉ đạo giống như hoạt động của một hội đồng. Nếu theo phương pháp quy hoạch chiến lược thì đây chính là hội đồng quy hoạch và phát triển đô thị.

5.2.2.3. Công trình công cộng lớn

Các công trình công cộng lớn như các trường đại học, chợ, trung tâm thương mại, các bệnh viện lớn, các nhà hát, sân vận động, đài phát sóng truyền hình, nhà thờ, đền chùa, tượng đài và quảng trường, các công trình văn hóa khác là những công trình có ý nghĩa tạo thị, tạo nên bộ mặt kiến trúc của một thành phố.

Quy hoạch đô thị không chỉ chú trọng đến hệ thống các công trình hạ tầng đặc biệt là hệ thống giao thông, mà phải chú trọng tới mạng lưới các công trình công cộng, đặc biệt là các công trình lớn, có giá trị về kiến trúc, mỹ quan. Đặc trưng kiến trúc của một thành phố chủ yếu biểu lộ qua các công trình công cộng lớn. Mỗi thành phố thường được nhớ tới qua một vài công trình tiêu biểu, như Sydney có nhà hát Opera, Moskva có trường Đại học Lômônôxốp, Bắc Kinh có Thiên An Môn, v.v...

Nhiệm vụ của thiết kế đô thị trong quy hoạch xây dựng đô thị là tìm ra định hướng đặc trưng kiên trúc của đô thị và xác định các công trình kiến trúc đặc trưng. Các công trình công cộng lớn cũng phải đảm bảo 5 yêu cầu cơ bản:

- Bảo đảm công năng hiệu dụng,
- Bảo đảm các yêu cầu về kiến trúc và mỹ quan, đặc biệt tạo nên nét đặc trưng kiến trúc cho thành phố,
- Bảo đảm yêu cầu về môi trường,
- An toàn,
- Kinh tế, phù hợp với khả năng tiếp cận của công chúng.

Nhà nước giữ vai trò trọng yếu trong việc đầu tư xây dựng các công trình công cộng lớn. Việc khai thác có thể giao lại cho đơn vị dịch vụ xã hội theo hợp đồng kinh tế.

5.2.3. Quản lý và khai thác

5.2.3.1. Quản lý và khai thác hệ thống hạ tầng kỹ thuật

Trong nhiệm vụ cung ứng cơ sở hạ tầng cho nền kinh tế-xã hội của chính quyền thì phần nhiệm vụ chăm lo đảm bảo hạ tầng kỹ thuật và dịch vụ đô thị là cơ bản nhất.

Việc quản lý và khai thác hệ thống hạ tầng kỹ thuật được giao cho các công ty công ích đảm nhận, các công ty công ích của đô thị gồm:

- Bảo trì và khai thác hệ thống hạ tầng giao thông (không bao gồm kinh doanh giao thông vận tải). Ở nhiều đô thị trách nhiệm này được giao cho một đơn vị sự nghiệp như phòng, ban quản lý hoặc "khu", "hạt" theo tên gọi của ngành giao thông vận tải,

- Cấp nước,

- Cấp điện,

- Bảo trì và quản lý hệ thống thoát nước và xử lý nước thải,

- Thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải rắn,

- Dịch vụ bưu chính viễn thông.

Nhiệm vụ của các công ty này là:

- Tiếp nhận bàn giao công trình, quản lý hồ sơ pháp lý và kỹ thuật của công trình,

- Thực hiện việc kiểm tra, bảo dưỡng, bảo trì công trình để duy trì trạng thái làm việc tốt của công trình,

- Thực hiện việc tu sửa định kỳ và sửa chữa lớn để khôi phục trạng thái làm việc ban đầu của công trình khi công trình có sự cố hư hỏng,

- Quản lý việc khai thác công trình theo mục đích sử dụng,

- Thu phí theo đơn giá và chế độ do Nhà nước quy định,

- Cùng chính quyền tổ chức sự tham gia của cộng đồng vào việc quản lý, khai thác công trình.

Đặc điểm quan trọng nhất của loại doanh nghiệp này là tính độc quyền tự nhiên của chúng. Độc quyền lại là một hiện tượng độc hại trong kinh tế thị trường. Nhiều nước đã có luật về chống độc quyền. Độc quyền làm giảm chất lượng hàng hóa lại tăng giá cả, tăng lợi nhuận cho chủ doanh nghiệp và phương hại quyền lợi người tiêu dùng.

Để khắc phục tình trạng độc quyền tự nhiên của các doanh nghiệp công ích, Nhà nước phải trực tiếp quản lý giá cả và chất lượng dịch vụ. Có hai phương thức quản lý:

- Nhà nước trực tiếp thực hiện các dịch vụ công ích qua các doanh nghiệp công ích quốc doanh phi lợi nhuận. Các giám đốc doanh nghiệp chịu trách nhiệm trước Nhà nước về chất lượng và giá cả các dịch vụ đô thị. Cũng dễ thấy trách nhiệm này là trách nhiệm hành chính;

- Nhà nước giao khoán thông qua hợp đồng kinh tế với doanh nghiệp độc lập. Chủ doanh nghiệp hoạt động theo hợp đồng và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật.

Phương thức thứ hai đã tạo được sự cạnh tranh trong trạng thái độc quyền. Các doanh nghiệp độc lập phải cạnh tranh với nhau để giành hợp đồng khoán của Nhà nước. Tuy nhiên để đảm bảo quyền lợi của nhân dân, Nhà nước phải có cơ chế giám sát, đánh giá chất lượng dịch vụ theo hợp đồng đã ký. Nhà nước có thể dùng đơn vị hành chính, đơn vị sự nghiệp hoặc công ty giám định độc lập để giám sát, đánh giá chất lượng và giá cả dịch vụ. Trong nền kinh tế thị trường, các luật lệ về kinh tế được quy tụ vào hợp đồng dân sự. Người ta chú trọng thực hiện hợp đồng, tức là người ta đã hành xử theo pháp luật, chịu trách nhiệm trước pháp luật, không cần tới sự điều hành bằng mệnh lệnh hành chính.

Ngoài ra, trong một số ngành thuộc hệ thống dịch vụ đô thị vẫn có thể có các đơn vị dịch vụ cạnh tranh trong hoạt động, như ngành Bưu chính viễn thông, ngành cung cấp khí đốt, v.v... Các công ty dịch vụ điện thoại di động như Tổng công ty Bưu chính viễn thông (VNPT), Viettel, Sphone, đã cạnh tranh trong thị trường điện thoại di động. Chính sách chung là chống độc quyền, khuyến khích cạnh tranh lành mạnh.

Kỹ thuật và công nghệ thuộc các lĩnh vực liên quan tới hạ tầng kỹ thuật luôn luôn phát triển, đòi hỏi trình độ khoa học kỹ thuật của các đơn vị quản lý phải thường xuyên được nâng cao và chuyên nghiệp hóa. Chỉ có trong môi trường cạnh tranh lành mạnh yêu cầu về nâng cao và phát triển trình độ chuyên môn mới được đáp ứng. Đồng thời với việc quản lý khai thác hệ thống, Nhà nước tạo điều kiện để phát triển khoa học và công nghệ trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng và dịch vụ đô thị.

5.2.3.2. Quản lý và khai thác hệ thống hạ tầng xã hội

Quản lý và khai thác hệ thống hạ tầng xã hội là các đơn vị *dịch vụ xã hội*. Dịch vụ xã hội là tên gọi chung cho các dịch vụ:

- Dịch vụ y tế, bao gồm các bệnh viện, các cơ sở khám chữa bệnh và điều dưỡng,

- Dịch vụ giáo dục đào tạo bao gồm các trường học (từ đại học đến mẫu giáo, nhà trẻ, trường dạy nghề),

- Dịch vụ văn hóa bao gồm các tổ chức hoạt động trong lĩnh vực văn hóa thông tin (biểu diễn, báo chí, xuất bản, giải trí, bảo tàng...),

- Dịch vụ thể dục thể thao, các sân vận động, các cơ sở huấn luyện và thi đấu...

- Dịch vụ thương mại - các chợ, siêu thị, nhà triển lãm, v.v...

- Các cơ sở nghiên cứu khoa học...

Trong nền kinh tế thị trường, *tất cả các sản phẩm dịch vụ xã hội đều là hàng hóa*. Hàng hóa dịch vụ xã hội cũng là loại hàng hóa đặc biệt, trong giá trị hiệu dụng của dịch vụ này có giá trị xã hội. Nói cách khác *hàng hóa dịch vụ xã hội mang hai*

thuộc tính, thuộc tính tự nhiên và thuộc tính xã hội. Thuộc tính tự nhiên thỏa mãn trực tiếp nhu cầu người được hưởng dụng dịch vụ. Thuộc tính xã hội thỏa mãn nhu cầu chung của xã hội đối với dịch vụ đó. Ví dụ chất lượng giáo dục không chỉ là lợi ích của học sinh, mà còn là nguồn lực phát triển quốc gia.

Do mang thuộc tính xã hội quan trọng như vậy nên các dịch vụ xã hội phải được Nhà nước quản lý qua quy hoạch, kế hoạch và pháp luật.

Trong nền kinh tế hành chính bao cấp trước đây, các dịch vụ xã hội thuộc vào lĩnh vực phân phối, được Nhà nước tài trợ và trực tiếp quản lý. Người dân được hưởng chế độ giáo dục đào tạo, y tế không mất tiền. Các cơ sở y tế, giáo dục và nhiều cơ sở thể dục thể thao, văn hóa giải trí đều do các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước quản lý. Khi chuyển qua kinh tế thị trường, ấn tượng về sự chăm lo tới phúc lợi này còn lưu lại. Ví dụ chủ trương "không thương mại hóa các dịch vụ giáo dục", khái niệm "kinh doanh giáo dục" rất khó được chấp nhận.

Trong thực tế thị trường tác động đến mọi lĩnh vực hoạt động xã hội. Nhà nước không thể lẩn tránh thực tế khách quan đó. Chỉ có nắm vững các quy luật vận động của thị trường dịch vụ xã hội mới duy trì được thuộc tính xã hội ưu việt của loại hàng hóa đó, mới loại trừ được tác động xấu (mặt trái của thị trường), mới bảo vệ được lợi ích của người dân.

Kinh doanh dịch vụ xã hội cũng nhằm thỏa mãn các nhu cầu và thu lợi nhuận, do đó các quy luật vận động trong thị trường dịch vụ xã hội cũng vận động như các thị trường khác, như luật cung cầu và giá cả dịch vụ, luật cạnh tranh, v.v... Ở đâu có cạnh tranh, ở đó có chất lượng, *khuyến khích cạnh tranh* sẽ nâng cao chất lượng dịch vụ. Mặt khác các dịch vụ xã hội phục vụ trực tiếp nhu cầu con người vốn mang trong nó *tính nhân đạo*. "Lương y như từ mẫu", "thầy cô giáo như mẹ hiền", bản thân người tham gia kinh doanh trong lĩnh vực dịch vụ xã hội đã không đặt mục tiêu lợi nhuận lên trên hết. Ví dụ ngành y vẫn cho rằng nếu Bác sĩ chỉ có tiền mới cấp cứu bệnh nhân là hành động thiếu lương tâm nghề nghiệp. Ở các ngành khác cũng vậy, mục tiêu phục vụ xã hội, cống hiến cho xã hội là *lương tâm nghề nghiệp* của những người tham gia hoạt động dịch vụ xã hội.

Tuy nhiên trong nền kinh tế thị trường mặc dù đạo đức được đề cao nhưng mọi hành vi phải được điều chỉnh bằng pháp luật. Chính sách của Nhà nước nhằm vào việc bảo đảm chất lượng dịch vụ với giá phù hợp. Do đó giá dịch vụ y tế, giáo dục đào tạo do Nhà nước quy định. Khi định giá, Nhà nước phải có chế độ đảm bảo quyền lợi của người kinh doanh, trong nhiều trường hợp Nhà nước phải trợ giá hoặc thực hiện chế độ công lập hay bán công.

Hệ thống dịch vụ xã hội là hệ thống có thể áp dụng chính sách xã hội hóa và tư nhân hóa. Những chính sách này sẽ được trình bày kỹ hơn ở chương 6 - chính sách tài chính đô thị.

5.2.4. Phát huy vai trò cộng đồng

5.2.4.1. Vai trò của người dân trong phát triển đô thị

Trong nền kinh tế thị trường, người dân có vai trò người tiêu dùng, tức là vai trò khách hàng, vai trò "thượng đế".

Trong một quốc gia dân chủ, nhất là dân chủ XHCN, người dân là người chủ của đất nước.

Vì vậy người dân vừa là mục tiêu phục vụ vừa là động lực của phát triển đô thị.

Tuy nhiên, chỉ có quốc gia dân chủ đã có hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, mọi người hành động theo pháp luật và bình đẳng trước pháp luật thì vai trò nêu trên mới được thực hiện đầy đủ. Trong điều kiện nền dân chủ chưa hoàn chỉnh, lại chịu ảnh hưởng của chế độ cũ (thực dân phong kiến hay hành chính bao cấp), người dân nhiều khi vẫn không có điều kiện tiếp cận các dịch vụ đô thị và dịch vụ xã hội mà lẽ ra họ được hưởng. Khi đó người dân chỉ biết tuân lệnh và chịu sự chi phối của cơ chế xin-cho. Nhiều người nghèo không đủ tiền cho con đi học, nhất là ở trình độ cao, hoặc được hưởng các dịch vụ đô thị như cấp điện, cấp nước, và do đó, người dân ít có điều kiện tham gia vào công cuộc phát triển đô thị, trước hết là hệ thống hạ tầng.

5.2.4.2. Chính sách phát huy vai trò cộng đồng

1) Thực hiện pháp luật về *bảo đảm dân chủ*, có bảo đảm dân chủ người dân mới có điều kiện tham gia ý kiến, góp công góp của vào sự nghiệp chung. Trong quy hoạch và xây dựng đô thị, ngoài chế độ dân chủ đại diện qua cơ quan dân cử, dân chủ trực tiếp của người dân chịu ảnh hưởng trực tiếp của các công trình xây dựng cũng rất quan trọng.

2) Thực hiện pháp luật *bảo đảm công bằng xã hội*. Nói chung dịch vụ đô thị và dịch vụ xã hội đều thuộc lĩnh vực phân phối tài nguyên và sản phẩm xã hội. Nếu sự phân phối này không công bằng sẽ không động viên được nguồn lực từ nhân dân. Trên thực tế do không thể tạo được điều kiện mưu sinh giống nhau cho mọi người, nên phúc lợi được hưởng khó đạt được công bằng. Những người nghèo, những người có hoàn cảnh khó khăn sẽ dễ bị thiệt thòi nhất.

3) Tạo mọi điều kiện *nâng cao dân trí*. Tác động của cộng đồng không chỉ là xây dựng, mà còn có thể phá hoại.

Trình độ dân trí liên quan tới đô thị thể hiện trên bốn mặt:

- Giác ngộ chính trị, giác ngộ vai trò chủ nhân xã hội, am tường quyền lợi và nghĩa vụ công dân, hiểu biết về luật lệ liên quan trực tiếp đời sống hàng ngày,

- Giác ngộ ý thức cộng đồng, có ý thức mình vì mọi người, đặt lợi ích chung lên trên, tôn trọng lợi ích người khác...

- Có kiến thức về kỹ thuật đô thị, vệ sinh môi trường và trình độ thẩm mỹ. Người ta đổ rác xuống cống, khạc nhổ bừa bãi, xây dựng bất chấp yêu cầu về kiến trúc là do thiếu kiến thức về đô thị.

- Có văn hóa sống theo chuẩn mực đạo đức xã hội.

Bởi vậy, cần nâng cao trình độ dân trí thông qua phong trào quần chúng, thông qua giáo dục phổ thông và cung cấp thông tin về đô thị cho nhân dân.

5.2.5. Nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước hệ thống hạ tầng đô thị

5.2.5.1. Cung ứng hạ tầng là chức năng hàng đầu của chính quyền đô thị

Ở chương 1 đã đề cập tới ba chức năng cơ bản của chính quyền đô thị đó là cung ứng hạ tầng, tạo điều kiện cho các thị trường và bảo vệ môi trường sống. Cung ứng hạ tầng là biện pháp hàng đầu trong các biện pháp để tạo điều kiện cho thị trường, bảo vệ và cải thiện môi trường sống của nhân dân.

Để thực hiện chức năng này người đứng đầu chính quyền phải tự đặt ra nhiệm vụ quản lý công tác đảm bảo về hạ tầng và dịch vụ đô thị là nhiệm vụ hàng đầu của mình, một nhiệm vụ không lúc nào được sao nhãng.

Các cơ quan dân cử cũng phải đặt ra nhiệm vụ giám sát về cung ứng hạ tầng và dịch vụ đô thị là trọng tâm công tác hàng đầu và thường xuyên của mình.

Như các phần trên đã nêu, việc thực hiện chức năng cung ứng về hạ tầng đô thị không chỉ là việc Nhà nước trực tiếp đầu tư, quản lý và khai thác hệ thống, mà việc chính là Nhà nước có giải pháp huy động nguồn lực từ xã hội, đưa ra các chính sách khuyến khích và tạo điều kiện để các tổ chức và tư nhân thực hiện.

5.2.5.2. Các công việc cụ thể

Chính quyền đô thị tập trung chỉ đạo các công việc sau:

1) Lập quy hoạch xây dựng đô thị.

2) Lập kế hoạch đầu tư và kêu gọi đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng kỹ thuật và xã hội.

Trong quy hoạch xây dựng đô thị đã xác định các công trình cần xây dựng giai đoạn đầu (5 năm) là cơ sở để lập kế hoạch đầu tư. Kế hoạch đầu tư cũng có thể được xác định qua việc xây dựng chiến lược phát triển đô thị (CDS).

3) Quản lý đầu tư xây dựng đô thị theo các dự án lớn, các chương trình lớn, các công trình công cộng đặc trưng. Huy động các tổ chức kinh tế, các cá nhân tham gia đầu tư xây dựng các công trình theo hình thức tư nhân hóa, xã hội hóa, theo quy hoạch và kế hoạch được duyệt.

4) Tổ chức thực hiện chính sách và pháp luật liên quan tới quản lý, bảo trì và khai thác hệ thống cơ sở hạ tầng và kinh doanh dịch vụ trên hệ thống cơ sở hạ tầng đó.

5) Tổ chức phân công, phân cấp quản lý.

6) Kiểm tra, giám sát.

7) Giải quyết tranh chấp, khiếu nại.

8) Thông tin, đào tạo và tuyên truyền vận động nhân dân tham gia.

5.2.5.3. Phân công, phân cấp quản lý

Có rất nhiều cơ quan chuyên môn giúp thị trưởng hay chủ tịch thành phố trong nhiệm vụ đảm bảo hạ tầng và dịch vụ. Ví dụ ở thành phố Hồ Chí Minh hầu như tất cả các sở ngành không ít thì nhiều đều có liên quan tới công việc này. Các cơ quan tổng hợp có Sở Kế hoạch - Đầu tư, Sở Tài chính, Sở Quy hoạch-Kiến trúc, Sở Xây dựng, Sở Tài nguyên và Môi trường.

Các cơ quan ngành có Sở Giao thông - Công chính, Sở Bưu chính viễn thông, Điện lực thành phố, Sở Y tế, Sở Giáo dục - đào tạo, Sở Thể dục thể thao, Sở Văn hóa, Ban Tôn giáo...

Ở cấp quận huyện, theo chuyên môn cũng có các phòng ban tương tự.

Nguyên tắc phân cấp quản lý là phải vừa phát huy được tính năng động sáng tạo của các tổ chức và cá nhân, vừa bảo đảm tính thống nhất của đô thị. Việc phân cấp phải minh bạch, công khai. Có như vậy mới tránh được tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, hoặc buông lỏng hoặc chồng chéo.

Phân cấp quản lý phải đi liền với giao tài chính (kinh phí hoặc chính sách) và đảm bảo trình độ, năng lực cán bộ. Xu hướng hiện nay ở các nước là tăng cường tính độc lập của địa phương, tăng cường phân cấp quản lý xuống địa phương, với quan điểm cấp gần dân nhất sẽ phục vụ dân tốt nhất.

Thành phố Hồ Chí Minh đã thực hiện việc phân cấp quản lý hạ tầng kỹ thuật đô thị về quận huyện từ năm 2002 đến nay. Các tuyến đường có lộ giới từ 12m trở xuống, cống thoát nước cấp 4 và 186/777 km cống cấp 2 và 3 đã giao về quận. Nhìn

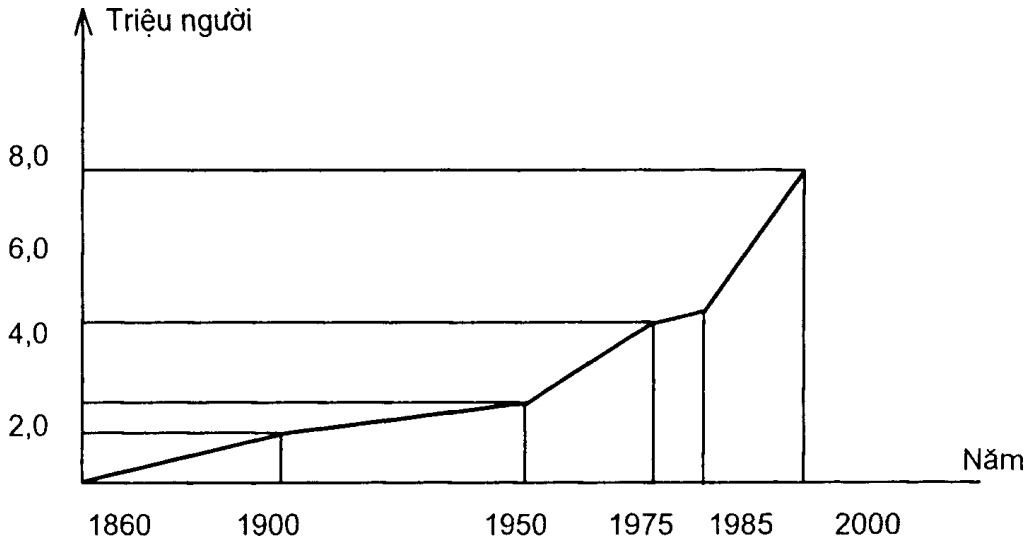
chung việc phân cấp đã "giảm" tải cho Sở Giao thông-Công chính, nhưng hiệu quả quản lý còn kém. Nguyên nhân là có giao nhiệm vụ nhưng không bổ sung cán bộ có chuyên môn, thậm chí không giao đầy đủ tài liệu kỹ thuật và quy trình duy tu bảo dưỡng. Rất nhiều đường phố bị ngập nước chỉ do các hố ga và đường cống không được nạo vét thường xuyên, thậm chí rác (đặc biệt là túi nilông) bịt ngay miệng cống gom nước.

5.3. BÀI TOÁN GIAO THÔNG ĐÔ THỊ

5.3.1. Vai trò đặc biệt của cơ sở hạ tầng giao thông đô thị

5.3.1.1. Vai trò tạo thị

Tất cả các đô thị trên thế giới đều sinh ra và phát triển nhờ điều kiện thuận tiện về giao thông. Đô thị thường ra đời từ những giao lộ của các tuyến đường đi đến các phương trời. Điều kiện giao thông thủy tại khu vực Sài Gòn-Bến Nghé thuận lợi đến mức một thương nhân người Pháp khi đến đây ở thế kỷ XVII đã tuyên bố: "Nếu nơi này chưa có một thành phố thì chúng ta sẽ xây dựng tại đây một thành phố". Những điều kiện thuận lợi về giao thông đã giúp thành phố Sài Gòn - Chợ Lớn phát triển rất nhanh (xem biểu đồ tăng trưởng - hình 5-5).



Hình 5-5

Giữa phát triển giao thông với phát triển các khu chức năng của đô thị có quan hệ với nhau như quả trứng và con gà.

Đô thị khó tăng trưởng hoặc thậm chí lụi tàn nếu tại đó không có điều kiện phát triển giao thông, hoặc không cạnh tranh được với đô thị lân cận về giao thông.

5.3.1.2. Vai trò hành lang kỹ thuật chung

Do nhu cầu xây dựng và duy tu bảo dưỡng, các tuyến kỹ thuật đô thị thường được kết hợp đi cùng tuyến giao thông như đường dây điện, đường ống cấp nước, thoát nước, dẫn dầu, cáp thông tin,... Việc kết hợp chung như vậy, ngay khi chưa có hào kỹ thuật chung đã tiết kiệm được đất đai và tạo thuận lợi cho khai thác sử dụng.

Trong hành lang giao thông còn thấy rất nhiều những yếu tố kỹ thuật đô thị khác như vỉa hè, cây xanh, chiếu sáng, quảng cáo,... tạo nên bộ mặt và nhịp sống hàng ngày của đô thị.

5.3.1.3. Vai trò phục vụ kinh tế và đời sống

Từ sản xuất đến người tiêu dùng phải qua giao thông vận tải, phục vụ sản xuất được xem là mục tiêu hàng đầu của giao thông vận tải. Ưu tiên sản xuất đến đâu thì ưu tiên giao thông đến đó.

Đối với đô thị giao thông vận tải còn là vấn đề xã hội:

- Phục vụ trực tiếp nhu cầu đi lại hàng ngày,

- Phục vụ nhu cầu về cảnh quan và môi trường. Các hành lang giao thông là các không gian công cộng quan trọng, tạo nên sự thông thoáng và cảnh quan của đô thị,

- Phục vụ nhu cầu sinh hoạt, nhiều hoạt động hàng ngày diễn ra trên hè phố. Có cả một nền kinh tế vỉa hè, thực chất là các dịch vụ thiết yếu từ giải khát đến sửa xe...

- Phục vụ nhu cầu về an toàn và an ninh quốc phòng.

Khi bài toán giao thông vận tải không được giải quyết tốt, không những sẽ phương hại đến sự phát triển kinh tế, phát triển đô thị mà còn tác hại trực tiếp đến đời sống, sự an toàn và sức khỏe nhân dân.

Ô nhiễm về giao thông vận tải như tiếng ồn, khói bụi chiếm phần đáng kể về ô nhiễm môi trường sống đô thị. Tình trạng cảnh quan dọc đường giao thông làm "bụi bẩn nhức mắt"cũng làm giảm giá trị cuộc sống đô thị. Do nhu cầu mưu sinh, nhiều khi người dân phải trả giá đắt bằng sức khỏe khi phải chấp nhận tình trạng ô nhiễm về giao thông vận tải như vậy.

5.3.2. Một số vấn đề cơ bản về chính sách giao thông vận tải đô thị

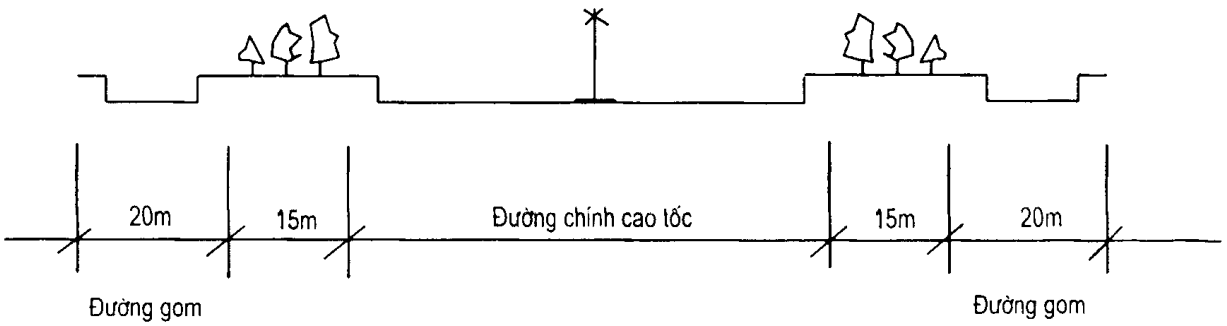
5.3.2.1. Cấu trúc cơ sở hạ tầng giao thông và cấu trúc đô thị

Hệ thống giao thông của một đô thị bao gồm giao thông đối nội và giao thông đối ngoại. Đối nội là giao thông trong ranh giới đô thị, đối ngoại là giao thông tới các nơi khác. Một đô thị lớn thường có đầy đủ các chủng loại giao thông vận tải:

- Đường biển và cảng (đối ngoại),
- Đường hàng không và sân bay (đối ngoại),
- Đường sắt quốc gia (đối ngoại),
- Đường sắt nội đô (đối nội),
- Đường bộ (vừa đối nội, vừa đối ngoại),
- Đường sông và bến bãi (chủ yếu đối ngoại).

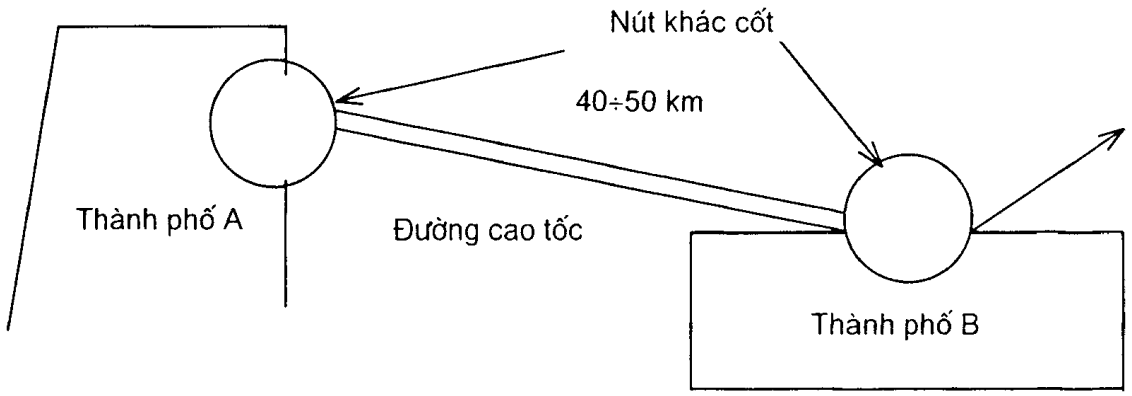
Trong đô thị hệ thống đường bộ là quan trọng nhất. Đường bộ đô thị được chia thành nhiều cấp, từ cấp I đến cấp V. Mỗi cấp có cấu trúc hành lang, cấu tạo mặt đường và tốc độ vận chuyển khác nhau.

Đường cấp I đô thị là đường có tốc độ cao và hầu như không có giao cắt đồng mức. Mặt cắt ngang điển hình như hình 5-6. Đường tiếp thu hay còn gọi là đường gom, đường dân sinh có vai trò thu nhận các luồng xe vào đường cao tốc và bảo đảm cuộc sống thường nhật của người dân hai bên đường cao tốc.



Hình 5-6

Đường cao tốc giúp rút ngắn thời gian đi lại hàng ngày, đặc biệt đối với các đô thị cực lớn và vùng đô thị (thường có bán kính đến 50 km). Để có thời gian đi lại hàng ngày tối đa nên ≤ 120 phút, cần có những đường cao tốc như vậy.



Hình 5-7

Đường nhỏ nhất trong đô thị là đường hẻm. Bề rộng nhỏ nhất của đường hẻm được quy định trên cơ sở bảo đảm việc thoát hiểm và chống cháy. Đối với khu đô thị mới phải ≥ 8m, đối với đô thị cải tạo phải ≥ 4m. Độ lớn của đường hẻm phụ thuộc vào chiều dài của nó, yếu tố này chưa được quy định trong quy chuẩn. Xu hướng đô thị hiện đại là phát triển các đơn vị ở không có đường liên khu vực xuyên qua, các đường đi là đường nội bộ phục vụ sinh hoạt hàng ngày. Xu hướng cải tạo đô thị cũng hướng vào việc hoàn chỉnh dần các đơn vị ở trong khu vực đô thị tự phát, xóa bỏ các đường hẻm không an toàn.

Bến xe và bãi đậu xe (gọi chung là công trình giao thông tĩnh) có vai trò quan trọng đặc biệt trong giao thông đô thị. Thiếu chỗ đậu xe là vấn nạn của một số thành phố, là nguyên nhân gây kẹt xe nội thị. Nhiều thành phố, trong đó có thành phố Hồ Chí Minh phải đầu tư xây dựng các bãi xe ngầm nhiều tầng dưới lòng đất. Ở Lyon (Pháp) tiền thuê chỗ để xe có khi còn đắt hơn tiền thuê chỗ ở.

Quy hoạch xây dựng thành phố trong đó có quy hoạch giao thông phải đặc biệt chú trọng cấu trúc hệ thống hạ tầng giao thông. Cấu trúc hệ thống giao thông gắn chặt với cấu trúc đô thị. Không thể có đô thị đa trung tâm khi không có đường giao thông thuận lợi đến các trung tâm đó.

5.3.2.2. Đầu tư xây dựng giao thông và khai thác đất

Điều kiện thuận lợi về giao thông làm tăng giá trị (và giá cả) đất trong vùng ảnh hưởng của các tuyến đường. Ví dụ trước khi làm hai cây cầu Nguyễn Tri Phương và Kinh Tẻ nối giữa Quận 5 qua Quận 8 đến huyện Bình Chánh ở thành phố Hồ Chí Minh, giá đất ở khu vực giáp ranh Quận 8 và Bình Chánh chỉ 200.000 đ/m^2 (1998). Sau khi làm xong cầu, tại các dự án khu dân cư ở khu vực này giá đất đã lên đến 10 triệu đồng/m^2. Bất cứ ở đâu khi có đường giao thông đi qua giá đất đều tăng. Giá trị bất động sản cũng tăng khi các tuyến đường được mở rộng.

Ở đường có lộ giới lớn giá bất động sản cao hơn ở đường có lộ giới nhỏ.

Bài toán đặt ra là làm thế nào giải quyết hài hòa lợi ích khi đầu tư xây dựng giao thông ?

Như trường hợp dự án ở huyện Bình Chánh nêu trên, giá đất đã tăng 25 lần, trong khi việc đầu tư xây dựng hai cây cầu chỉ sử dụng vốn ngân sách. Tiền chênh lệch nhờ giá đất tăng không được thu để phục vụ việc xây dựng hạ tầng. Ở Đà Nẵng và Bà Rịa - Vũng Tàu đã vận động hiến đất để xây dựng đường rất có kết quả.

Ở các nước phát triển, khi lập một dự án xây dựng giao thông bao giờ cũng tính đến nguồn thu từ việc tăng giá đất do dự án mang lại và coi đó là nguồn tài chính cơ bản để phát triển đường. Nguồn tài chính thứ 2 mới là từ việc thu phí.

5.3.2.3. Công trình giao thông và kiến trúc đô thị

Các công trình giao thông, đặc biệt các cầu, các nút giao lập thể, nhà ga xe lửa có thể làm đẹp hoặc phá vỡ mỹ quan đô thị. Nếu bố cục không gian hợp lý giữa công trình giao thông với các công trình dân dụng khác thì sẽ tạo được cảnh quan hoành tráng cho đô thị. Nếu không chú ý tới bố cục không gian, sẽ dễ gây cảm giác chắp vá, bực bội trong không gian đô thị.

Ví dụ hiện nay theo quy định về hành lang an toàn giao thông, khoảng cách từ mép hông cầu đến mặt công trình tối thiểu phải 7m. Quy định này chỉ dựa vào yêu cầu về an toàn mà không dựa trên cơ sở cảnh quan kiến trúc. Người ta sẽ thấy rất khó chịu khi gần sát những cầu lớn có những nhà căn phố bề ngang 4m mọc lên. Những nhà căn phố được xây dựng dọc các tuyến đường có lộ giới lớn (≥ 40m) cũng gây cảm giác khó chịu như vậy.

Mặc dù các công trình giao thông là các công trình kỹ thuật, nhưng dù trong hay ngoài đô thị cũng cần chọn kiểu dáng đẹp. Hình dạng cầu Long Biên được chọn theo dạng biểu đồ mômen chịu lực của cầu, vừa tăng được khả năng chịu lực, vừa đẹp. Việc chiếu sáng và thắp sáng các công trình cầu cũng tạo nên mỹ quan về ban đêm cho công trình. Ngay cả các cầu vượt đường, các đường trên cao trong đô thị cũng phải lựa chọn hình dáng kiến trúc đẹp nhất có thể, và thực hiện trang trí công trình.

5.3.2.4. Xây dựng và sửa chữa công trình trong đô thị

Việc xây dựng mới hay sửa chữa công trình giao thông trong đô thị khác rất xa việc thực hiện xây dựng ngoài đô thị.

- Khi thiết kế phải xem xét nhiều yếu tố ràng buộc hơn như hiện trạng và sự kết nối hệ thống các công trình đô thị, vấn đề xã hội, vấn đề môi trường, vấn đề an toàn, tác động của việc thi công đến các công trình hiện hữu, đến phân luồng giao thông...

- Tổ chức thi công phải chặt chẽ hơn, quản lý tiến độ, chất lượng, an toàn phải nghiêm ngặt hơn. Càng rút ngắn được thời gian thi công càng tốt.

- Tổ chức việc vận hành hệ thống giao thông đô thị, hạn chế tối đa việc tắc nghẽn giao thông do việc mở công trình gây ra.

- Phương án thi công không gây phương hại môi trường và sinh hoạt thường nhật của đô thị.

- Tổ chức tốt việc phối hợp thi công các tuyến kỹ thuật.

Trong tất cả các yêu cầu trên, yêu cầu về đảm bảo môi trường, an toàn và điều kiện sinh hoạt bình thường của đô thị được chú trọng hàng đầu. Nguyên tắc chung là càng hạn chế, càng *thu nhỏ trạng thái công trường* càng tốt. Nguyên tắc này cũng được áp dụng cho tất cả các công trình khác trong đô thị.

Trạng thái công trường là một trạng thái ô nhiễm, tạm bợ do xây dựng gây ra. Xe ra vào công trường mang theo bùn đất, máy chạy gây ồn ào, việc che chắn gây mất mỹ quan v.v... cần được hạn chế tối đa. Ở những khu vực quan trọng xe phải được rửa sạch trước khi lăn bánh lên đường nhựa trong thành phố. Thành phố Hồ Chí Minh cũng đã cấm sử dụng búa máy trong khu vực nội thành và kế cận các khu dân cư.

Tất cả các yêu cầu về thi công nêu trên phải được đưa vào hợp đồng thi công.

5.3.2.5. Phát triển giao thông công cộng

Xu hướng tự phát của thế giới là phát triển giao thông cá nhân. Làm người ai chẳng muốn có ngôi biệt thự riêng, có chiếc ôtô con riêng. Nhưng phát triển xe cá nhân không có lợi cho đô thị.

- Nhu cầu về đường rất lớn, ở các nước phát triển càng mở rộng đường càng phát triển xe cá nhân mà không khắc phục được tình trạng tắc nghẽn do thiếu đường. Kinh phí phát triển đường rất lớn.

- Lãng phí về nguyên liệu và nhiên liệu (lãng phí nguồn tài nguyên) do đa phần xe thiết kế cho 4 người thì chỉ có 1 người sử dụng.

- Gây ô nhiễm môi trường do khí thải, khí thải từ ôtô cũng là thành phần quan trọng gây hiệu ứng nhà kính, tác động xấu đến khí hậu toàn cầu.

- Xe cá nhân là xe gắn máy ít chiếm đường hơn, ít lãng phí tài nguyên hơn, ít gây ô nhiễm môi trường hơn nhưng lại kém an toàn, dễ gây tai nạn giao thông hơn. Người đi xe gắn máy phải chịu nắng, mưa và chịu môi trường sống quá ồn ào náo động.

Phát triển giao thông công cộng nhất là giao thông khối lớn (MRT), giúp khắc phục các nhược điểm trên.

Tại các thành phố ở Việt Nam nói chung và thành phố Hồ Chí Minh nói riêng đang có cuộc cạnh tranh giữa giao thông công cộng (xe bus) với xe cá nhân (xe gắn máy). Trong hoàn cảnh kinh tế hiện tại, thu nhập người dân thấp, nhu cầu tiện nghi chưa cao, xe gắn máy lại có thể đi thẳng đến nơi cần đến nên trong cuộc cạnh tranh này xe gắn máy đang chiếm ưu thế. Trong khi chưa phát triển được hệ thống giao thông khối lớn tốc độ cao (MRT), xe gắn máy vẫn còn có ưu thế lớn trong giao thông đô thị.

5.3.2.6. Chống ách tắc giao thông

Ách tắc giao thông cũng như ô nhiễm môi trường là những vấn nạn phổ biến của các đô thị. Ách tắc giao thông gây hại cho kinh tế và đời sống. Những tổn thất trực tiếp bao gồm:

- Tổn thất về thời gian lao động,

- Tổn thất do đảo lộn công việc,

- Tổn thất nhiên liệu,

- Tổn hao sức khỏe.

Những tổn thất gián tiếp là những hậu quả do tổn thất trực tiếp gây ra làm giảm thu hút đầu tư, giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế, làm giảm lòng tin của nhân dân vào chính quyền... Nhiều người đã cố gắng định lượng các tổn thất này. Ví dụ trong các năm 95-97, ách tắc giao thông ở Bangkok làm thiệt hại 3 tỷ USD, ở Philippine đầu những năm 2000 tổn thất 6-7 tỷ USD, v.v... tuy nhiên khó có số liệu chính xác.

Để chống ách tắc giao thông, thành phố Hồ Chí Minh đã đưa ra 10 giải pháp:

1) Phát triển đường,

2) Phát triển giao thông công cộng, đặc biệt giao thông khối lớn, tốc độ nhanh (MRT),

3) Cải tạo các nút tắc, hoàn thiện hệ thống biển báo,

4) Quy hoạch luồng, tuyến,

5) Quy hoạch đô thị hợp lý,

6) Tăng cường pháp chế,

7) Giáo dục ý thức chấp hành luật giao thông,

8) Hạn chế phương tiện cá nhân,

9) Huy động nguồn tài chính đầu tư và quản lý,

10) Sắp xếp giờ tan tầm.

Thành phố cũng đã thực hiện việc cấm xe tải chạy vào thành phố, ban đêm cũng chỉ được lưu thông trên một số tuyến quy định.

Hiện nay ý thức người đi đường vẫn là nguyên nhân chính gây ách tắc giao thông. Nhiều nguyên lý thiết kế giao thông đường bộ cho phương tiện xe ôtô đã không đúng cho trường hợp trên đường có quá nhiều xe gắn máy, mặc dù số xe gắn máy đã được quy đổi ra xe ôtô. Nguyên nhân là cách hành xử của người điều khiển xe gắn máy không giống người lái xe ôtô. Đây là một đặc điểm của giao thông đô thị Việt Nam hiện nay.

5.4. BÀI TOÁN NÂNG CẤP ĐÔ THỊ VÀ MÔI TRƯỜNG

5.4.1. Tính tất yếu của việc nâng cấp đô thị

Tất cả các thành phố, trong tiến trình phát triển luôn luôn có hai quá trình song song là phát triển khu đô thị mới và cải tạo, nâng cấp khu đô thị cũ. Nâng cấp đô thị về thực chất là cải tạo, nâng cấp hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị.

Nâng cấp đô thị là một quá trình tất yếu vì các lý do sau đây:

- Sau nhiều năm, quy hoạch ban đầu của đô thị đã bị lạc hậu, lạc hậu về công năng các khu vực, lạc hậu về kiến trúc, về môi trường,... Khi dân số tăng, trình độ khoa học kỹ thuật, trình độ văn hóa phát triển, nhu cầu dịch vụ đô thị theo quy hoạch ban đầu không còn đủ đáp ứng, đòi hỏi phải nâng cấp đô thị.

- Đô thị mở rộng, dân số tăng, những con đường giao thông đối ngoại trở nên chật hẹp, cần mở thêm đường, nới rộng đường để nối khu đô thị cũ với vùng mới đô thị hóa.

- Vùng ngoại vi đô thị cũ thường chịu tác động của phát triển tự phát, khi đô thị mở rộng, cần cải tạo chỉnh trang để bảo đảm yêu cầu về môi trường, dịch vụ và an toàn đô thị.

5.4.2. Các hình thức nâng cấp đô thị

Nâng cấp đô thị là một quá trình lâu dài tồn tại cùng với quá trình tồn tại và phát triển của thành phố. Tùy theo nhu cầu của xã hội, của cộng đồng dân cư và điều kiện tài chính, việc nâng cấp đô thị có thể được tiến hành ở các mức độ khác nhau.

+ Cải thiện môi trường đô thị là mức độ thấp nhất, yêu cầu ở hình thức nâng cấp là cung cấp được những dịch vụ tối thiểu đến người dân.

- Có vòi nước công cộng cho nhóm căn hộ,
- Có rãnh thoát nước, không bị úng ngập,
- Có điện thắp sáng,
- Có lối đi sạch sẽ,
- Bảo đảm an toàn phòng chống cháy.

Hình thức này giúp cải thiện sinh hoạt của các xóm lao động phát triển tự phát. Việc cải thiện này ít tốn kém, thường thực hiện dưới phương thức "Nhà nước và nhân dân cùng làm". Việc mở rộng hẻm (ví dụ từ 1÷2m lên 4m), láng ximăng đường hẻm, làm cống thoát nước chung cho xóm, kéo điện, nước về các hộ... là việc nâng cấp cải thiện điều kiện sống đô thị. Nếu trên cơ sở cải thiện này, các hộ dân xây nhà kiên cố, quy mô lớn, sẽ tạo nên các mảng xơ cứng, khó cải tạo cơ bản về sau:

+ Cải tạo chỉnh trang đô thị, là hình thức nâng cấp đô thị một cách cơ bản và lâu dài bằng các dự án tái cấu trúc đô thị. Cách tiến hành là đập bỏ toàn bộ các công trình cũ, xây dựng lại theo quy hoạch mới, tạo thành các khu đô thị mới hoàn chỉnh, hiện đại. Các dự án loại này đòi hỏi phải có vốn lớn, đụng chạm trực tiếp tới các hộ dân sinh sống trong phạm vi dự án, cần có sự hỗ trợ tích cực của chính quyền mới thực hiện được.

+ Dự án cải tạo các công trình kỹ thuật hạ tầng then chốt. Đó là các dự án xây mới hay mở rộng đường trục giao thông, xây dựng mới các đường cống thoát nước, cải tạo kênh rạch, xây mới đường ống cấp nước, đường dây tải điện... Nhiều trường hợp phải thực hiện giải tỏa, tái định cư. Đây là các dự án có phạm vi ảnh hưởng đến toàn đô thị, chính quyền đô thị phải trực tiếp chỉ đạo quá trình quản lý và thực hiện dự án.

+ Các chương trình lớn cải tạo, nâng cấp đô thị theo từng lĩnh vực hoặc ngành (như đã đề cập ở mục 5.2.2) chính quyền đô thị phải trực tiếp chỉ đạo, quản lý. Mục tiêu của các chương trình nhằm cải thiện, nâng cấp từng phần, từng lĩnh vực đô thị và dịch vụ đô thị, cải thiện môi trường sống đô thị. Thời hạn thực hiện một chương trình có thể kéo dài từ 5 đến 10 năm.

5.4.3. Một số nguyên tắc trong nâng cấp đô thị

Cải tạo, nâng cấp đô thị là công việc phức tạp nhất mà chính quyền đô thị phải đương đầu. Đó là công việc đụng chạm trực tiếp đến lợi ích trước mắt của các hộ dân có liên quan nhưng đem lại những lợi ích lâu dài cho họ và cho cộng đồng.

Nguyên tắc chung của việc nâng cấp đô thị là "mọi người cùng có lợi". Sở dĩ mọi người cùng có lợi là vì các dự án hay chương trình nâng cấp đô thị đều nằm trong tiến trình phát triển đi lên.

Tuy nhiên để bảo đảm mọi người cùng có lợi, việc lập và thực hiện các dự án *phải tính toán đầy đủ các yếu tố tác động đến lợi ích của người dân*, phải giải quyết hài hòa lợi ích giữa lợi ích trước mắt của người dân với lợi ích lâu dài của họ và lợi ích chung của đô thị.

Trong quá trình thực hiện *đặc biệt chú ý công tác đền bù, giải tỏa, tái định cư.* Phải kết hợp *nguyên tắc công khai, dân chủ với việc vận động* nhân dân chịu đựng những thiệt hại trước mắt để có được các lợi ích lâu dài. Trong nhiều trường hợp vẫn phải dùng biện pháp cưỡng chế để bảo đảm công trình, dự án được thực hiện đúng tiến độ, mọi khiếu nại giải quyết sau.

Ví dụ tại thành phố Hồ Chí Minh đã có quy định, nếu phạm vi một dự án, chủ đầu tư đã thương lượng và được sự đồng thuận của 80% các hộ về phương án đền bù, thì các hộ còn lại phải chấp hành theo, nếu không chính quyền sẽ cưỡng chế.

5.4.4. Một số vấn đề về môi trường

Môi trường đô thị là môi trường sống của con người. Xem xét một cách toàn diện, môi trường sống gồm 3 phần:

- Môi trường tự nhiên, còn gọi là môi trường sinh thái. Môi trường này được đánh giá bằng các chỉ tiêu hóa lý như các chỉ tiêu về độ ô nhiễm nước, không khí, tiếng ồn, dịch bệnh...

- Môi trường không gian, được đánh giá bằng các chỉ số hình học và thẩm mỹ.

- Môi trường nhân văn, hay môi trường xã hội, được đánh giá bằng các chỉ tiêu về xã hội.

Để bảo đảm tiêu chí sống tốt trong mục tiêu phát triển bền vững, cả ba môi trường này đều phải trong sạch.

Quy hoạch và phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội là điều kiện cơ bản để bảo đảm môi trường sống tốt đẹp cho nhân dân đô thị.

Để quản lý tốt về môi trường, chính quyền đô thị phải áp dụng 4 biện pháp cơ bản (4I):

- Hệ thống cơ sở hạ tầng tốt sẽ bảo đảm môi trường sinh thái và cảnh quan đô thị tốt, tạo điều kiện phát triển kinh tế, phát triển các dịch vụ xã hội tốt.

- Khuyến khích các cơ sở sản xuất có giải pháp bảo vệ môi trường, tổ chức vận động nhân dân tham gia giám sát, bảo vệ môi trường, thực hiện tốt pháp luật về môi trường.

- Xử phạt nặng các hành vi xâm hại môi trường.

- Giáo dục ý thức bảo vệ môi trường trong nhân dân, giáo dục óc thẩm mỹ, nếp sống văn minh cho trẻ em v.v...

Nền kinh tế thế giới lấy mục tiêu tăng trưởng (tăng GDP) và lợi nhuận làm trọng qua một thời gian dài phát triển đã phải trả giá đắt về môi trường toàn cầu. Ngày nay loài người đang nhận thức lại nhu cầu thực sự của mình, phát triển kinh tế cân đối với nhu cầu phát triển con người và bảo vệ môi trường. Con người vẫn tìm được tự do hạnh phúc trong một xã hội thân thiện với môi trường xanh và sạch đẹp, dù thu nhập còn thấp.

Chương 6

CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ

6.1. TẦM QUAN TRỌNG CỦA CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ

6.1.1. Vai trò chức năng của tài chính

6.1.1.1. Khái niệm về tài chính

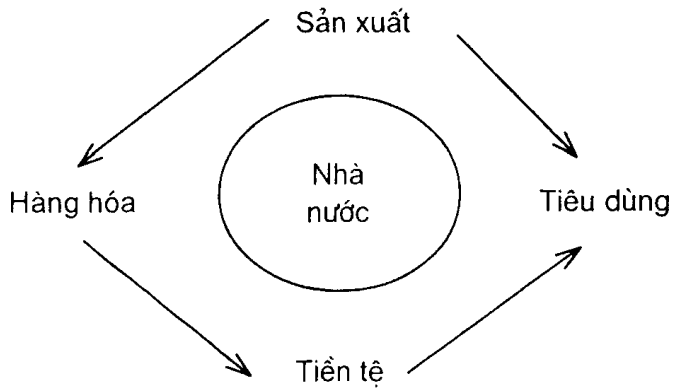
Tục ngữ có câu "có tiền mua tiên cũng được"cho ta một ý niệm sơ bộ về vai trò của đồng tiền. Ta cũng đã biết *tiền là vật trung gian trao đổi hàng hóa.* Tiền là vật thể, nhưng giá trị của nó, sự vận động của nó là những khái niệm trừu tượng và liên quan tới một khái niệm bao quát đó là *tài chính.*

Theo kinh tế - chính trị tài chính được định nghĩa như sau(*)

"Tài chính là một phạm trù kinh tế thuộc lĩnh vực phân phối dưới hình thức giá trị. Nó là tổng thể các quan hệ kinh tế trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ trong nền kinh tế quốc dân; gắn liền với sự ra đời, tồn tại và hoạt động của Nhà nước; phát triển các mối quan hệ hữu cơ với nền sản xuất hàng hóa và quan hệ hàng hóa - tiền tệ".

Sơ đồ hình 6-1 diễn tả các mối quan hệ trong nền tài chính, đồng thời cũng là sơ đồ vận hành của nền kinh tế. Tài chính biểu hiện mối quan hệ về phân phối trong nền kinh tế. Phân phối nguyên vật liệu hàng hóa được sản xuất ra trong xã hội. Hàng hóa có giá trị, giá trị sử dụng và giá cả. Giá cả là sự biểu hiện bằng tiền của giá trị và tác động của thị trường lên giá trị của hàng hóa. Tài chính là tổng thể các quan hệ kinh tế trong quá trình hình thành và sử dụng quỹ tiền tệ trong xã hội. Trong các quan hệ đó Nhà nước giữ vai trò chủ đạo điều tiết, quản lý để đạt được mục tiêu quản lý của mình. Nói về phân phối, mục tiêu cơ bản là sự công bằng xã hội. Để đạt mục tiêu này, Nhà nước áp dụng nhiều giải pháp để tác động vào nền sản xuất.

(*)*Học viện Hành chính Quốc gia. Giáo trình về quản lý hành chính Nhà nước- Tập III, Hà Nội 1996.*



Hình 6-1. *Quan hệ tài chính*

6.1.1.2. Các chức năng cơ bản của tài chính

Tài chính trong nền kinh tế kế hoạch có hai chức năng cơ bản là *phân phối và giám đốc*. Phân phối là phân phối nguồn tài lực cho sản xuất và phục vụ đời sống, phục vụ các mục tiêu quản lý nhà nước bảo vệ tổ quốc. Giám đốc là việc kiểm tra, kích thích và giám sát nền sản xuất. Hai chức năng cơ bản này của nền kinh tế kế hoạch hóa (hành chính bao cấp) vẫn đúng dưới góc độ quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên khi suy luận từ vai trò tạo điều kiện cho thị trường và 4 biện pháp cơ bản (4I) của Nhà nước có thể thấy vai trò chức năng cơ bản của tài chính là điều tiết nền kinh tế xã hội (thông qua các giải pháp tài chính) nhằm huy động nguồn lực, kích thích hay hạn chế sản xuất kinh doanh. Từ đó trong nền kinh tế thị trường, tài chính có 4 chức năng cụ thể hơn:

- Tạo nguồn lực,
- Công bằng xã hội,
- Kích thích sản xuất,
- An toàn xã hội.

6.1.2. Chính sách tài chính

Chính sách tài chính quốc gia là hệ thống các quan điểm chủ trương và biện pháp của Nhà nước trong lĩnh vực động viên, phân phối và sử dụng các nguồn lực quốc gia, đồng thời điều hành một cách đồng bộ các hoạt động tài phán tài chính hướng đến mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội ổn định. Tài phán tài chính là việc chế tài bằng biện pháp tài chính.

Hệ thống các chính sách tài chính quốc gia bao gồm:

1. Chính sách đầu tư và phát triển,
2. Chính sách động viên nguồn thu,

3. Chính sách tiền tệ

4. Chính sách tài chính doanh nghiệp (quốc doanh),

5. Chính sách đòn bẩy tài chính,

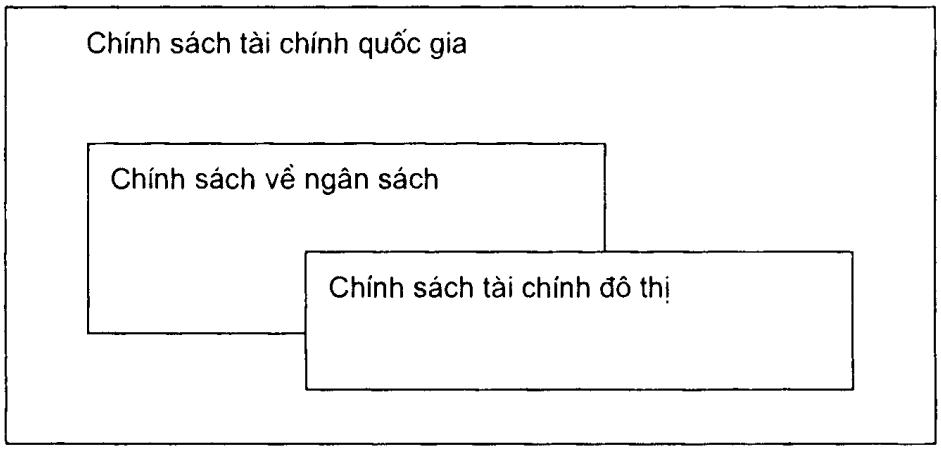
6. Chính sách ngoại hối,

7. Chính sách tiết kiệm,

8. Chính sách phân cấp quản lý tài chính,

9. Chính sách về ngân sách.

Chính sách tài chính đô thị là chính sách của chính quyền đô thị áp dụng các chính sách tài chính quốc gia vào đô thị. Hình 6-2 biểu thị vị trí của chính sách tài chính đô thị trong hệ thống chính sách chung.



Hình 6-2. *Hệ thống chính sách tài chính*

Hiện nay ở nước ta nhiều chính sách tài chính quốc gia đã được thể chế hóa bằng luật pháp như:

- Luật ngân sách
- Luật thuế,
- Luật ngân hàng nhà nước,
- Luật về tiết kiệm chống lãng phí,
- Luật các tổ chức tín dụng,
- V.v. ...

Chính sách tài chính còn nằm trong nhiều văn bản pháp luật về kinh tế-xã hội khác như luật đầu tư, luật doanh nghiệp, luật đất đai, luật xây dựng,v.v... Mọi hoạt động của nền kinh tế-xã hội đều có liên quan đến thu, chi tiền, tức là liên quan tới tài chính và chịu tác động của các chính sách tài chính.

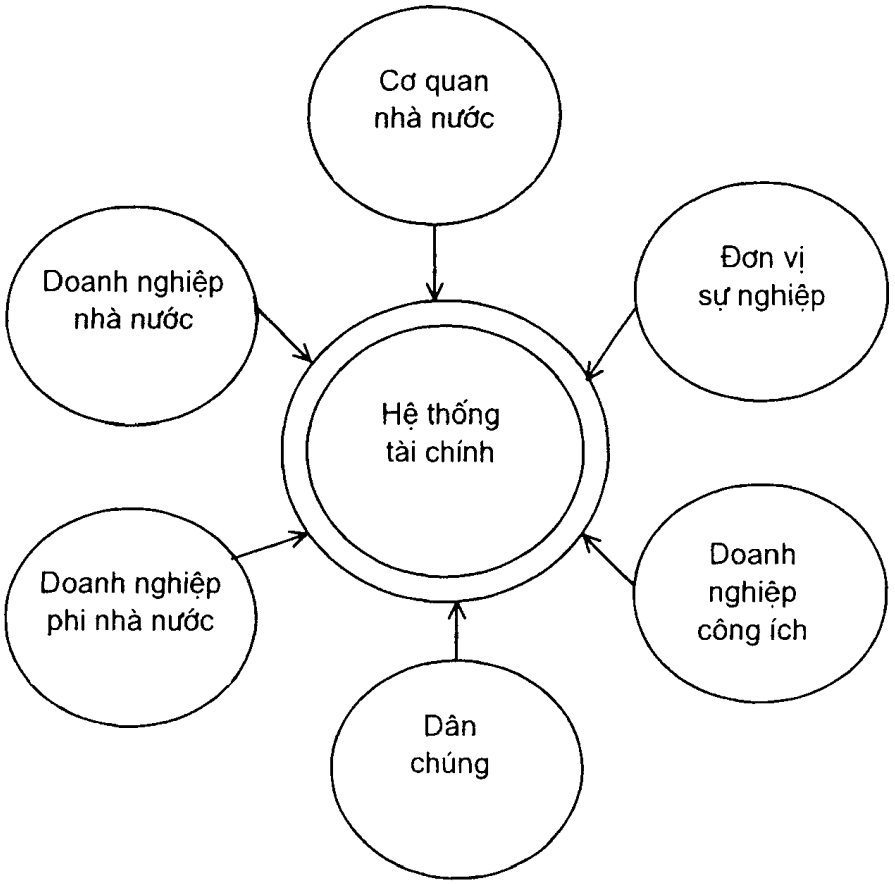
6.1.3. Hệ thống quản lý nhà nước về tài chính

Hệ thống quản lý tài chính là một trong những hệ thống tổ chức chặt chẽ nhất của quốc gia. Nguyên do là vì nó liên quan tới tiền nong, tới quyền lợi trực tiếp của Nhà nước và nhân dân. Nếu không được quản lý chặt chẽ có thể dẫn đến tình trạng lạm thu, tham ô, lãng phí, thất thoát một cách dễ dàng.

Hệ thống tài chính được quản lý tập trung từ Trung ương (Chính phủ) theo hệ thống dọc xuống địa phương. Đồng thời theo chế độ phân cấp còn được sự quản lý, chỉ đạo của chính quyền địa phương theo quyền hạn và trách nhiệm được giao (xem sơ đồ hình 6-3).

Hình 6-3. Hệ thống tài chính

Đối với đô thị, hệ thống tài chính địa phương có quan hệ mật thiết với các cơ quan Nhà nước, các đơn vị sự nghiệp. Các tổ chức kinh tế và dân chúng (xem sơ đồ hình 6-4).



Hình 6-4. *Các chủ thể liên quan với hệ thống tài chính*

Thông qua hệ thống tài chính các chính sách tài chính tác động trực tiếp tới hoạt động của các chủ thể đó.

Mặc dù được quản lý theo hệ thống chặt chẽ từ trung ương đến địa phương, nhưng do tài chính là những vấn đề "sát sườn" đến lợi ích của nhân dân, đến các mục tiêu phát triển đô thị, nên các chính sách tài chính thường được nảy sinh từ cơ sở. Pháp luật về tài chính - ngân sách cũng quy định rõ ai được đề xuất chính sách, ai có thẩm quyền phê duyệt và ai có trách nhiệm thực hiện chính sách. Trong đó vị trí, vai trò của chính quyền các đô thị được đặc biệt coi trọng.

6.1.4. Tầm quan trọng của chính sách tài chính

Từ vai trò chức năng của tài chính nêu trên có thể thấy rõ vai trò của chính sách tài chính. Chính sách tài chính đúng đắn sẽ tạo ra nền tài chính lành mạnh, bảo đảm sự ổn định và phát triển. Chính sách tài chính sai lầm sẽ kìm hãm phát triển, gây mất ổn định nền kinh tế xã hội.

Thế nào là một nền tài chính lành mạnh? Có 6 tiêu chí cơ bản để xem xét như sau:(*)

1. Phát huy được quyền tự quyết và trách nhiệm tài chính của địa phương,
2. Hỗ trợ được việc quản lý và phát triển vĩ mô,
3. Cung cấp các thông tin giá cả thích hợp cho người tiêu dùng,
4. Tăng "sức nổi"của khả năng huy động vốn,
5. Đẩy mạnh các mục tiêu phân phối,
6. Tăng cường sức mạnh của nền kinh tế.

Nhìn lại công cuộc đổi mới của nước ta, có thể thấy thực chất của các chính sách đổi mới về kinh tế chính là đổi mới trong chính sách tài chính.

Xóa bỏ chủ nghĩa hành chính bao cấp là một quá trình giải phóng động lực cá nhân bằng việc xóa chủ nghĩa bình quân trong phân phối, đẩy mạnh mục tiêu phân phối theo lao động, kích thích nỗ lực cá nhân thông qua cạnh tranh và thi đua, kích thích sự tự chủ của các doanh nghiệp và địa phương. Thực hiện các chính sách khoán trong nông nghiệp và tự chủ về tài chính trong công nghiệp và dịch vụ (quốc doanh), phát triển kinh tế nhiều thành phần, tăng nguồn thu ngân sách từ thuế, v.v... Tất cả các chính sách đó đều là chính sách tài chính. Nhờ chính sách đổi mới đó, nước ta đã vượt qua thời kỳ khó khăn, khủng hoảng do hậu quả chiến tranh và chế độ hành chính bao cấp để bước vào giai đoạn công nghiệp hóa trong thời gian qua.

Không chỉ ngày nay, từ xa xưa các triều đại phong kiến anh minh cũng đã biết miễn giảm thuế để "dưỡng sức dân" và tăng thu vào ngân khố, tức là nhờ giảm thuế mà tăng được sản lượng, từ tăng sản lượng dẫn đến tăng được số lượng thuế tuyệt đối. Một số chính sách "tận thu"ngày nay đã kìm hãm sản xuất.

Đối với đô thị, rất nhiều chính sách và giải pháp đầu tư phát triển không xem xét đầy đủ tới yếu tố tài chính đều không khả thi. Nhiều dự án quy hoạch phát triển đô thị, cải tạo và xây dựng mới hệ thống hạ tầng kỹ thuật không thực hiện được do không có vốn đầu tư hoặc không có chính sách huy động vốn. Những dự án này bị dư luận gọi là "quy hoạch treo".

6.2. CÁC CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ

6.2.1. Chính sách thu

6.2.1.1. Mục tiêu và nguyên tắc thu

Để có nguồn tài chính thực hiện các nhiệm vụ, chức năng, chính quyền đô thị phải thực hiện tốt chính sách động viên nguồn thu trên địa bàn.

(*) *Vallich- Tài liệu tham khảo đã dẫn cuối sách*

Để có nguồn thu dồi dào, cần nắm vững các nguyên tắc sau:

1) Ai được hưởng lợi phải trả tiền. Đây là một nguyên tắc công bằng, cũng là một đạo lý, một "luật bất thành văn" trong xã hội loài người. Lợi là lợi ích do đô thị mang lại, ví dụ khi đô thị cung ứng các dịch vụ, hoặc khi xây dựng một tuyến đường, người được hưởng dịch vụ, người được hưởng lợi từ tuyến đường đều phải trả tiền.

Ở nước ta các lợi ích trực tiếp (các dịch vụ) đã thực hiện thu, nhưng các lợi ích gián tiếp như việc mở rộng đường tạo điều kiện thuận lợi cho các hộ hai bên đường trong đi lại, giao dịch, kinh doanh chưa có chính sách thu.

2) Thu bất kể khi nào có thể. Đây cũng là một nguyên tắc công bằng, và không bỏ sót nguồn thu. Trong nền kinh tế thị trường trừ tầng lớp quá bần cùng phải sống nhờ cứu tế xã hội, hoặc một số đối tượng ưu tiên (như sinh viên, học sinh), còn nói chung ai cũng tham gia đóng góp cho xã hội thông qua thuế thu nhập và các phí dịch vụ phải trả, không có tình trạng "xài của chùa".

Đây là hai nguyên tắc gắn kết với nhau làm cơ sở để xác định nguồn thu.

3) Công khai, rõ ràng, bảo đảm chế độ kiểm tra, kiểm soát. Lĩnh vực tài chính tiền tệ vừa gắn với quyền lợi người dân vừa dễ tham ô, tham nhũng, nên các chính sách tài chính và các chế độ thu phải rõ ràng, công khai và được kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ trong quá trình thực hiện.

Ngoài ra tài chính còn là công cụ điều tiết nền kinh tế, việc công khai, minh bạch còn có giá trị thông tin cho thị trường, hỗ trợ cho các doanh nghiệp ra quyết định.

6.2.1.2. Xác định nguồn thu

Có 4 nguồn thu vào ngân sách đô thị:

- Các loại thuế, lệ phí hành chính (theo luật ngân sách ngày 03.6.1996).

- Thu sự nghiệp, thông qua dịch vụ công gồm các loại phí (viện phí, học phí, phí giao thông, tiền điện, tiền nước ...).

- Thu khác (từ bán tài sản, viện trợ các hoạt động kinh tế ...).

- Vay nợ.

Ở nước ta, theo luật ngân sách phân bổ nguồn thu như sau: (điều 32, Luật Ngân sách nhà nước 2002).

a) Các khoản thu 100% vào ngân sách đô thị

- Tiền cho thuê đất,

- Tiền sử dụng đất,

- Tiền cho thuê và bán nhà sở hữu nhà nước,

- Viện trợ, các loại tiền huy động vào ngân sách,

- Phí, lệ phí,

- Tiền vé số, v.v...

b) Các khoản trích nạp về trung ương

- Thuế vốn,

- Thuế thu nhập doanh nghiệp,

- Thuế giá trị gia tăng,

- Thuế tài nguyên.

c) Các khoản thu vào ngân sách quận, huyện và trích % nạp vào ngân sách thành phố

- Thuế thổ trạch,

- Thuế chuyển quyền sử dụng đất,

- Thuế trước bạ,

- Thuế môn bài,

- Thuế sát sinh,

- Một số loại phí, lệ phí.

d) Các khoản trung ương thu 100%

- Thuế xuất nhập khẩu

Ở các nước còn nhiều loại thuế và phí thu vào ngân sách đô thị. Ví dụ, thuế tác động phát triển đánh vào các công trình xây dựng có thay đổi quy mô hay vượt quá quy mô quy định. Từ nhà một tầng thành nhà hai tầng phải chịu thuế trên khoảng diện tích xây dựng tăng thêm. Nếu tại đường phố nào đó quy định hệ số sử dụng đất là 4, nhà nào xây dựng có hệ số sử dụng đất > 4 phải chịu thuế. Tiền thu được sẽ phục vụ việc đảm bảo hạ tầng. Phí đậu xe, phí sử dụng lề đường, phí xử lý ô nhiễm, v.v... được áp dụng phổ biến ở các nước.

Một số nguồn thu khác trực tiếp phục vụ đầu tư được trình bày ở chính sách huy động vốn.

6.2.1.3. Thẩm quyền quyết định nguồn thu

Các ngành, các cấp, các đơn vị không được đặt ra các khoản thu trái với quy định của pháp luật (Điều 5, Luật Ngân sách).

Không phải ai có quyền lực hành chính đều có thể đặt ra các loại phí, lệ phí để bắt người dân phải nạp. Khi chưa có luật ngân sách, nhiều cơ quan Nhà nước đã tự đặt ra các loại lệ phí hành chính, và muốn thu bao nhiêu thì thu. Tuy nhiên khi đó các cơ quan chỉ quan niệm lệ phí là tiền giấy mực, nên mức thu rất thấp, không làm mất lòng dân nhưng cũng không đủ chi cho các dịch vụ phải thực hiện.

Theo Luật ngân sách, chỉ có cơ quan dân cử (Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp) mới có quyền quyết định nguồn thu, mức thu. Các cơ quan này có thể ủy quyền cơ quan hành pháp xác định cụ thể mức thu. Tất cả các sắc thuế đều phải thông qua Quốc hội, Thủ tướng chính phủ quy định danh mục các loại phí và lệ phí hành chính. Chủ tịch thành phố quyết định mức thu một số loại phí theo nghị quyết của HĐND thành phố v.v...

6.2.2. Chính sách chi

6.2.2.1. Mục tiêu và nguyên tắc

Mục tiêu của chi tiền là để thực hiện một nhiệm vụ, một công việc, do đó việc chi tiền phải theo các nguyên tắc cơ bản sau:

1) Chi đúng, chi đủ để thực hiện mục đích chi. Dân gian diễn đạt nguyên tắc này một cách đơn giản là "phải có đủ củi thì cơm mới sôi". Đây cũng là nguyên tắc cơ bản của mục tiêu tiết kiệm. Khi giao nhiệm vụ cho cấp dưới, thủ trưởng phải nghĩ tới các yếu tố đảm bảo thực hiện nhiệm vụ, trong đó phải có yếu tố tài chính. Sau yếu tố con người, yếu tố đủ về tài chính có vai trò quyết định sự thành bại.

2) Tiết kiệm. Tiết kiệm lớn nhất là phát huy được hiệu quả của kinh phí. Tiết kiệm trong từng mục đích chi, chống tham ô, lãng phí. Tiền từ ngân sách không phải là tiền "chùa" mà là mồ hôi, nước mắt của nhân dân, phải phục vụ tốt nhất lợi ích của nhân dân. Các nhà quản lý đô thị phải biết cân đối nguồn tài chính của đô thị để bảo đảm nguyên tắc tiết kiệm. Thông thường các mục đích chi phải được cân nhắc, sắp xếp theo thứ tự ưu tiên, có kế hoạch giải ngân rõ ràng và tổ chức giải ngân theo kế hoạch.

Tiết kiệm trong chi tiêu còn thể hiện ở tính kịp thời, đúng lúc của việc chi. Thủ tục giải ngân rườm rà, quan liêu, chậm trễ là vi phạm nguyên tắc tiết kiệm.

3) Công khai, rõ ràng bảo đảm chế độ kiểm tra, kiểm soát. Giống như việc thu, nguyên tắc này đảm bảo để nhân dân hoặc đại diện có thẩm quyền của họ giám sát được việc chi tiêu của chính quyền đô thị. Hậu quả của việc thiếu công khai, dân chủ là tham nhũng và mất lòng dân. Quản lý công sản cũng là một lĩnh vực của tài chính. Tài sản công do ngân sách nhà nước (đô thị) chi để mua sắm phải được quản lý chặt

chẽ từ khi trang bị, quá trình khấu hao, chuyển dịch đến thanh lý. Nguyên tắc tiết kiệm cũng được thực hiện chặt chẽ trong từng khâu.

Cũng là trang bị xe phục vụ thủ trưởng, nhưng thủ trưởng tiết kiệm sẽ mua loại xe với giá theo quy định chung, thủ trưởng đua đòi sẽ sắm loại xe tốt nhất với giá cao với nhiều lý do để thuyết trình, trừ lý do kinh phí do "trên" rót xuống, của "chùa" nên không xót.

6.2.2.2. Nội dung chi

Một cách khái quát, chính quyền đô thị có 5 khoản chi lớn, gồm chi hành chính, sự nghiệp, đầu tư phát triển, an ninh quốc phòng và chi khác.

- Chi hành chính là các khoản chi phục vụ hoạt động hành chính thường xuyên, bao gồm tiền lương CBCC, chi trang thiết bị, chi phí nghiệp vụ ... Một chính quyền ổn định, bộ máy tổ chức và nhiệm vụ ổn định, chi phí hành chính cũng ổn định và có kế hoạch hàng năm. Hiện nay xu hướng chung là khoán chi phí hành chính cho các cơ quan hành chính công quyền. Các cơ quan được tự chủ về tài chính, tự chủ trong việc trả lương, số lượng nhân viên, trang thiết bị ... Việc khoán chi phí hành chính giúp tăng năng suất lao động và tiết kiệm chi phí.

- Chi sự nghiệp là chi cho các dịch vụ công và các hoạt động sự nghiệp không có thu khác. Chi thường xuyên cho hoạt động cung cấp điện, nước, xử lý nước thải, vận chuyển xử lý rác, bảo dưỡng các công trình hạ tầng kỹ thuật; chi thường xuyên cho hoạt động của các đơn vị dịch vụ y tế (bệnh viện), trường học, thể dục thể thao, văn hóa thông tin, chi nghiên cứu phát triển, lập quy hoạch, kế hoạch (các viện nghiên cứu và kinh phí nghiên cứu khoa học). Chi sự nghiệp thường chiếm tỷ trọng lớn nhất trong chi phí của chính quyền đô thị. Tuy nhiên khoản chi này được bù đắp bằng các khoản thu tương ứng. Nhiều hoạt động sự nghiệp còn được quản lý theo hình thức ghi thu, ghi chi.

- Chi đầu tư phát triển là kinh phí đầu tư xây dựng các dự án hạ tầng kỹ thuật và xã hội và đầu tư cho các doanh nghiệp nhà nước phát triển sản xuất kinh doanh.

- Chi an ninh quốc phòng là những chi phí để đảm bảo an toàn cho đô thị, cho nhân dân và bảo vệ đất nước. Một số nội dung mang tính chất chi sự nghiệp (nhiều khi gọi là sự nghiệp an ninh, quốc phòng).

- Chi khác là các khoản chi có tính cá biệt, không xếp vào các khoản chi nêu trên, thường được giới hạn trong một phạm vi nhỏ cho phép thủ trưởng chính quyền đô thị hoặc thủ trưởng cơ quan được phân cấp quyết định chi.

6.2.2.3. Nghiệp vụ tài chính

Nghiệp vụ tài chính là các hoạt động chuyên môn trong lĩnh vực tài chính của các cơ quan và tổ chức tài chính phục vụ quản lý tài chính của các cơ quan quản lý nhà nước, các tổ chức kinh tế - xã hội.

Các nghiệp vụ tài chính cơ bản bao gồm:

- Dự toán - dự toán thu-chi ngân sách, dự toán đầu tư xây dựng cơ bản, v.v...
- Thanh toán việc thực hiện thu-chi cho những công việc cụ thể,
- Kế hoạch phân bổ tài chính,
- Quyết toán (quyết định tổng thanh toán theo kỳ kế hoạch hoặc cho dự án),
- Kế toán tài chính,
- Kiểm tra kế toán (kiểm tra thực hiện pháp luật về kế toán),
- Kiểm toán (kiểm tra kết quả kế toán),
-...

Ví dụ Bộ Tài chính có nhiệm vụ tổ chức lập dự toán ngân sách nhà nước và phương án phân bổ ngân sách trung ương để Chính phủ trình Quốc hội phê duyệt. Nghiệp vụ tài chính là một lĩnh vực khoa học - khoa học về kinh tế - tài chính. Trên cơ sở khoa học đó, ngành tài chính có những quy phạm về nghiệp vụ, có thể gọi là nghiệp vụ kỹ thuật tài chính. Đó là những quy định chi tiết về quy trình lập dự toán, kế toán và báo cáo tài chính, thanh tra kiểm tra tài chính, kiểm toán; quy định chi tiết từng mẫu biểu chứng từ, các chuẩn số liệu v.v...

Để hiểu rõ và thực hiện tốt các chính sách tài chính, cần biết các nguyên tắc, các quy định trong nghiệp vụ tài chính.

6.2.2.4. Kiểm toán

Kiểm toán là việc kiểm tra, đánh giá và xác nhận tính đúng đắn, trung thực của báo cáo tài chính.

Kiểm toán độc lập là hoạt động của các đơn vị tư vấn về tài chính chỉ chịu trách nhiệm trước pháp luật thực hiện việc kiểm tra đánh giá báo cáo kế toán (báo cáo tài chính) của các tổ chức kinh tế, xã hội và cá nhân có yêu cầu. Kiểm toán độc lập không chỉ tạo điều kiện đảm bảo sự đúng đắn và trong sạch của tổ chức được kiểm toán mà còn bảo vệ được quyền lợi người tiêu dùng và lợi ích lâu dài của xã hội.

Kiểm toán nhà nước (theo Luật kiểm toán nhà nước 2002) là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực kiểm tra tài chính Nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

Đối tượng kiểm toán Nhà nước là các hoạt động có liên quan đến quản lý sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước (Điều 63- Luật Kiểm toán 2002). Kiểm toán Nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc giữ gìn một nền tài chính minh bạch và lành mạnh. Tài chính lành mạnh là một trong bốn tiêu chí phát triển bền vững của đô thị.

Kiểm toán Nhà nước được tổ chức và quản lý tập trung thống nhất gồm bộ máy điều hành, kiểm toán Nhà nước chuyên ngành, kiểm toán Nhà nước khu vực và các đơn vị sự nghiệp. Đứng đầu kiểm toán Nhà nước là Tổng kiểm toán Nhà nước do Quốc hội bầu, chịu trách nhiệm về tổ chức và hoạt động của kiểm toán Nhà nước trước pháp luật, trước Quốc hội, ủy ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ.

6.2.3. Chính sách huy động vốn

6.2.3.1. Mục tiêu và nguyên tắc

Chính sách huy động vốn là tổng thể các chính sách kinh tế-xã hội nhằm huy động nguồn vốn trong nước và nước ngoài để đáp ứng mục tiêu phát triển. Chính sách huy động vốn liên quan chặt chẽ và là một bộ phận của chính sách đầu tư phát triển.

Trong phần này chỉ đề cập một số nội dung về mặt tài chính trong chính sách huy động vốn cho chính quyền đô thị.

Mục tiêu của chính sách huy động vốn là thu hút được càng nhiều càng tốt nguồn tiền và tài sản (bất động sản) trong xã hội để phục vụ đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng và dịch vụ đô thị.

Như vậy nội dung chi của vốn được huy động cho chính quyền đô thị là chi sự nghiệp và đầu tư phát triển liên quan tới các dịch vụ đô thị có thu và xây dựng các công trình hạ tầng đô thị.

Chính sách huy động vốn phản ảnh quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân đô thị. Quan điểm chung là *Nhà nước không có tiền, Nhà nước chỉ có nhiệm vụ huy động nguồn tài chính từ dân để phục vụ lại dân.* Bên cạnh việc thực hiện các nguồn thu vào ngân sách bằng các chính sách thu đã nêu ở trên, chính quyền đô thị còn phải tìm cách động viên nhân dân đóng góp theo nguyên tắc tự nguyện vào sự nghiệp xây dựng đô thị. Người góp vốn được bảo toàn vốn và có lợi.

Nguyên tắc của các chính sách huy động vốn là:

1) Tự nguyện, các bên cùng có lợi. Đây là nguyên tắc giải quyết hài hòa các lợi ích của nhân dân đô thị.

2) Công bằng, công khai, dân chủ, bảo đảm sự kiểm tra, giám sát.

Trong thực tế khó có công bằng tuyệt đối, nhất là theo quan niệm và nhận thức về lợi ích chung và riêng của mỗi người. Do đó mọi sự huy động vốn đều cần có sự tuyên truyền vận động để mọi người nắm được chủ trương của Nhà nước, giác ngộ lợi ích chung và lâu dài của mình, tham gia đóng góp vào sự nghiệp chung.

6.2.3.2. Các hình thức huy động vốn

Chính quyền đô thị có thể sử dụng nhiều biện pháp để huy động vốn dưới các hình thức sau:

- Phát hành trái phiếu đô thị, đây là hình thức trực tiếp vay tiền của người dân. Khi mua trái phiếu người dân đã biểu thị tinh thần vì sự nghiệp chung. Trái phiếu có thể không giữ được giá trị do mức độ lãi suất thường thấp hơn tỷ lệ lạm phát. Các công ty tài chính cũng có thể phát hành trái phiếu để vay vốn trong xã hội.

- Phát hành cổ phiếu đối với một số dự án đầu tư cụ thể và có lời. Thường đó là các dự án dịch vụ xã hội có kinh doanh dịch vụ dưới dạng các công ty cổ phần.

- Khuyến khích thực hiện các dự án BOT (Build Operate Transfer). Nhà đầu tư bỏ vốn thực hiện các dự án hạ tầng kỹ thuật. Khai thác một thời gian để thu hồi vốn và lợi nhuận rồi chuyển giao lại cho Nhà nước. Tỷ lệ lợi nhuận, tỷ lệ khấu hao, lãi suất vốn vay, thời hạn và mức phí thu được xác định trong hợp đồng BOT giữa Nhà nước và chủ đầu tư. Có thể nói đây là hình thức hữu hiệu nhất để huy động vốn.

- Vay từ các tổ chức tín dụng trong và ngoài nước để phát triển hạ tầng với thời hạn dài (vay dài hạn) và lãi suất ưu đãi.

- Vay trực tiếp từ các hộ dân chịu ảnh hưởng của dự án. Nhiều dự án cải tạo đô thị tiền đền bù giải tỏa còn lớn hơn kinh phí đầu tư xây dựng công trình. Nhà nước có thể thực hiện việc đền bù chậm, sau khi thực hiện công trình. Phương thức này các hộ dân được hưởng lợi nhờ công trình sớm hoàn thành.

- Đổi đất lấy hạ tầng, khi một con đường được mở qua một khu đất tạo điều kiện chuyển mục đích sử dụng đất từ nông nghiệp thành phi nông nghiệp, làm tăng đáng kể giá trị sử dụng của đất. Nhà nước có thể tính giá trị tăng thêm đó để cấn trừ vào tiền đền bù.

- Tư nhân hóa, xã hội hóa cũng là các hình thức huy động vốn sẽ được đề cập ở mục sau.

Trách nhiệm đề xuất các giải pháp huy động vốn, tạo vốn thường thuộc về ngành tài chính, tuy nhiên các ngành trực tiếp quản lý về hạ tầng và dịch vụ đô thị lại có nhu cầu bức xúc hơn. Trên thực tế nhiều giải pháp tạo vốn đã được các sở ngành chức năng đó đề xuất.

6.2.4. Chính sách tư nhân hóa, xã hội hóa

Tư nhân hóa, xã hội hóa là các giải pháp lớn về kinh tế và đầu tư phát triển trong quá trình đổi mới, chuyển từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung hành chính bao cấp qua cơ chế thị trường ở nước ta. Nội dung cơ bản của các chính sách này là vấn đề tài chính.

6.2.4.1. Tư nhân hóa

Tư nhân hóa là việc chuyển giao sở hữu tư liệu sản xuất từ Nhà nước qua tư nhân hoặc cho phép tư nhân sản xuất kinh doanh các ngành nghề mà trước đó chỉ có Nhà nước độc quyền làm.

Mục tiêu của tư nhân hóa là nhằm huy động tối đa nguồn lực trong xã hội, phát huy tính năng động sáng tạo của mọi cá nhân vào công cuộc phát triển kinh tế, phát triển đô thị.

Về nguyên tắc, do các lĩnh vực hạ tầng đô thị, dịch vụ đô thị có ý nghĩa xã hội, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống nhân dân, nên dù tư nhân hóa, Nhà nước vẫn phải nắm giữ quyền quản lý, bảo đảm lợi ích của doanh nghiệp, của người tiêu dùng và của đô thị.

Tùy mục tiêu xã hội mà đối với mỗi ngành có "liều lượng"tư nhân hóa khác nhau, sao cho Nhà nước chi phối được việc cung ứng hạ tầng và dịch vụ đô thị, huy động được nguồn lực trong nhân dân, đáp ứng được nhu cầu trước mắt và lâu dài của xã hội.

Mục tiêu của kinh doanh là lợi nhuận, dù đó là kinh doanh về dịch vụ y tế, giáo dục, văn hóa, thể dục thể thao hay cấp điện, cấp nước, v.v... trong đô thị. Tuy nhiên trong các lĩnh vực hạ tầng và dịch vụ đô thị nêu trên lợi nhuận không phải là mục tiêu tối thượng. Trong các lĩnh vực này lợi nhuận thường thấp nhưng ổn định, ít rủi ro nên cũng hấp dẫn được đầu tư của tư nhân.

Ở nước ta hiện nay quá trình tư nhân hóa đang được đẩy mạnh. Cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước cũng nằm trong quá trình này. Đối với hạ tầng kỹ thuật đô thị, nhiều dự án giao thông, cấp nước, đã thực hiện dưới hình thức BOT, cũng là một hình thức tư nhân hóa. Nhiều công ty tư nhân (doanh nghiệp tư nhân, cổ phần, TNHH, ...) đã đầu tư xây dựng các nhà máy điện, xây dựng và bảo đảm cung cấp nước sạch cho các khu vực dân cư, nhiều bệnh viện tư, trường tư thục (kể cả trường đại học) đã được thành lập. Kết quả của quá trình tư nhân hóa đã đáp ứng kịp thời nhu cầu của nhân dân đô thị.

6.2.4.2. Xã hội hóa

Trong chế độ hành chính bao cấp, Nhà nước bao lo cung cấp và phân phối toàn bộ phúc lợi xã hội, việc học hành, chữa bệnh đều được miễn phí. Xã hội hóa là một qua trình xóa bỏ bao cấp trong các lĩnh vực dịch vụ xã hội và cung ứng hạ tầng đô thị.

Mục tiêu của xã hội hóa là xóa bỏ bao cấp, động viên nguồn tài chính từ nhân dân một cách trực tiếp để phục vụ lại họ.

Tư nhân hóa cũng có thể xem là một hình thức xã hội hóa.

Nguyên tắc của xã hội hóa là:

- Phải bảo đảm trước tiên các mục tiêu xã hội,
- Vừa sức đối với người dân,
- Gắn liền với chính sách trợ cấp trợ giá và các hoạt động từ thiện.

Xã hội hóa thực chất là thực hiện một nguyên tắc tài chính trong nền kinh tế thị trường là "ai được hưởng lợi thì phải trả tiền". Tuy nhiên đối với các chi phí chữa bệnh, học hành, đối tượng người nghèo khó có điều kiện chi trả đủ. Vì mục tiêu xã hội lớn lao hơn, Nhà nước phải thực hiện một phần chính sách bao cấp dưới hình thức miễn giảm học phí, viện phí, cung cấp học bổng, cho sinh viên vay trả chậm hoặc thanh toán chậm viện phí v.v...

6.2.5. Chính sách giá cả

Trong nền kinh tế thị trường giá cả do thị trường quyết định. Tuy nhiên có rất nhiều mặt hàng và sản phẩm dịch vụ, bên cạnh tác động của thị trường (đặc biệt là luật cung cầu) còn có tác động của chính sách. Chính sách giá cả hướng tới việc điều tiết giá cả thị trường nói chung và giá dịch vụ đô thị nói riêng, vừa đáp ứng nhu cầu phát triển tự nhiên của nền kinh tế, vừa đáp ứng nhu cầu thiết yếu trong đời sống nhân dân.

Do có sự tác động qua lại giữa các hàng hóa (kể cả sức lao động, quyền tài sản) và các sản phẩm dịch vụ nên khi thay đổi giá cả ở mặt hàng này, dịch vụ này sẽ gây tác động dây chuyền đến các hàng hóa và dịch vụ khác. Bài toán điều tiết giá cả là một bài toán phức tạp, nếu giải quyết không khéo, có thể làm biến dạng thị trường. Trong quá trình đổi mới ở nước ta, các chính sách đầu tư và giá cả trong nhiều trường hợp thiếu linh hoạt, uyển chuyển, nhiều khi theo kiểu "giật cục". Ví dụ tự nhiên cấm xuất khẩu đồ gỗ làm cho nhiều xí nghiệp gỗ điêu đứng, hay gần đây đưa ra phương án tăng học phí lên 2÷3 lần.

Như vậy yêu cầu có tính nguyên tắc của chính sách giá cả là phải xem xét tác động dây chuyền của giá cả, bảo đảm sự ổn định của thị trường, kích thích sản xuất

và dịch vụ, kích thích đầu tư phát triển, giải quyết hài hòa các lợi ích của nhân dân đô thị.

Nhà nước và chính quyền đô thị thường dùng các biện pháp sau đây để điều tiết giá cả thị trường.

1) Định giá một số sản phẩm về hạ tầng như giá điện, giá nước sạch, giá xăng dầu, giá thoát nước và xử lý nước bẩn (được thu qua nước cấp), v.v... Nguyên tắc chung của việc định giá là bảo đảm Nhà nước không phải bù lỗ cho doanh nghiệp, trừ trường hợp bất khả kháng.

Giá của những mặt hàng được định giá này có vai trò làm nền trong mặt bằng giá chung. Nói chung giá quy định được quy định cho sản phẩm của các công ty độc quyền tự nhiên và phi lợi nhuận của Nhà nước. Đối với các công ty tham gia sản xuất và dịch vụ trong các lĩnh vực về hạ tầng cũng phải tuân theo giá quy định. Trong nhiều trường hợp Nhà nước mua xỉ của công ty theo giá thương lượng và cung ứng cho đô thị theo giá quy định. Ví dụ giá điện mua của nhà máy điện Hiệp Phước (đầu tư của Đài Loan) hay giá nước Bình An (đầu tư của Malayxia) đều cao hơn giá điện, nước cấp cho nhân dân thành phố.

2) Định giá dịch vụ và bù lỗ cho doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ đô thị. Ví dụ định giá và bù lỗ trong giao thông công cộng.

3) Định giá kinh doanh không bù lỗ cho các doanh nghiệp kinh doanh như: dịch vụ giáo dục, y tế, văn hóa, thể dục thể thao. Trong các lĩnh vực này Nhà nước (chính quyền địa phương) thường quan tâm tới những người thu nhập thấp. Mức giá chỉ có tính hướng dẫn, vừa để làm cơ sở tính thuế, vừa định hướng cho kinh doanh, sao cho người có thu nhập thấp tiếp cận được các dịch vụ.

4) Đấu giá tài sản công, đấu thầu khai thác dự án, giải pháp này thường áp dụng cho các dự án đã được đầu tư thuộc tài sản công, để nâng hiệu quả khai thác, chính quyền có thể đấu chọn đơn vị nhận thầu.

5) Thực hiện các biện pháp kích cung, kích cầu để điều tiết giá. Đây là biện pháp chung và phổ biến trong nền kinh tế. Đối với hạ tầng và dịch vụ công cộng, dịch vụ xã hội chính quyền có thể dùng biện pháp cho vay ưu đãi để kích cung, hoặc bảo lãnh vay cho doanh nghiệp, trả lãi suất tiền vay cho doanh nghiệp để tạo điều kiện thực hiện sớm dự án. Nhiều trường học, bệnh viện ở thành phố Hồ Chí Minh đã được hưởng chế độ ưu đãi này.

6.2.6. Chính sách phân cấp tài chính

Chính sách phân cấp tài chính là một trong những chính sách quan trọng nhất trong các chính sách tài chính.

Phân cấp tài chính là sự phân phối nguồn thu, trách nhiệm thu và nội dung chi giữa Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp.

Mục tiêu của chính sách phân cấp tài chính là nhằm đảm bảo nguồn lực và điều kiện huy động nguồn lực tài chính hợp lý trong toàn bộ máy Nhà nước, phát huy tốt nhất các nguồn tài chính phục vụ tốt nhất mục tiêu quản lý nhà nước.

6.2.6.1. Nguyên tắc phân cấp

1) Giao chức năng chi tiêu theo nhiệm vụ. Tài chính là phương tiện đảm bảo để thực hiện các nhiệm vụ chính trị. Giao nhiệm vụ phải gắn liền với giao kinh phí (hoặc phân cấp thu chi) để thực hiện nhiệm vụ.

2) Theo sát các mục tiêu chiến lược. Từ mục tiêu chiến lược xác định được nhiệm vụ của các tổ chức, nơi nào là trọng yếu, nơi nào là thứ yếu. Tài chính là công cụ để thực hiện các mục tiêu chiến lược, phân bổ, phân cấp đúng sẽ phát huy được công năng, ngược lại là lãng phí nguồn lực.

Giao nhiệm vụ và tài chính cho chính quyền cấp thấp nhất, gần dân nhất sẽ có điều kiện đáp ứng tốt nhất nhu cầu của nhân dân, thực hiện tốt nhất các mục tiêu quản lý Nhà nước.

3) Bảo đảm thu đủ, chi đủ và công bằng. Đây là những nguyên tắc của thu chi tài chính, việc phân cấp phải bảo đảm thực hiện tốt các nguyên tắc đó.

Trong thực tế "các thành phố sinh ra đều không bình đẳng". Ví dụ thành phố Hồ Chí Minh có vị trí thuận lợi để phát triển kinh tế, trong khi các tỉnh biên giới lại có vị trí đặc biệt quan trọng về an ninh quốc gia. Chính phủ giữ quyền điều phối tài chính để hỗ trợ phát triển trong phạm vi cả nước.

4) Bảo đảm điều phối (chuyển kinh phí) thuận lợi. Trong hệ thống quyền lực Nhà nước có hệ thống ngang và hệ thống dọc. Trong phân cấp tài chính cũng theo hệ thống ngang và hệ thống dọc. Đảm bảo việc lưu chuyển kinh phí là một nhu cầu phản ứng của hệ thống trước sự tác động của các yếu tố bên ngoài. Phản ứng linh hoạt thể hiện khả năng thích nghi tốt, bộ máy sẽ mạnh, ngược lại bộ máy sẽ mất hiệu lực.

6.2.6.2. Nội dung phân cấp tài chính

Phân cấp tài chính dựa trên cơ sở phân bổ nhiệm vụ giữa trung ương và địa phương. Phân bổ nhiệm vụ giữa trung ương và địa phương ngày nay không còn nặng theo hướng phân bổ quyền lực, mà là phân bổ trách nhiệm cung cấp dịch vụ công. Những dịch vụ lớn có ý nghĩa toàn quốc hoặc liên tỉnh do trung ương đảm nhiệm. Những việc chỉ có ý nghĩa trong phạm vi địa phương do địa phương đảm nhiệm:

Trung ương đảm trách các nhiệm vụ:

- An ninh, quốc phòng, ngoại giao
- Bưu chính viễn thông
- Quốc lộ, cảng biển, hàng không
- Xây dựng pháp luật
- Nghiên cứu chiến lược, kế hoạch, giáo dục
-...

Địa phương lo các công việc:

- Đường sá địa phương
- Hạ tầng xã hội, phúc lợi công cộng
- Dịch vụ công cộng
- Giáo dục địa phương
- Quản lý đất đai, xây dựng
- An ninh trật tự
-...

Trên cơ sở phân công trách nhiệm cung cấp dịch vụ, Chính phủ quyết định việc phân công thu và phân cấp chi tiêu tài chính. Về thu có thuế, phí, lệ phí và thu khác. Về chi có chi thường xuyên, chi sự nghiệp, chi đầu tư phát triển và chi khác. Sau khi được phân công, phân cấp, cấp ngân sách là cấp có quyền quyết định việc thu chi theo phạm vi được phân công.

6.2.6.3. Hình thức phân cấp

- Phân giao nguồn thu
- Phân giao tỷ lệ nộp ngân sách quốc gia
- Phân công trách nhiệm lập kế hoạch ngân sách
- Phân công thẩm quyền quyết định thu chi
- Các nguyên tắc tự nguyện, tự chủ tài chính
- Chế tài và kỷ luật.

Những nội dung và hình thức phân cấp được quy định rõ ràng và chặt chẽ trong Luật Ngân sách.

6.2.6.4. Điều phối tài chính

Chính phủ và chính quyền cấp trên có quyền điều phối tài chính cho các địa phương và chính quyền cấp dưới. Ví dụ cả nước có 63 tỉnh thành, hiện nay chỉ có 10

tỉnh thành có mức đóng góp vào ngân sách cao hơn mức chi phí của địa phương. Chính phủ đã điều phối ngân sách quốc gia hỗ trợ cho các địa phương nghèo, đó là điều phối giữa các địa phương, gọi là điều phối theo chiều ngang. Chính phủ còn giảm tỷ lệ thu nạp về trung ương, đó là điều phối theo chiều dọc.

6.2.6.5. Tự chủ tài chính

Chính quyền địa phương có điều kiện phục vụ dân tốt nhất. Hầu như tất cả các quốc gia đều có xu hướng tăng cường tính tự chủ của địa phương. Tuy nhiên để đảm bảo tính thống nhất quốc gia việc phân cấp tài chính phải vừa nâng cao được vai trò tự chủ của địa phương, vừa bảo đảm sự giám sát của trung ương. Việc phân cấp tài chính tuy chỉ là việc phân giao nhiệm vụ và nguồn tài chính nhưng có thể làm đảo lộn trật tự quyền lực trong hệ thống chính quyền theo kiểu "trên bảo dưới không nghe"hoặc "mạnh ai nấy làm".

Trao quyền tự chủ tài chính cho địa phương là trao các nguyên tắc, các cơ chế để địa phương phát huy được tính năng động, đáp ứng kịp thời nhu cầu của nhân dân, nhu cầu của phát triển. Trên thực tế công cuộc đổi mới ở nước ta đã bắt đầu từ các hành động "xé rào"vượt qua các rào cản của cơ chế hành chính bao cấp. Các rào cản đó là các nguyên tắc, các quy định về tài chính. Hiện nay nhiều địa phương vẫn muốn "cho tôi một cơ chế hơn cho tiền".

Định hướng tăng cường phân cấp cho địa phương, nâng cao quyền tự chủ về tài chính của địa phương mâu thuẫn với yêu cầu bảo đảm tính thống nhất quốc gia, đây là mâu thuẫn giúp cho khoa học về phân cấp tài chính và xây dựng bộ máy Nhà nước phát triển.

6.3. VAI TRÒ CỦA NGÂN HÀNG, CÁC TỔ CHỨC TÍN DỤNG VÀ THỊ TRƯỜNG TIỀN TỆ

Ngân hàng, các tổ chức tín dụng và thị trường tiền tệ có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc thực hiện các chính sách tài chính đô thị.

6.3.1. Vai trò của ngân hàng và các tổ chức tín dụng

6.3.1.1. Một số khái niệm

Tổ chức tín dụng, ngân hàng là các doanh nghiệp kinh doanh trong lĩnh vực tài chính - tiền tệ. Ngân hàng là loại tổ chức tín dụng được thực hiện toàn bộ hoạt động ngân hàng và các hoạt động kinh doanh khác có liên quan. Tổ chức tín dụng phi ngân hàng là loại tổ chức tín dụng được thực hiện một số hoạt động ngân hàng như là nội dung kinh doanh thường xuyên, *nhưng không được nhận tiền gửi không kỳ hạn,*

không làm dịch vụ thanh toán. Tổ chức tín dụng phi ngân hàng gồm công ty tài chính, công ty cho thuê tài chính và các tổ chức tín dụng phi ngân hàng khác.

Ngân hàng nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2003) và các loại ngân hàng khác (thương mại, đầu tư phát triển, chính sách, ngân hàng hợp tác, v.v...) được tổ chức và hoạt động theo luật các tổ chức tín dụng (2004).

Ngân hàng nhà nước là cơ quan của Chính phủ và là ngân hàng Trung ương của quốc gia. Ngân hàng nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tiền tệ và hoạt động ngân hàng; là ngân hàng phát hành tiền, ngân hàng của các tổ chức tín dụng và ngân hàng làm dịch vụ tiền tệ của Chính phủ. Như vậy Ngân hàng nhà nước vừa là một cơ quan hành pháp vừa là một tổ chức tín dụng.

Chính sách tiền tệ quốc gia là một bộ phận của chính sách kinh tế - tài chính của Nhà nước nhằm ổn định giá thị trường tiền, kiềm chế lạm phát.

Thị trường tiền tệ là thị trường vốn ngắn hạn, nơi mua bán ngắn hạn các giấy tờ có giá, bao gồm tín phiếu kho bạc, tín phiếu ngân hàng nhà nước, cổ phiếu, chứng chỉ tiền gửi và các giấy tờ có giá khác.

6.3.1.2. Chính sách của Nhà nước về các loại hình tổ chức tín dụng (Điều 4, Luật các tổ chức tín dụng)

1) Thống nhất quản lý mọi hoạt động ngân hàng, xây dựng hệ thống các tổ chức tín dụng hiện đại, đủ sức đáp ứng nhu cầu vốn và dịch vụ ngân hàng cho nền kinh tế và dân cư, góp phần thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, bảo đảm an toàn hệ thống các tổ chức tín dụng, bảo vệ lợi ích hợp pháp của người gửi tiền.

2) Đầu tư vốn và các nguồn lực khác để phát triển các tổ chức tín dụng nhà nước, tạo điều kiện cho các tổ chức này giữ vai trò chủ đạo và chủ lực trên thị trường tiền tệ.

3) Nhà nước thành lập các ngân hàng chính sách hoạt động không vì mục đích lợi nhuận để phục vụ người nghèo và các đối tượng chính sách khác; phục vụ miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế xã hội khó khăn; phục vụ nông nghiệp, nông thôn và nông dân nhằm thực hiện các chính sách xã hội của Nhà nước. Chính phủ quy định chính sách tín dụng ưu đãi về vốn, lãi suất, điều kiện, thời hạn vay vốn.

4) Bảo vệ quyền sở hữu, quyền và lợi ích hợp pháp khác trong hoạt động của các tổ chức tín dụng hợp tác nhằm tạo điều kiện cho người lao động tương trợ nhau trong sản xuất và đời sống.

Các loại hình tổ chức tín dụng bao gồm:

- Tổ chức tín dụng Nhà nước (Ngân hàng nhà nước, Ngân hàng quốc doanh, Quỹ đầu tư phát triển, Công ty tài chính, ...)

- Tổ chức tín dụng cổ phần

- Tổ chức tín dụng hợp tác

- Tổ chức tín dụng liên doanh

- Tổ chức tín dụng 100% vốn nước ngoài

- Tổ chức tín dụng nước ngoài được mở chi nhánh và văn phòng đại diện tại Việt Nam, được góp vốn và mua cổ phần của tổ chức tín dụng tại Việt Nam theo quy định của Chính phủ.

6.3.1.3. Các ngân hàng và tổ chức tín dụng có vai trò gì trong chính sách tài chính đô thị ?

Hoạt động ngân hàng có bốn nội dung:

- Kinh doanh tiền tệ, là các hoạt động kinh doanh trên thị trường tiền tệ.

- Nhận gửi tiền - tiền nhàn rỗi trong nhân dân, trong xã hội.

- Cấp tín dụng - cho vay trên cơ sở bảo lãnh cầm cố, thế chấp tài sản ...

- Dịch vụ thanh toán - các tổ chức và cá nhân thanh toán tiền cho nhau qua ngân hàng.

Hoạt động của tổ chức tín dụng phi ngân hàng có một nội dung là cấp tín dụng.

Hoạt động của ngân hàng và các tổ chức tín dụng có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc tạo nguồn vốn đầu tư cho sản xuất kinh doanh, đảm bảo thực hiện các mục tiêu kinh tế-xã hội và môi trường của đô thị.

Công cụ trong việc huy động nguồn tiền nhàn rỗi trong xã hội và cấp tín dụng cho sản xuất - kinh doanh là lãi suất tiền gửi. Lãi suất tiền gửi cao sẽ thu hút được tiền gửi, lãi suất cho vay thấp sẽ kích thích đầu tư. Lãi suất tiền gửi là công cụ điều tiết nền kinh tế. Khi lãi suất tiền gửi thấp, tiền nhàn rỗi sẽ chảy về hướng đầu cơ bất động sản, mua vàng trữ, tạo nên vòng luẩn quẩn về đầu tư phát triển đã đề cập ở chương 3 về quản lý đất đai.

Việc cung cấp tín dụng với lãi suất ưu đãi (của các ngân hàng chính sách) còn tạo điều kiện thực hiện các chính sách xã hội, đảm bảo các mục tiêu về xã hội và môi trường trong phát triển đô thị. Các ngân hàng phát triển nhà lấy mục tiêu tạo điều kiện cho người dân mua nhà là chính (chỉ cần bảo đảm lãi suất dương) có vai trò hỗ trợ thực hiện mục tiêu của chính sách nhà ở.

Đối với đô thị, hoạt động cấp tín dụng quan trọng nhất là tín dụng cho các dự án phát triển hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội đô thị, kể cả các dự án cải tạo đô thị cũ, phát triển các khu đô thị mới. Đây là những dự án cần vốn lớn, nếu thiếu sự tham gia của ngân hàng khó có thể thực hiện được.

Một vai trò đặc biệt khác của ngân hàng là tạo điều kiện chuyển vốn trong xã hội, chuyển vốn thuận tiện là một trong bốn tiêu chí quan trọng trong phân cấp tài chính, đồng thời cũng là tiêu chí cơ bản cho một nền tài chính lành mạnh nói chung.

Để phát huy tốt vai trò của ngân hàng và tổ chức tín dụng, ngoài việc tạo điều kiện tốt cho các ngân hàng và tổ chức tín dụng, chính quyền đô thị cần quan tâm tới việc tuyên truyền vận động nhân dân tham gia các chương trình tiết kiệm và sử dụng các quỹ tín dụng vào việc đầu tư phát triển và hoạt động sản xuất kinh doanh của mình. Mới đi lên từ xã hội nông nghiệp, không phải ai cũng biết đến vai trò của các tổ chức tín dụng trong đời sống của mình.

6.3.2. Vai trò của thị trường tiền tệ

Thị trường tiền tệ, đặc biệt là thị trường chứng khoán (stock exchange) là nơi các nhà đầu tư có thể trực tiếp huy động vốn từ nguồn tiền nhàn rỗi trong nhân dân.

Xu thế phát triển của thế giới là hướng đến nền kinh tế tri thức. Trong nền kinh tế đó giới trí thức thay thế vai trò của giới tư sản (sở hữu tư bản) trong nền kinh tế tư bản chủ nghĩa. Sở dĩ người ta nói đến điều đó không chỉ là vì cách mạng khoa học kỹ thuật phát triển ở trình độ cao, người trí thức trở thành lực lượng sản xuất trực tiếp và chủ yếu mà còn là vì nguồn vốn đã được xã hội hóa. Vốn hoạt động của các doanh nghiệp chủ yếu được huy động từ cổ phiếu.

Ở nước ta thị trường vốn mới ở bước sơ khai. Hiện nay cả nước mới có 2 sở giao dịch chứng khoán (thị trường chứng khoán) là thành phố Hồ Chí Minh (1998) và Hà Nội (2005), và mới có vài chục công ty niêm yết cổ phiếu. Trong đó có một số công ty phát triển bất động sản. Nhà nước cũng đã có chính sách cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước, phát hành công trái, phát hành trái phiếu đô thị để huy động nguồn vốn trong nhân dân phục vụ phát triển kinh tế, trước hết là phát triển cơ sở hạ tầng.

Tạo điều kiện cho thị trường tiền tệ là tạo điều kiện để huy động nguồn lực cho phát triển.

Chương 7

XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ

7.1. TẦM QUAN TRỌNG CỦA CHÍNH SÁCH XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN

7.1.1. Chính quyền đô thị mạnh - một giải pháp của quản lý đô thị

Tất cả các chính sách đô thị đã đề cập tới chỉ được thực hiện tốt khi đô thị có bộ máy quản lý Nhà nước mạnh. Bộ máy quản lý nhà nước của đô thị là cấp chính quyền địa phương. Ở vị trí là chính quyền địa phương, chính quyền đô thị có ba lợi thế cơ bản để thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội quốc gia. Đó là:

- Mỗi đô thị như một cơ thể có tính độc lập tương đối về không gian với trung ương và các địa phương khác. Điều này giúp chính quyền đô thị xử lý công việc trong phạm vi lãnh thổ tương đối nhỏ hẹp của mình một cách chủ động trên cơ sở chính sách và pháp luật chung.

- Là cấp chính quyền gần dân, có điều kiện sâu sát với nguyện vọng và quyền lợi của dân, dễ thích nghi và phản ứng kịp thời với sự đòi hỏi của tình hình thực tế.

- Là cấp chính quyền trực tiếp tổ chức thực hiện mọi chủ trương chính sách của Nhà nước trung ương. Ở cấp thực hiện chính quyền đô thị có điều kiện bám sát thực tiễn, phát hiện kịp thời các khiếm khuyết của chính sách vĩ mô, tham gia bổ sung, hoàn thiện các chính sách chung và đề xuất các giải pháp phù hợp cho đô thị.

Chính quyền đô thị có vai trò quyết định trong việc tổ chức thực hiện các chính sách quốc gia nói chung và về đô thị nói riêng nên xây dựng chính quyền địa phương mạnh, có hiệu lực và hiệu quả cao được xem là một giải pháp hàng đầu để quản lý đô thị.

7.1.2. Nhiệm vụ của chính quyền đô thị

Để thực hiện tốt ba chức năng cơ bản của Nhà nước trong đô thị (cung ứng hạ tầng, tạo điều kiện cho các thị trường, bảo vệ môi trường), chính quyền đô thị có các nhiệm vụ sau :(*)

(*) *Nguồn : Tài liệu tập huấn về quản lý đô thị - Bộ Xây dựng.*

1. Xây dựng chiến lược, chính sách, quy hoạch, kế hoạch quản lý phát triển đô thị,

2. Ban hành các văn bản pháp luật theo thẩm quyền phục vụ quản lý đô thị,

3. Chỉ đạo triển khai đầu tư xây dựng và phát triển thị trường bất động sản,

4. Tổ chức cung ứng cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội,

5. Bảo vệ môi trường sinh thái,

6. Phát triển văn hóa, khoa học kỹ thuật, thực hiện chiến lược con người, bảo vệ các di sản văn hóa, kiến trúc,

7. Tổ chức khai thác các nguồn lực, tạo điều kiện cho các thị trường đô thị phát triển,

8. Giữ gìn an ninh trật tự, ngăn chặn các tệ nạn xã hội, chống áp bức bóc lột, xóa đói giảm nghèo ...

9. Giải quyết các tranh chấp, khiếu tố, khiếu nại của nhân dân,

10. Tổ chức bộ máy chính quyền lành mạnh, có hiệu lực cao.

Tất cả các nhiệm vụ này đều liên quan mật thiết với nhau và với nhiệm vụ quản lý kinh tế-xã hội của chính quyền. Khi thực hiện tốt nhiệm vụ quản lý đô thị, thực hiện tốt các chính sách đô thị sẽ tạo điều kiện hoàn thành các nhiệm vụ về quản lý kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng.

Các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND ở mỗi cấp chính quyền được quy định trong pháp lệnh công bố ngày 03.7.1996 của Chủ tịch Nước.

7.1.3. Các trở ngại của chính quyền đô thị

Các tổ chức ngày nay rất khác với 30 năm trước. Quản lý theo mục tiêu, tái cấu trúc hệ thống, tác động của tin học, trao quyền cho nhân viên, quản lý nhóm, hội nhập và cạnh tranh toàn cầu, nhất là cạnh tranh hấp dẫn đầu tư, tinh thần dân chủ v.v... đang làm thay đổi sâu sắc mục tiêu và triết lý của tổ chức bộ máy quản lý đô thị. Để thích ứng với thời đại, chính quyền các đô thị gặp không ít trở ngại. Hơn nữa chính quyền đô thị phải gánh vác trách nhiệm nặng nề trước nhân dân đô thị để quản lý thành phố luôn sôi động trước nhiều áp lực, thử thách. Từ kinh nghiệm nhiều nước, người ta đã tổng kết được các trở ngại lớn của chính quyền địa phương, đó là:

1) Sự can thiệp về chính trị, định hướng phát triển lâu dài của đô thị thường bị áp lực của các cơ quan dân cử theo nhiệm kỳ ngắn hạn, các xu hướng chính trị khác nhau ảnh hưởng trực tiếp tới chính sách đô thị v.v...

2) Nhân sự thiếu chuyên môn, các kiến thức về đô thị, về hành chính đô thị, kỹ thuật đô thị luôn phát triển, đô thị cũng luôn phát triển và thường xuyên xuất hiện cái mới. Kiến thức được đúc kết và đào tạo bao giờ cũng lạc hậu với thực tiễn.

3) Các quy định pháp luật không phù hợp. Không phù hợp cả về không gian và thời gian. Về không gian là tính đặc thù của đô thị không phù hợp với pháp luật chung của cả nước. Về thời gian là sự lạc hậu của pháp luật so với sự phát triển của thực tế đô thị.

4) Nạn tham nhũng- ở đâu có quyền lực ở đó có nguy cơ tham nhũng.

5) Quan liêu, là việc xa rời thực tế- là việc ra quyết định không trên cơ sở thông tin dữ liệu đầy đủ. Quan liêu là kết quả của sự lười biếng, cẩu thả, thiếu trách nhiệm.

6) Cửa quyền, xa rời dân - chính quyền về bản chất là của dân, do dân bầu ra để phục vụ dân, nhưng khi có quyền lực trong tay, người ta dễ quên bản chất phục vụ mà chỉ chú ý tới quyền lực, tới ra mệnh lệnh.

7) Thiếu kinh phí và cơ sở vật chất cần thiết. Quản lý hành chính thuộc khu vực tiêu hao của cải vật chất, xu hướng chung của quản lý tài chính là càng hạn chế chi tiêu càng tốt. Mặt khác nhu cầu tiêu hao cho quản lý luôn tăng theo nhu cầu phát triển của đô thị, các tiêu chuẩn về tài chính thường bị lạc hậu, tạo nên sự thiếu hụt.

7.1.4. Tầm quan trọng của chính sách xây dựng chính quyền đô thị

Từ vai trò to lớn của chính quyền đối với đô thị nêu trên buộc Nhà nước đặc biệt quan tâm tới công tác xây dựng chính quyền. Lênin từng nói "giành chính quyền đã khó, giữ được chính quyền còn khó hơn". Muốn giữ được chính quyền, cũng là bảo vệ một chế độ chính trị, một quốc gia phải có chính sách xây dựng chính quyền đúng đắn.

Xây dựng chính quyền lại là công việc thuộc nỗ lực chủ quan của Nhà nước, của Đảng cầm quyền. Nỗ lực chủ quan có ưu thế về tính chủ động, tuy nhiên, không phải không bị chi phối bởi môi trường khách quan. Chính sách xây dựng chính quyền xác định các mục tiêu, giải pháp xây dựng chính quyền trên các căn cứ khoa học về quản lý, chỉ có trên các căn cứ khoa học đó mới bảo đảm thành công.

7.2. CƠ SỞ LÝ LUẬN XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ

7.2.1. Xây dựng chính quyền đô thị theo mục tiêu

Mục tiêu là xây dựng bộ máy chính quyền đô thị có hiệu lực và hiệu quả quản lý cao.

Hiệu lực là nói tới năng lực quản lý, hiệu năng của các quyết định quản lý, là uy quyền của bộ máy chính quyền.

Hiệu lực còn là kết quả tác động của các hoạt động quản lý. Cần bao nhiêu hành động, bao nhiêu văn bản giấy tờ, để một ý chí của người quản lý được thực hiện. Tình trạng "trên bảo dưới không nghe" là biểu hiện của tình trạng kém hiệu lực trong quản lý.

Hiệu quả là kết quả hoạt động quản lý với năng suất và chất lượng, là việc các mục tiêu quản lý có đạt được hay không.

Hiệu lực gắn liền với hiệu quả. Bộ máy có hiệu lực cao sẽ có hiệu quả cao, hiệu quả thể hiện năng suất lao động trong bộ máy và hiệu suất lao động của bộ máy phụ thuộc :

- Hệ thống quy định pháp luật về quản lý, gọi chung là thể chế quản lý,

- Cách tổ chức hệ thống quản lý, việc phân bổ quyền hạn, trách nhiệm, các tổ chức, hoạt động của từng cá nhân, từng bộ phận và toàn bộ hệ thống,

- Trình độ, phẩm chất, năng lực của cán bộ - công chức (CB-CC). Năng suất lao động của bộ máy phụ thuộc vào năng suất của từng cá nhân và sự phối hợp của họ trong hệ thống tổ chức.

Chi phí quản lý bao gồm chi phí nhân công (tiền lương), chi phí hoạt động (chi thường xuyên và không thường xuyên để thực hiện một công việc, một nhiệm vụ) và chi phí trang thiết bị.

Nếu coi hiệu quả là lợi ích, việc phân tích hiệu quả quản lý của bộ máy lại trở về bài toán kinh tế kinh điển - giải quyết vấn đề chi phí - lợi ích để đạt mục tiêu. Một chính quyền đô thị mạnh, phải là chính quyền có chi phí thấp mà hiệu quả quản lý cao.

7.2.2. Mô hình quản lý đô thị

7.2.2.1. Mô hình quản lý đô thị như một hệ thống điều khiển

Đối tượng của hệ thống quản lý đô thị là đô thị. Trong sơ đồ hình 7-1, đô thị là hệ thống bị điều khiển. Khi một mục đích đã nêu ra thì những gì có liên quan đến việc đạt mục đích ấy sẽ tập hợp lại trong một cấu trúc nói lên thành phần, tỷ lệ, vị trí tương đối, hình thức tương tác, và mỗi thành phần nhận một chức năng nói lên nội dung quan hệ giữa chúng với nhau. Như vậy mỗi hệ thống có hai mặt: cấu trúc và chức năng. Giữa cấu trúc và chức năng có quan hệ tương tự giữa hình thức và nội dung. Điều khiển là làm thế nào cho cấu trúc và chức năng phù hợp với nhau để bảo đảm đạt được mục đích đề ra.

Đô thị là một hệ động lực, bao gồm nhiều cấu trúc và chức năng phức tạp. Thông tin điều khiển tác động vào đô thị có 3 nguồn cơ bản.

- Thông tin từ các chính sách vĩ mô (thông tin về hệ thống phân vị cao),

- Thông tin từ hiện trạng bao gồm môi trường và dự báo,

- Thông tin phương pháp luận.

Từ 3 hệ thống đó, thông tin qua hệ thống xử lý để ra quyết định. Theo chu trình khi các quyết định được triển khai thực hiện, các khâu kiểm tra, thẩm định sẽ cung cấp thông tin về kết quả thực hiện để tiếp tục có các quyết định quản lý mới.

Quá trình điều khiển đó có thể phân thành 7 bước :

1. Trên cơ sở nhu cầu của hệ và phân hệ điều khiển đặt ra những mục tiêu cho hệ ở mỗi giai đoạn,

2. Khảo sát hiện trạng của đối tượng quản lý,

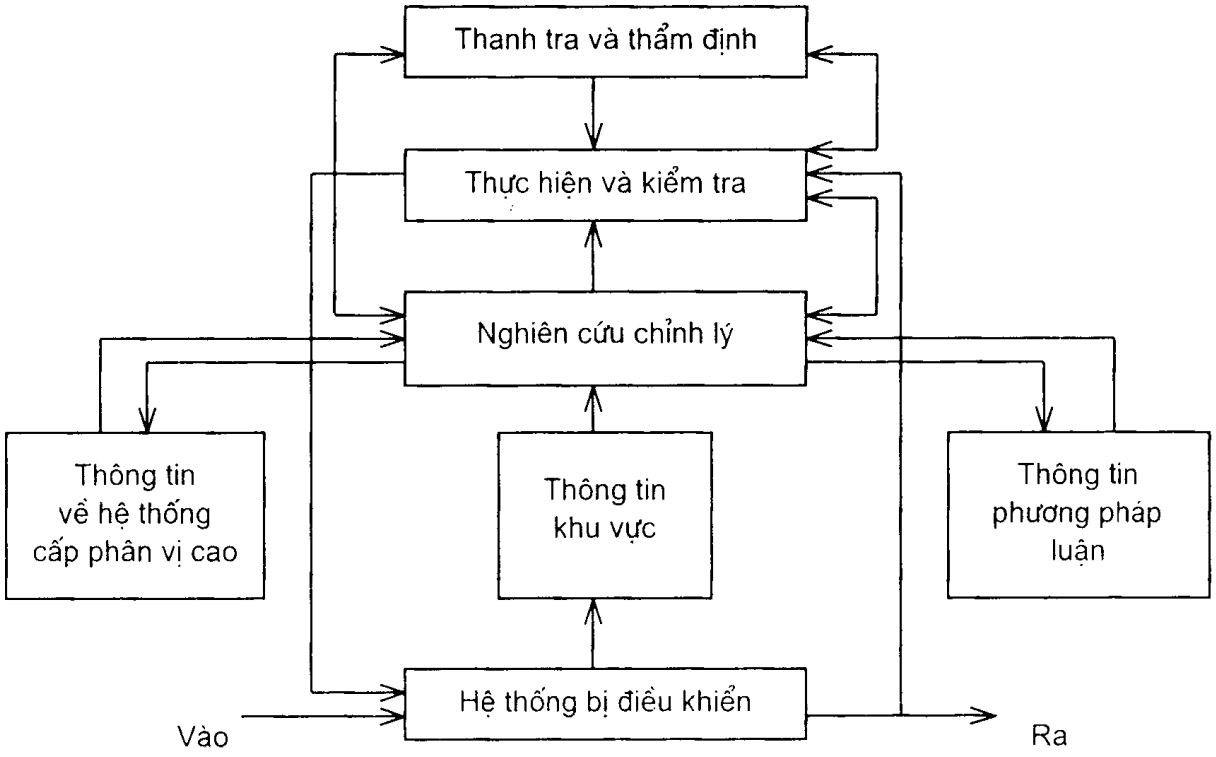
3. Xây dựng các phương án giải pháp để đạt mục tiêu,

4. Lựa chọn giải pháp tối ưu hoặc hợp lý trên cơ sở xử lý thông tin,

5. Ra quyết định,

6. Tổ chức thực hiện quyết định. Trong đó lưu ý các yếu tố bảo đảm về nhân lực, tài chính, kỹ thuật để đạt mục tiêu,

7. Thu thập thông tin phản hồi từ đối tượng điều khiển về việc thực hiện quyết định, ra quyết định điều khiển.



Hình 7-1

7.2.2.2. Thông tin và đạo đức

Khi xác định quản lý đô thị là một hệ thống điều khiển, cũng có nghĩa là xác định vai trò của thông tin trong quản lý đô thị. Nguyên tắc của quản lý là: *chỉ có thể ra quyết định trong điều kiện được thông tin đầy đủ.*

Bản thân hệ thống chính quyền đô thị cũng là một hệ thống điều khiển - điều khiển con người.

Thông tin về con người là thông tin về tâm lý, trình độ, năng lực, quyền và lợi ích, nghĩa vụ và trách nhiệm. Cấu trúc và chức năng của bộ máy phải hợp lý, cân bằng và hướng đích.

Trong hệ thống điều khiển con người có các thông tin từ khách quan và các thông tin từ phẩm chất chủ quan của người ra quyết định. Các quyết định liên quan đến con người phải là các quyết định *hợp tình, hợp lý*. Hợp tình là một sự hợp lý về mặt đạo đức.

Hệ thống tổ chức bộ máy quản lý đô thị ngày một hiện đại, pháp luật ngày một hoàn chỉnh, nhiều hoạt động thường ngày của đô thị diễn ra một cách tự động, mức độ tự động càng cao, càng chứng tỏ hiệu lực và hiệu quả cao của bộ máy. Nhưng dù hiện đại đến đâu, hoạt động quản lý đô thị cũng có hai mặt tình và lý. Giải quyết hợp tình hợp lý các vấn đề nảy sinh trong quá trình quản lý là một nghệ thuật và phụ thuộc nhiều vào trình độ, năng lực và "cái tâm" của nhà quản lý.

7.2.3. Các nguyên tắc xây dựng chính quyền đô thị

7.2.3.1. Nguyên tắc đồng bộ và thống nhất

Đô thị là một cơ thể sống và phát triển, là một hệ thống đồng bộ và thống nhất trong hệ thống quốc gia. Do đó bộ máy chính quyền cũng phải đồng bộ và thống nhất.

Đồng bộ trước nhất là về cấu trúc và chức năng. Từ nguyên lý chung : tổ chức chỉ hình thành khi có yêu cầu, do đó cần xác định nhu cầu để hình thành tổ chức. Các nhu cầu đó tạo thành hệ thống các chức năng và nhiệm vụ. Thiết kế sơ đồ cấu trúc là thiết kế sự phân bổ chức năng và nhiệm vụ cho các cơ quan trong cấu trúc theo một trật tự quyền lực và trách nhiệm nhất định.

Đồng bộ và thống nhất của bộ máy còn biểu thị ở các mối quan hệ ngang và dọc của các chức năng trong hệ thống.

Nguyên tắc đồng bộ và thống nhất không chỉ chi phối việc thiết kế cấu trúc (chính quyền mấy cấp, gồm các cơ quan giúp việc nào) mà còn chi phối sự phân

công, phân quyền trong quá trình quản lý. Việc phân công (giao việc) và phân quyền phải bảo đảm tính thống nhất của đô thị, của quốc gia, chống chủ nghĩa địa phương, bản vị, cục bộ và chia rẽ, quyền và trách nhiệm của mỗi cá nhân được thực hiện một cách thông suốt.

7.2.3.2. Nguyên tắc phân quyền cho cấp dưới

Xuất phát từ thực tiễn cấp chính quyền thấp nhất là cấp có điều kiện gần dân và phục vụ dân tốt nhất, xu hướng của các nước là tăng cường quyền hạn và trách nhiệm cho chính quyền cấp thấp. Nhiều nước đã tổ chức chính quyền đô thị theo hai cấp, chính quyền thành phố và cấp cơ sở (tương đương liên phường hiện nay ở thành phố Hồ Chí Minh). Các công việc liên quan trực tiếp tới dân do chính quyền cơ sở giải quyết.

Để có thể thực hiện việc phân cấp xuống chính quyền cấp thấp cần có một số điều kiện :

1) Hệ thống pháp luật đã hoàn thiện, xã hội vận hành theo luật, không cần nhiều các quyết định hành chính. Mọi tranh chấp được giải quyết bằng cơ quan xét xử. Các hoạt động xã hội do đoàn thể (tổ chức quần chúng) hoặc cộng đồng dân cư đảm nhiệm.

2) Trình độ dân trí, ý thức thượng tôn pháp luật của người dân đô thị cao.

3) Trình độ của cán bộ công chức đủ bảo đảm yêu cầu của công việc được phân cấp,

4) Trình độ tổ chức quản lý của chính quyền cấp đô thị đủ quán xuyến toàn bộ hoạt động của đô thị. Giao việc nhưng không khoán trắng cho cấp dưới, mối liên hệ từ đô thị tới cấp cơ sở phải chặt chẽ thông suốt. Cấp chính quyền đô thị phải quản lý nhiều đầu mối hơn, phức tạp hơn.

7.2.3.3. Nguyên tắc hạn quyền

Trong một xã hội dân chủ không cho phép thâu tóm quyền lực vào một cá nhân nào. Nói cách khác không một ai có quyền tự do ra quyết định mà không chịu sự giám sát, kiểm tra của người khác, có tài liệu còn gọi là nguyên tắc *chế quyền*.

Chế độ "*tam quyền phân lập*" là một chế độ hạn quyền. Ba quyền lập pháp, tư pháp, hành pháp được giao về ba cơ quan khác nhau, lập pháp thuộc về quốc hội, tư pháp thuộc về tòa án, hành pháp thuộc về chính phủ. Mọi cá nhân đều bình đẳng trước pháp luật.

Việc kiểm tra giám sát của cấp trên đối với cấp dưới là kiểm tra giám sát theo hệ thống dọc, kiểm tra giám sát thi hành pháp luật giữa ba ngành lập pháp, tư pháp và

hành pháp là theo hệ thống ngang. Sự kiểm tra giám sát của nhân dân thông qua các đại biểu dân cử, các tổ chức quần chúng và các cơ quan ngôn luận cũng nằm trong cơ chế hạn quyền. Ngôn luận được coi là quyền lực thứ 3 trong xã hội (chính trị, tiền tài và ngôn luận) cũng tham gia giám sát quyền lực trong xã hội.

Thiếu cơ chế hạn quyền dễ dẫn đến chế độ độc đoán chuyên quyền, mất dân chủ. Cơ chế hạn quyền cũng là cơ chế tạo điều kiện chống tham nhũng.

7.2.3.4. Nguyên tắc tập trung dân chủ

Chính quyền được xây dựng theo nguyên tắc dân chủ là chính quyền bảo đảm thực hiện quyền làm chủ đất nước của người dân.

Điều 6, Hiến pháp 1992 của nước ta quy định "nhân dân sử dụng quyền lực Nhà nước thông qua Quốc hội và HĐND là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Quốc hội, HĐND và các cơ quan khác của Nhà nước đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ".

Đổi mới qua nền kinh tế thị trường đồng nghĩa với đổi từ cơ chế điều hành xã hội bằng lệnh sang điều hành bằng luật. "Việt Nam cần chuyển từ Nhà nước pháp trị, tức là chính phủ sử dụng pháp luật để kiểm soát, chỉ đạo người dân sang Nhà nước pháp quyền - tức là mọi người, kể cả Đảng, Chính phủ, những doanh nghiệp giàu có nhất cho đến những người nông dân nghèo nhất - đều tuân thủ các luật chơi [*] như nhau".

Nguyên tắc dân chủ trong chính quyền đô thị được thực hiện thông qua cơ chế tổ chức và hoạt động của chính quyền sao cho:

- Quyền lực của nhân dân được thực hiện
- Nhân dân thực hiện được sự giám sát các cơ quan quyền lực.

Cán bộ công chức được trao quyền quản lý đô thị, dù do nhân dân bầu hoặc được bổ nhiệm từ chính quyền cấp trên cũng đều phải thường trực ý thức vì nhân dân phục vụ. Hết lòng phục vụ nhân dân là tiêu chuẩn đạo đức cơ bản nhất và cao cả nhất của cán bộ công chức trong bộ máy chính quyền.

Toàn dân tham gia xây dựng chính quyền vừa là một nguyên tắc của dân chủ vừa là đạo đức công dân. Chính quyền có trách nhiệm tạo điều kiện để nhân dân tham gia xây dựng và bảo vệ chính quyền của mình.

---

[*] *Jordan Ryan- Trưởng Văn phòng UNDP tại Việt Nam- Tuổi Trẻ ngày 16.12.2005.*

7.2.3.5. Nguyên tắc tương xứng giữa quyền và trách nhiệm, giữa trách nhiệm và đãi ngộ cho mỗi cá nhân

Trong hệ thống tổ chức quyền hạn và trách nhiệm của mỗi cá nhân phải rõ ràng. Mỗi một chức trách phải được mô tả bằng một bản mô tả công việc. Trong đó quyền hạn và trách nhiệm phải được xác định đồng thời và tương ứng.

Ví dụ khi nêu lên trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức, phải quy định và có cơ chế về quyền được sa thải nhân viên. Trong quá khứ (thời kỳ hành chính bao cấp) quyền lực và trách nhiệm không giao tới từng cá nhân. Khi có "trục trặc kỹ thuật" thường đổ trách nhiệm cho tập thể. Hiện nay vẫn còn tình trạng này, nên nhiều vụ việc "tày đình" không ai đứng ta chịu trách nhiệm.

Khi phải gánh vác trách nhiệm nặng nề cán bộ-công chức phải được hưởng chế độ đãi ngô tương xứng. Đây là một nguyên tắc có tính lý tưởng nhưng khó thực hiện. Không ai trả lời được đãi ngộ như thế nào là vừa, là tương xứng với trách nhiện. Qua việc áp dụng hệ thống quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn ISO (Interrational Standards Organization) cho thấy phần lớn các công việc hành chính đều có hể xác định được các chỉ tiêu đánh giá để xác định được trách nhiệm và mức độ hoàn thành nhiệm vụ của cán bộ công chức. Trong một mức độ công bằng tương đối và điều kiện cụ thể về kinh phí vẫn có thể thiết lập được chế độ đãi ngộ công bằng hợp lý theo chức trách.

7.2.3.6. Nguyên tắc phân giao nhiệm vụ gắn liền với điều kiện bảo đản hoàn thành nhiệm vụ

Trên cơ sở sơ đồ cấu trúc và chức năng được thiết kế, tổ chức bộ máy chính quyền cần có các điều kiện đảm bảo đi kèm. Các điều kiện đảm bảo bao gồm:

- Nhu cầu về tài chính (bao gồm trang thiết bị, phương tiện hoạt động) đã trình bày trong chương 6 về chính sách tài chính,

- Nhu cầu về nhân lực (phẩm chất, trình độ),

- Nhu cầu về thể chế, tức là các công cụ pháp lý để thực thi nhiệm vụ.

Một bộ máy tổ chức linh hoạt thường áp dụng cả hai phương thức:

+ Theo việc chọn người và

+ Theo người giao việc

Tuy nhiên, với một tổ chức ổn định và có tính chuyên nghiệp cao, sơ đồ cấu trúc thường được giữ vững, kiến thức, trình độ, triết lý hoạt động, phẩm chất của nhân sự thường được thiết kế trước, do đó cách tổ chức bộ máy thường theo phương thức thứ nhất. Ở nước ta trải qua quá trình chiến tranh, cách mạng chế độ chính trị cũ bị phá

bỏ, chế độ chính trị mới được thiết lập, trong một thời gian dài cả ba điều kiện bảo đảm của bộ máy đều không được thỏa mãn. Thiếu pháp luật, thiếu cán bộ có trình độ quản lý đô thị và thiếu nguồn kinh phí là một thực tế không tránh khỏi. Hậu quả là các đô thị đã không được quản lý tốt. Đáng tiếc là việc khắc phục tình trạng này quá chậm, tới hơn 30 năm sau khi Đất Nước thống nhất. Mặc dù vậy, nhờ có sự năng động sáng tạo, vừa làm vừa học, vừa xây dựng pháp luật quản lý của đội ngũ CBCC, về cơ bản các đô thị ở nước ta đã phát triển trong trạng thái ổn định, đúng định hướng thiết kế và đóng góp ngày càng nhiều cho sự phát triển chung.

7.2.4. Các tiêu chí của một bộ máy chính quyền đô thị mạnh

7.2.4.1. Các cách đánh giá

Có nhiều cách đánh giá về kết quả hoạt động của chính quyền một đô thị. Thông thường người ta có thể đánh giá qua báo cáo trước HĐND hoặc cấp trên. Các báo cáo này thường kiểm điểm kết quả hoàn thành 10 nhiệm vụ của các cấp chính quyền (đã nêu ở mục 7.1), hoặc kết quả thực hiện nhiệm vụ kinh tế-xã hội của các ngành và lĩnh vực trong đô thị. Việc đánh giá kết quả hoạt động của chính quyền theo các báo cáo như trên chỉ có tính chất gián tiếp. Tức là dùng kết quả để đánh giá hoạt động. Cách đánh giá này giống như việc đánh giá chất lượng một thương hiệu bằng chính sản phẩm của thương hiệu.

Ngày nay bên cạnh việc đánh giá chất lượng doanh nghiệp bằng sản phẩm, người ta còn đánh giá (và quản lý) chất lượng trong tiến trình tạo ra sản phẩm. Việc phổ biến áp dụng tiêu chuẩn quản lý chất lượng ISO trong các lĩnh vực sản xuất, dịch vụ minh chứng cho điều đó.

Quản lý một đô thị, như nhiều nhà lý luận đã xác định, không khác mấy so với quản lý một doanh nghiệp. Do đó cũng có thể tuyên bố rằng, một chính quyền đô thị mạnh là một chính quyền đạt tiêu chuẩn ISO về quản lý chất lượng. Hoặc cụ thể hơn, một chính quyền đô thị mạnh khi các cơ quan thuộc bộ máy chính quyền đó đã áp dụng thành công tiêu chuẩn quản lý chất lượng ISO (ví dụ ISO 9001 : 2000).

Tuy nhiên để xem xét một cách toàn diện một bộ máy chính quyền đô thị có thật sự vững mạnh hay không, người ta cần đánh giá trên một số tiêu chí vừa phản ảnh thực lực, vừa phản ánh kết quả sau đây.

7.2.4.2. Các tiêu chí đánh giá

1) Hiệu lực, thể hiện sức mạnh và năng suất của bộ máy. Biểu hiện của hiệu lực là hiệu năng của các quyết định hành chính, là cách ứng xử mạch lạc dứt điểm trước các vụ việc, là việc chấp hành mệnh lệnh cấp trên, phối hợp nhịp nhàng với các cơ

quan bạn. Hiệu lực của bộ máy chính quyền thể hiện được uy quyền của Nhà nước và chỗ dựa tin cậy của nhân dân. Mặc dù Nhà nước trong nền dân chủ và trong nền kinh tế thị trường là Nhà nước phục vụ công, nhưng để phục vụ công tốt phải duy trì pháp luật tốt, để duy trì pháp luật tốt Nhà nước phải có uy quyền vững mạnh. Uy quyền được thành tạo từ uy tín và thể chế. Về cơ bản thể chế do Nhà nước Trung ương đặt ra, do đó đối với chính quyền đô thị uy tín sẽ tạo nên uy quyền.

2) Tài chính lành mạnh thể hiện ở sự minh bạch, công bằng và hợp lý trong việc hoạch định và thực hiện chính sách tài chính đô thị. Tài chính lành mạnh còn thể hiện sự trong sạch của bộ máy và đội ngũ CBCC. Hành động sách nhiễu, tham nhũng chủ yếu để thu những đồng tiền bất chính. Khi thu nhập của CBCC được công khai, minh bạch sẽ góp phần tạo ra nền tài chính lành mạnh cho đô thị.

3) Tân tiến, thể hiện qua việc nhạy bén tiếp thu cái mới, đại diện cho trình độ khoa học kỹ thuật, văn hóa tư tưởng tiến bộ của thời đại; có định hướng phát triển cho đô thị một cách bền vững, lâu dài; tạo điều kiện cho ứng dụng và phát triển khoa học kỹ thuật hiện đại vào nền kinh tế - xã hội đô thị.

Sự tân tiến của chính quyền được thể hiện qua trình độ và năng lực của CBCC, qua việc áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật vào quản lý, qua việc thường xuyên cải tiến lề lối làm việc để nâng cao hiệu lực quản lý và phục vụ nhân dân đô thị.

4) Được lòng dân, thể hiện qua sự đồng thuận giữa chính quyền và người dân trong tất cả các hoạt động đô thị. Để được lòng dân phải thực hiện tốt vai trò của chính quyền, và phải thực hiện tốt cơ chế dân chủ, đặc biệt là dân chủ cơ sở. "*Bộ mặt của chính quyền là bộ mặt của các viên chức cấp thấp nhất*"(*). Viên chức cấp thấp như văn thư hành chính, gác cổng bảo vệ, thư ký ở phường xã ... là những người thường xuyên tiếp xúc với dân. Thái độ của họ trở thành thái độ của chính quyền đối với dân. Được lòng dân hay không là nhờ họ.

Đối với người dân, vấn đề không chỉ là lo nâng cao đời sống vật chất cho họ, mà vấn đề còn ở việc tạo ra cuộc sống tinh thần như thế nào. Trong chiến tranh gian khổ và hy sinh, vật chất vô cùng thiếu thốn nhưng chính quyền lại được nhân dân tin yêu nhất.

5) Hiệu quả thể hiện năng suất lao động, hiệu suất sử dụng kinh phí của bộ máy.

Hiệu quả của bộ máy chính quyền được đánh giá thông qua kết quả hoạt động và chi phí (sức người, sức của) cho chính quyền đó.

(*) *Tài liệu tập huấn Dự án nâng cao năng lực quản lý đô thị VIE-96-029 của UNDP.*

Kết quả hoạt động lại được đánh giá bằng các thành tựu của nền kinh tế-xã hội đô thị, bằng việc đạt tới mức độ nào các mục tiêu quản lý đô thị. Theo mục tiêu phát triển ổn định bền vững, đặc biệt phải xem xét bốn yếu tố :

- Chính quyền đã tạo điều kiện cho các thị trường đô thị như thế nào? Khả năng cạnh tranh của đô thị ở mức nào ?

- Nền tài chính đô thị có vững vàng, lành mạnh không ?

- Đời sống nhân dân có được cải thiện không, môi trường có trong sạch không ?

- Cơ sở hạ tầng, tài sản của đô thị, các hoạt động thường nhật có được quản lý tốt không ?

Về chi phí, cần đánh giá mức độ chi tiêu ngân sách cho các hoạt động. Chi tiêu thấp, kết quả cao đó là hiệu quả cao. Năng suất lao động cũng được thể hiện qua việc chi tiêu tài chính. Ví dụ trả lương cao nhưng chỉ có một số ít biên chế và có năng lực cao chi phí sẽ ít hơn trả lương thấp cho số đông nhưng năng lực yếu.

Như vậy một chính quyền đô thị mạnh là một chính quyền có hiệu lực mạnh, có tài chính lành mạnh, tân tiến, được lòng dân và có hiệu quả quản lý cao.

7.3. CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

7.3.1. Vai trò của cải cách hành chính

Hành chính (administration) là sự điều hành, quản lý. Là toàn bộ hoạt động của chính quyền đô thị nhằm điều hành, hướng dẫn, chỉ huy các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người, thực hiện pháp luật theo đúng ý chí của Nhà nước, phù hợp với quy luật phát triển của đô thị.

Hoạt động hành chính có 7 việc lớn, viết tắt theo tiếng Anh là PSOCoRDB (đã nêu ở mục 1.4.3) bao gồm lập kế hoạch, tổ chức bộ máy, nhân sự, phối hợp, báo cáo, điều hành và ngân sách.

Nền hành chính có 8 đặc điểm:

1) Lệ thuộc vào chính trị và hệ thống chính trị. Tuy nhiên hành chính là hoạt động thực hiện pháp luật, trong một chế độ xã hội, pháp luật có tính độc lập tương đối với chính trị. Cho nên hành chính có thể ổn định, trong khi chính trị có những thay đổi (ví dụ qua một kỳ bầu cử).

2) Có tính quyền uy trên cơ sở pháp chế. Trong một trật tự pháp luật, các quyết định mệnh lệnh hành chính phải được chấp hành.

3) Liên tục, ổn định và thích ứng, đặc điểm này xuất phát từ nhu cầu hoạt động liên tục, ổn định của đô thị. Tính thích ứng của nền hành chính tạo điều kiện ổn định

các hoạt động đô thị trong mọi tình huống. Điều này đặc biệt quan trọng đối với hành chính kỹ thuật - phục vụ vận hành hệ thống kỹ thuật đô thị.

4) Chuyên môn hóa, mỗi ngành và lĩnh vực có đặc điểm riêng, mỗi công việc trong hệ thống hành chính yêu cầu chuyên môn riêng. Chuyên môn hóa tạo nên năng suất và chất lượng của lao động hành chính.

5) Có hệ thống thứ bậc chặt chẽ trong một trật tự pháp lý, có cấp trên, cấp dưới, có chỉ huy và phục tùng.

6) Không vụ lợi, cá nhân CBCC cũng như tập thể một cơ quan hành chính không được sử dụng chính quyền để thu lợi cho cá nhân hay tập thể mình dưới bất cứ hình thức nào. Chi phí hành chính là chi phí không thu lợi nhuận.

7) Nhân đạo, thể hiện trong mục tiêu và phương pháp hoạt động của bộ máy Nhà nước. Nền hành chính phục vụ việc thực hiện các mục tiêu nhân đạo và bằng các phương thức nhân đạo theo luật định.

8) Có bệnh kinh niên là quan liêu, tham nhũng, cửa quyền.

Như vậy hành chính là các hoạt động quản lý của chính quyền để thực hiện pháp luật. Nền hành chính của một chính quyền như là trạng thái sức khỏe của một cơ thể. Tựu trung lại một bộ máy chính quyền chỉ có hai việc :

- Giữ gìn sức khỏe tốt

- Phục vụ nhân dân tốt.

Sức khỏe có tốt mới phục vụ nhân dân tốt. Muốn sức khỏe tốt phải thường xuyên rèn luyện, phòng bệnh, chữa bệnh. Cải cách hành chính là công việc thường xuyên của bộ máy chính quyền để bảo đảm sức khỏe, để thường xuyên có hiệu lực quản lý cao.

Đó cũng chính là mục tiêu của cải cách hành chính (CCHC).

7.3.2. Nội dung cải cách hành chính

Công cuộc đổi mới ở nước ta khởi sự từ 1986 thực sự là một cuộc cách mạng (thay cũ đổi mới) trong nền kinh tế, xóa bỏ cơ chế hành chính bao cấp, thiết lập cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên về nền hành chính mãi đến năm 1990 mới có NQ38 của Chính phủ về cải cách hành chính. Theo NQ38 công cuộc cải cách hành chính ban đầu chỉ trên 3 nội dung :

- Cải cách về thể chế,

- Cải cách về cơ cấu tổ chức,

- Cải cách về nhân sự.

Đến năm 2002, Chính phủ bổ sung thêm nội dung tăng cường cơ sở vật chất cho nền hành chính.

Việc cải cách hành chính không được thực hiện đồng thời với cải cách về kinh tế đã để lại các khoảng trống trong quản lý. Hiệu quả là trong một số ngành và lĩnh vực công tác quản lý nhà nước đã không theo kịp nhu cầu phát triển của nền kinh tế xã hội. Các thủ tục hành chính rườm rà, kỷ luật hành chính lỏng lẻo đã là mảnh đất tốt cho nạn tham nhũng, kìm hãm tốc độ phát triển của nền kinh tế nước ta.

Cải cách về thể chế là việc rà soát, bổ sung, xây dựng mới hệ thống các quy định pháp luật trên phạm vi quốc gia và ở từng địa phương. Trong đó có sự đổi mới nội dung và phương pháp làm luật. Quốc hội khóa IX (1996-2000) và khóa X (2001-2006) là các khóa Quốc hội thông qua nhiều luật nhất từ trước đến nay, có kỳ họp xem xét tới 8 luật (kỳ họp thứ 11, Quốc hội khóa X). Nhiều chính sách của Nhà nước trước đây điều chỉnh bằng các nghị định chính phủ, ngày nay đã được luật hóa.

Ta biết các quy định của pháp luật là công cụ của quản lý hành chính nhà nước. Những cố gắng rất lớn của Nhà nước trong mấy năm gần đây đã tạo điều kiện hoàn thiện hệ thống pháp luật. Tuy nhiên một mặt do quan điểm của nhiều người có trọng trách chưa được đổi mới, mặt khác do nền kinh tế-xã hội chuyển đổi rất nhanh và yêu cầu xây dựng pháp luật quá gấp rút, nên chất lượng nhiều luật được ban hành chậm đi vào cuộc sống. Ví dụ trong lĩnh vực đầu tư xây dựng từ khi thực hiện chính sách đổi mới (1989) Chính phủ đã ban hành quy chế quản lý đầu tư xây dựng và sửa đổi 7 lần (NĐ385/CP ngày 07/11/1990, NĐ177/CP ngày 20/10/1994, NĐ42/CP ngày 16/7/1996, NĐ92/CP ngày 23/8/1997, NĐ52/CP ngày 08/7/1999, NĐ12/CP ngày 05/5/2000, NĐ07/CP ngày 30/01/2003). Luật Đất đai cũng đã được ban hành và sửa đổi 3 lần (1988, 1993 và 2003). Tuy nhiên cả luật xây dựng và luật đất đai mới ban hành vẫn còn nhiều nội dung phải tiếp tục nghiên cứu chỉnh sửa mới thực sự tạo điều kiện phát triển thị trường bất động sản, tạo điều kiện cho việc cải cách hành chính trong các lĩnh vực quản lý đất đai và xây dựng ở nước ta.

Cải cách về tổ chức bao gồm cải cách trong cấu trúc và hệ thống chức năng, các mối quan hệ giữa các cơ quan trong bộ máy chính quyền đô thị.

Giữa thể chế và tổ chức có mối quan hệ mật thiết với nhau. Nếu thể chế đưa ra nhiều nội dung quản lý (giám sát, kiểm tra, kiểm soát, điều hành) thì sơ đồ cấu trúc và chức năng phải cồng kềnh, biên chế phải nhiều để thực hiện các nhiệm vụ

đó. Sơ đồ càng cồng kềnh thì thủ tục hành chính càng rườm rà, nhiêu khê. Ngược lại trong nhiều trường hợp các quy định pháp luật được xây dựng trên cơ sở hệ thống tổ chức có sẵn, khi thực hiện cải cách về tổ chức đòi hỏi phải cải cách về thể chế.

Cải cách về nhân sự, nhân sự trong bộ máy hành chính là nhân sự của các chức danh trong hệ thống cấu trúc và chức năng. Mỗi chức danh có yêu cầu (hay tiêu chuẩn) tối thiểu về phẩm chất, trình độ, năng lực của cán bộ công chức đảm nhiệm chức danh đó. Cải cách hành chính về nhân sự là xây dựng hệ thống tiêu chuẩn cho các chức danh, đào tạo, bồi dưỡng, thi tuyển, bổ nhiệm và miễn nhiệm theo các tiêu chuẩn đó.

Cải cách cơ sở vật chất, một cách khái quát là cải cách về chi phí cho nền hành chính, bao gồm :

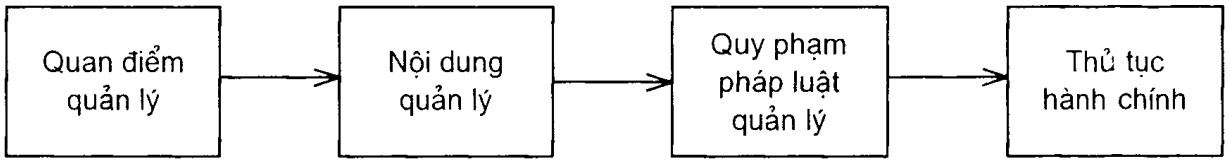
- Tiền lương cán bộ công chức,
- Trang bị và mặt bằng công sở,
- Chi phí hoạt động.

Trong chương về chính sách tài chính đã đề cập tới chính sách thu chi, trong đó có chi cho nền hành chính và thu lệ phí hành chính. Thực hiện tốt chính sách tài chính vừa bảo đảm thực hiện được nền tài chính lành mạnh, vừa bảo đảm nền hành chính có hiệu lực cao.

7.3.3. Đơn giản nội dung quản lý nhà nước

7.3.3.1. Nguồn gốc thủ tục hành chính

Một mục tiêu hàng đầu của cải cách hành chính là đơn giản hóa thủ tục hành chính. Để thực hiện mục tiêu này, cần tìm hiểu nguồn gốc của thủ tục hành chính. Từ sơ đồ 7-2 ta thấy thủ tục không phải bắt nguồn từ quy phạm pháp luật quản lý, mà sâu xa hơn từ quan điểm quản lý và nội dung quản lý.



Hình 7-2

Quan điểm quản lý của chế độ hành chính bao cấp là kiểm soát các hoạt động trong xã hội, quan điểm quản lý của cơ chế thị trường là kích thích và tạo điều

kiện. Phương pháp quản lý hành chính bao cấp là "lệnh", của cơ chế thị trường là "luật". Giữa hai thái cực "lệnh" và "luật" có khoảng trung gian chuyển tiếp là vừa lệnh, vừa luật.

Thủ tục hành chính là thủ tục chuẩn bị cho việc ra quyết định. Thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thủ tục cấp giấy phép xây dựng ... đều là các thủ tục để ban hành một quyết định, một lệnh theo nghĩa khái quát. Xu hướng chung là cùng với việc nâng cao trình độ dân trí, tăng cường ý thức thượng tôn pháp luật, không ngừng giảm bớt việc kiểm soát hành vi (các loại giấy phép đều là công cụ để kiểm soát), tăng cường khuyến khích tạo điều kiện, tăng cường hướng dẫn pháp lý, tăng cường hậu kiểm và xử lý vi phạm một cách nghiêm minh để tăng cường tính tự động hóa vận hành của xã hội theo pháp luật. Để làm tốt việc đó, cần phải đơn giản hóa nội dung quản lý.

7.3.3.2. Mục tiêu và giải pháp

Mục tiêu nhằm tăng năng suất lao động của bộ máy quản lý, tăng hiệu lực và hiệu quả quản lý, giảm phiền hà cho nhân dân và góp phần tăng năng suất lao động xã hội.

Cơ sở để cắt giảm nội dung quản lý là việc gì ảnh hưởng trực tiếp tới lợi ích chung và lâu dài thì Nhà nước tăng cường quản lý, *việc gì ảnh hưởng trực tiếp tới người dân thì người dân tự lo, chịu trách nhiệm trước pháp luật, Nhà nước chỉ kiểm tra (hậu kiểm) các yếu tố có liên quan tới lợi ích chung, và lâu dài.*

Ví dụ đối với một công trình xây dựng của tư nhân, do công trình là sản phẩm khối lớn, tồn tại lâu dài có ảnh hưởng nhiều mặt tới đô thị, khi đã xây dựng khó đập bỏ, nên Nhà nước phải kiểm soát toàn bộ quá trình xây dựng. Tuy nhiên không phải vì vậy mà "Người Nhà nước" máy móc kiểm soát tới từng nét vẽ theo ý của mình, hoặc theo bản vẽ được mình phê duyệt. Quy hoạch được duyệt không phải là cái khuôn để đúc ra đô thị. Vậy *nội dung quản lý xây dựng một công trình theo quy hoạch chỉ nên gồm những gì ? Quản lý những gì để kích thích sự sáng tạo kiến trúc, khuyến khích đầu tư?* Vấn đề này hiện nay vẫn đang còn tranh luận.

Đơn giản nội dung quản lý là một cuộc đấu tranh, đấu tranh để cắt giảm quyền lực, đụng chạm đến quyền lợi cá nhân một số người trong bộ máy chính quyền. Trong thời gian gần đây (từ năm 2000), cuộc đấu tranh này đã có kết quả đáng kể, hơn 400 giấy phép con đã bị hủy bỏ.

7.3.4. Nền hành chính phục vụ công

7.3.4.1. Khái niệm

Phục vụ công (serve - to - the - piblic - STP) là một cách thức của cơ quan nhà nước và công chức làm việc với mỗi người dân hoặc tổ chức khi cung cấp các dịch vụ hoặc thực hiện các quy định.

Bản chất của chính quyền là không vụ lợi, do đó cần phân biệt phục vụ công và dịch vụ công. Phục vụ công là các công việc hành chính nhằm cung cấp các dịch vụ về hành chính và chỉ được thu lệ phí hành chính. Dịch vụ công là các hoạt động của các tổ chức sự nghiệp của Nhà nước thực hiện và thu phí dịch vụ. Ví dụ dịch vụ y tế, giáo dục, tư vấn pháp lý ... Trong phí dịch vụ có thể chứa lợi nhuận kinh doanh hoặc không.

Nếu thực hiện các quy trình hành chính mà thu phí và gọi là phí dịch vụ công là không đúng bản chất về chức năng và nhiệm vụ của nền hành chính Nhà nước.

7.3.4.2. Yêu cầu đối với phục vụ công

Như nêu trên, phục vụ công là cách hoạt động hành chính có tính chất trái ngược với phong cách cửa quyền trong cơ chế "xin-cho". Trong quan hệ mới này cơ quan nhà nước giống như một doanh nghiệp, còn người dân giống như khách hàng. Người dân cũng được coi là "thượng đế" khi đến cơ quan nhà nước. Cơ quan nhà nước lấy mục tiêu phục vụ làm cao cả, làm sao để người dân được hài lòng.

Trong ngôn ngữ Việt Nam từ "xin", "cho" thể hiện sự khiêm nhường lịch sự, trong mối quan hệ nhà nước và công dân các từ này vẫn còn. Muốn được phép xây dựng phải làm đơn xin phép, tuy nhiên cơ quan thẩm quyền phải xem việc cấp phép là một nghĩa vụ, phải hướng tới việc làm hài lòng người dân, tạo điều kiện cho người dân. Trên thực tế đã xin người dân vui lòng đóng thuế và nạp lệ phí hành chính rồi.

Theo quan điểm phục vụ đó, dù là phục vụ hành chính hay dịch vụ công, các hoạt động phục vụ nhân dân phải bảo đảm các yêu cầu sau :

1) Nhanh chóng,

2) Công khai (hoạt động hành chính trong suốt),

3) Đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện,

4) Thuận tiện cho khách hàng,

5) Đúng luật,

6) Thái độ phục vụ đúng đắn.

Sáu yêu cầu này cũng là sáu yêu cầu cải tiến thủ tục hành chính. Cải tiến thủ tục hành chính là một nội dung quan trọng trong cải cách thể chế hành chính. Việc xây dựng dây chuyền hành chính một cửa, một dấu cũng để thực hiện các yêu cầu trên.

7.3.4.3. Các nguyên nhân hạn chế phục vụ công

Về thể chế, các yêu cầu trên sẽ khó thỏa mãn khi các quy định của pháp luật còn thiếu rõ ràng, nội dung quản lý còn quá ôm đồm, bao biện. Một hệ thống pháp luật không hoàn chỉnh và khoa học khó thực hiện được một chế độ phục vụ tốt. Chúng ta đã có rất nhiều ví dụ về việc này trong quản lý về đất đai, xây dựng.

Về cơ cấu tổ chức, luật pháp thế nào thì tổ chức thế nấy. Ngoài ra việc phân công phân nhiệm thiếu rõ ràng, nơi bỏ lỏng nơi chồng chéo cũng gây trở ngại cho người dân. Hệ quả của pháp luật và hệ thống tổ chức mù mờ, ôm đồm là các thủ tục hành chính rườm rà phiền toái.

Để có hệ thống pháp luật và hệ thống tổ chức khoa học phải thay đổi về cơ bản quan điểm về quản lý nhà nước, phải chuyển từ Nhà nước cai trị, Nhà nước kiểm soát, qua Nhà nước phục vụ.

Nhân viên, để phục vụ khách hàng được tốt, nhân viên phải am hiểu công việc, phải thực hiện công việc thuần thục. Với năng suất lao động cao và phải có thái độ phục vụ tốt. Nếu nhân viên thiếu *bản mô tả công việc* sẽ không biết phải hành động như thế nào, theo quy định pháp luật nào. Thái độ ỷ lại, cửa quyền, lười biếng và vụ lợi thì sẽ không thể thực hiện được chế độ phục vụ công.

Việc đánh giá giám sát của cấp trên, của quần chúng và dư luận sẽ góp phần hoàn chỉnh chế độ phục vụ công. Thiếu giám sát kiểm tra là nguyên nhân quan trọng hạn chế kết quả phục vụ công.

Kinh phí thiếu hoặc cung cấp không kịp thời thường là trở lực lớn để hoàn thành công việc. Mặt bằng làm việc quá chật chội, nóng bức dễ ảnh hưởng tới thái độ tiếp dân của nhân viên cũng như năng suất lao động của họ.

7.3.5. Cán bộ công chức hành chính

Theo pháp lệnh cán bộ công chức (CBCC, 1998), CBCC là công dân Việt Nam, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước, gồm :

1) Do bầu cử,

2) Được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc giao nhiệm vụ thường xuyên trong tổ chức chính trị và tổ chức chính trị xã hội,

3) CBCC hành chính (có ngạch, bậc),

4) Thẩm phán, kiểm sát viên,

5) Nhân viên quốc phòng (không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan và quân nhân chuyên nghiệp).

CBCC là thành phần ưu tú của xã hội, là những người có năng lực, trình độ và phẩm chất hơn người để tham gia vào bộ máy Nhà nước - bộ máy cai trị và phục vụ nhân dân. Trong chế độ phong kiến, tầng lớp quân tử thay nhà vua trị vì đất nước với phương châm "tề gia, trị quốc, bình thiên hạ", với phẩm chất "nhân, trí, dũng", với đạo đức "nhân, lễ, nghĩa, trí, tín" đã là tầng lớp mẫu mực trong xã hội suốt mấy ngàn năm. Ngày nay năng lực, phẩm chất đạo đức của CBCC có khác chăng ở mục tiêu phục vụ nhân dân. Ngày xưa là "Trung quân ái quốc" ngày nay là "Trung với nước hiếu với dân".

CBCC đặc biệt là cán bộ phải lấy việc phục vụ nhân dân, phục vụ tổ quốc làm lý tưởng sống. Chỉ khi có lý tưởng đó mới đủ sức vượt qua sự cám dỗ của lợi ích vật chất, mới không bị sa vào nạn tham nhũng.

Để có đội ngũ CBCC mạnh, phải có chiến lược về nguồn nhân lực. Chiến lược nguồn nhân lực toàn diện phải hội đủ "ba mũi" giáp công :

- Chiến lược giáo dục, đào tạo con người từ trẻ sơ sinh,

- Chiến lược đào tạo, trang bị kiến thức nghiệp vụ và năng lực tự nâng cao trình độ,

- Chiến lược sử dụng, CBCC được sử dụng đúng sở trường, có môi trường làm việc tốt, có đãi ngộ tương xứng với kết quả lao động.

Chiến lược nguồn nhân lực là chiến lược có ý nghĩa then chốt nhất trong chiến lược phát triển.

7.4. CUỘC ĐẤU TRANH CHỐNG THAM NHŨNG VÀ QUAN LIÊU

7.4.1. Nhận dạng bệnh tham nhũng và quan liêu

Quan liêu, mệnh lệnh, cửa quyền và tham nhũng là những căn bệnh kinh niên từ lâu đời của cơ quan quyền lực. Trong đó quan liêu, mệnh lệnh, cửa quyền là bệnh về phong cách công tác, là hậu quả của thiếu năng lực, lười biếng, thiếu trình độ hoặc thiếu giác ngộ về vị trí công tác.

Quan liêu là việc giải quyết công việc thiếu thông tin. Do đâu thiếu thông tin ? Do CBCC lười biếng không sâu sát thực tế để thu thập thông tin. Hậu quả của quan

liêu là các quyết định sai lầm. Quyết định sai lầm của cơ quan công quyền gây tác hại nhiều khi còn lớn hơn những vụ tham nhũng lẻ tẻ.

Mệnh lệnh là phong cách công tác thiếu dân chủ. Tự coi mình là quan trên, chỉ thích người khác phục tùng theo ý chí của mình, không tôn trọng ý kiến quần chúng, không kiên trì vận động quần chúng.

Cửa quyền là phong cách ỷ thế quyền lực hách dịch, coi thường quần chúng nhân dân. Những nhân viên cấp thấp (người bảo vệ, người tiếp nhận hồ sơ, v.v...) thường lại dễ mắc bệnh này. Trong khi như ta biết bộ mặt của chính quyền lại là bộ mặt của các viên chức cấp thấp nhất.

Tham nhũng là căn bệnh lợi dụng vị trí công tác để vụ lợi bất chính. Tham là tham lam, nhũng là nhũng nhiễu. Biểu hiện của tham nhũng là gây khó dễ để ăn của đút lót dưới nhiều hình thức. Để hồ sơ được giải quyết nhanh chóng, người dân thường có "đồng tiền đi trước là đồng tiền khôn". Ban đầu là gói trà, bao thuốc (lúc kinh tế còn khó khăn), ngày nay đồng tiền đi trước đã lên bạc triệu, bạc tỷ.

Tham ô công quỹ, cùng nhau chia xẻ tiền thuế (giảm thuế, bỏ sót thuế để hưởng bồi dưỡng), tiền phạt (miễn phạt để nhận tiền bỏ túi), đều là các hành vi tham nhũng.

7.4.2. Nguyên nhân của nạn quan liêu, tham nhũng

Quan liêu tham nhũng là căn bệnh thuộc về chủ quan của đội ngũ CBCC. Suy diễn một cách hình thức sẽ thấy ngay nguyên nhân cơ bản là do phẩm chất đạo đức và trình độ năng lực của một bộ phận CBCC còn yếu kém. Tuy nhiên có những yếu tố bên ngoài tạo điều kiện cho nạn tham nhũng, quan liêu, đó là:

1) Do pháp luật còn nhiều kẽ hở. Trong các trường hợp giải quyết cách nào cũng được thì dễ xảy ra tình trạng nếu là thân quen hoặc có "bôi trơn" thì theo cách A, nếu không thì theo cách B.

2) Tổ chức không chặt chẽ, kỷ luật hành chính không nghiêm, trách nhiệm không rõ ràng. Trong điều kiện đó dễ xảy ra tình trạng "quýt làm cam chịu". Bọn cơ hội, tham nhũng lợi dụng sự thiếu chặt chẽ này để kiếm lợi.

3) Thủ tục hành chính mập mờ, không có thời hạn giải quyết hồ sơ, không quy định rõ thành phần hồ sơ. Nhân viên nhận hồ sơ cũng có thể đặt thêm thủ tục để có điều kiện "linh hoạt giải quyết".

4) Phẩm chất cán bộ công chức chưa được nâng cao.

5) Tiền lương của CBCC quá thấp so với mức sống chung của xã hội. CBCC là nạn nhân của tình trạng "thông cảm" của người dân. Việc cho tiền bồi dưỡng dù là sự

thông cảm CBCC lương không đủ sống cũng tạo nên thói quen ăn tiền của CBCC. Sau đó ai không thông cảm sẽ không còn được đối xử tử tế.

6) Thái độ của dư luận, của quần chúng, vừa lên án chung chung, vừa dễ dàng chấp nhận việc "lót tay" trong công việc cụ thể liên quan tới bản thân.

7) Chính phủ thiếu kiên quyết. Một bộ phận "người trên ở chẳng kỷ cương". Nhân dân muốn tố cáo tham nhũng cũng không biết tố cáo cho ai, liệu có bị trù dập không. Nếu những việc tiêu cực tham nhũng xảy ra cá biệt, thì lỗi thuộc về cấp dưới, tại nơi có hiện tượng xảy ra. Nếu tình trạng tiêu cực, tham nhũng phổ biến, đó là lỗi ở cấp vĩ mô.

7.4.3. Các biện pháp chống tham nhũng

Suy luận từ 7 nguyên nhân nêu trên có thể thấy được các biện pháp chống tham nhũng. Để khắc phục các nguyên nhân từ 1 đến 5, cần thực hiện tốt công cuộc cải cách hành chính. Đối với nguyên nhân thứ 6 và thứ 7, Chính phủ trung ương cũng như chính quyền các đô thị phải có quyết tâm cao hơn trong việc chống tham nhũng. Trên cơ sở đó tuyên truyền vận động nhân dân tham gia vào cuộc đấu tranh chống tham nhũng.

Trong mối quan hệ giữa Nhà nước với CBCC cần học kinh nghiệm của Singapore với phương châm "4 không" :

1) Không ham- CBCC phải được giáo dục đào tạo để có bản lĩnh và trí tuệ, biết quý trọng giá trị tinh thần, trọng danh dự để không có lòng tham của bất chính. Những quan thanh liêm ngày xưa thường theo thuyết "tứ tri". Với chủ thuyết "thiên tại tâm" việc làm giữa hai người, ngoài hai người biết còn có trời biết, đất biết. Trời ở trong lòng người, ở lương tâm mỗi người. Theo học thuyết của Khổng Tử, vấn đề tự giác ngộ, tự rèn luyện của người quân tử là yếu tố số 1, pháp luật là yếu tố số 2 tạo nên sự thịnh trị. Phân tích các nguyên nhân khách quan và chủ quan của bệnh tham nhũng, phẩm chất, bản lĩnh của CBCC vẫn là yếu tố số 1.

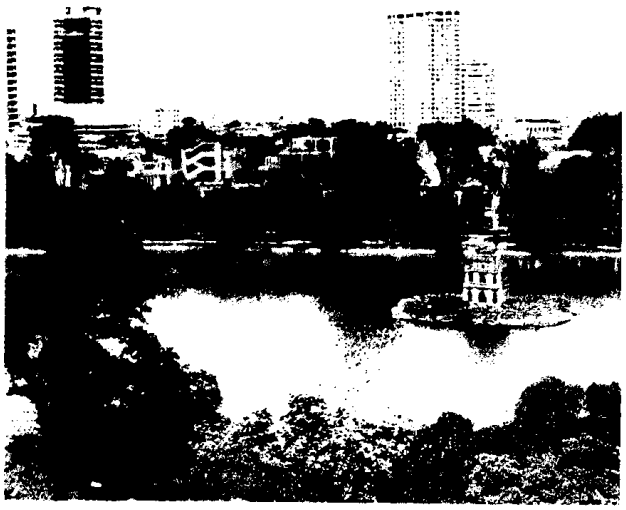
2) Không cần- CBCC được hưởng chế độ đãi ngộ phù hợp với nền kinh tế. Họ có cuộc sống vừa đủ và ổn định, không cần làm thêm ngoài công việc theo chức vụ. Không cần bất kỳ thu nhập nào khác ngoài tiền lương và sự đãi ngộ chính thức của Nhà nước, không cần sự "thông cảm" theo kiểu thương hại "về sự thiếu thốn tội nghiệp" CBCC vẫn có cuộc sống tốt.

3) Không thể- Hệ thống pháp luật, các thủ tục hành chính phải chặt chẽ, rõ ràng, dù có CBCC nào xấu, có lòng tham cũng không thể thực hiện được các hành vi tham nhũng. Những người muốn đưa hối lộ cũng không thể thực hiện được.

4) *Không dám*- Các quy định về xử lý đối với hành vi tham nhũng thật kiên quyết, triệt để, dứt khoát và nghiêm khắc. Kẻ vi phạm phải bị xử phạt nặng để làm gương cho kẻ khác.

Để thực hiện được 4 không, phải thực hiện tốt công cuộc cải cách hành chính, thực hiện tốt quy chế dân chủ, xây dựng tổ chức trong sạch từ trên xuống, từ trong ra. Chủ tịch Hồ Chí Minh nói : "sức mạnh của chúng ta từ tổ chức mà ra". Trong tất cả các vấn đề của đô thị được đề cập đến từ đầu đến cuối đều thấy vai trò trọng yếu của bộ máy Nhà nước - chính quyền đô thị. Tổ chức chặt chẽ, bản lĩnh và trí tuệ là các yếu tố cơ bản bảo đảm cho một chính quyền mạnh.

Bộ máy chính quyền trong sạch, vững mạnh mới quản lý tốt đô thị, thực hiện tốt các chính sách về đô thị đảm bảo mục tiêu ổn định, bền vững của các thành phố.



THAY LỜI KẾT

Tất cả các chính sách đô thị đã đề cập trên đều là những công cụ đắc lực giúp cho công tác quản lý đô thị được toàn diện. Từng chính sách có vai trò nhiệm vụ khác nhau nhưng có liên quan chặt chẽ với nhau và cùng hướng tới mục tiêu là phục vụ quản lý, xây dựng đô thị phát triển ổn định và bền vững. Những vấn đề cần lưu ý khi nghiên cứu cuốn sách có thể tóm lược theo những nội dung chính sau đây:

1) Xu hướng phát triển tự phát của thế giới là phân kỳ, khoảng cách giữa văn minh và lạc hậu, giữa giàu và nghèo ngày một lớn. Nỗ lực chủ quan cao và bằng những bước đột phá mới khắc phục được xu hướng đó. Nước ta đang trong quá trình đổi mới có tính đột phá này với rất nhiều cơ hội nhưng cũng đầy nguy cơ. Công nghiệp hoá, hiện đại hoá cũng là quá trình đô thị hóa. Quá trình đô thị hóa khi được quản lý tốt sẽ tạo nên bước tiến nhảy vọt của đất nước, nếu không được quản lý tốt sẽ đánh mất thời cơ phát triển và đưa đất nước sa vào tình trạng tụt hậu.

2) Chính sách đô thị là hệ thống các quan điểm, mục tiêu và giải pháp cơ bản phục vụ công tác quản lý đô thị. Quản lý đô thị là hệ thống các hoạt động của bộ máy nhà nước và toàn bộ hệ thống chính trị nhằm huy động mọi nguồn lực để thực hiện mục tiêu phát triển ổn định bền vững của đô thị. Quản lý đô thị cũng là việc giải quyết hài hòa các lợi ích của người dân trong quá trình phát triển. Ở mỗi người có ba cặp lợi ích mâu thuẫn nhau - giữa riêng và chung, giữa cục bộ và toàn cục, giữa trước mắt và lâu dài. Các tiêu chí để đánh giá một đô thị bền vững là:

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

3) Để thực hiện mục tiêu phát triển ổn định bền vững, chính quyền đô thị phải chú trọng 3 *vai trò cơ bản:*

- Đảm bảo cơ sở hạ tầng đô thị
- Tạo điều kiện cho các thị trường phát triển
- Bảo vệ môi trường

Để thực hiện 3 vai trò chức năng đó, chính quyền đô thị cần chú trọng 4 *giải pháp cơ bản* (4I):

- Đảm bảo hạ tầng
- Kích thích hay phạt
- Ngăn cấm (hành lang pháp lý)
- Thông tin.

4) Công nghiệp hóa đất nước có 4 tiến trình song song:

- Tái bố trí sử dụng đất
- Tăng năng suất lao động
- Tái định cư quy mô lớn
- Nâng cao đời sống nhân dân.

Đô thị hoá phục vụ 4 tiến trình đó trong từng diễn biến cụ thể. Các đô thị cần cạnh tranh nhau để thu hút đầu tư, chuẩn bị tốt các điều kiện để đón dân nhập cư, đào tạo nâng cao năng suất lao động, tạo điều kiện nâng cao đời sống cho họ. Các chính sách hạn chế nhập cư thường làm tốc độ phát triển kinh tế chậm lại.

5) Đô *thị như là một cơ thể sống,* luôn phát triển theo các quy luật khách quan của kinh tế thị trường nhưng có thể điều khiển được bằng quy hoạch và chiến lược phát triển đô thị (CDS). Tuy nhiên, quy hoạch không phải là cái khuôn đúc ra đô thị, mà là một hệ thống thông tin như hệ thống Gen trong sinh học. Quy hoạch là trách nhiệm của người đứng đầu đô thị, của hệ thống chính trị và cộng đồng dân cư, trong đó các nhà chuyên môn về quy hoạch đóng vai trò nòng cốt. Quy hoạch là việc tổ chức công việc theo không gian, là cơ sở để đảm bảo đô thị phát triển ổn định, bền vững; quy hoạch tạo điều kiện giải quyết hài hòa các lợi ích về kinh tế, xã hội và môi trường. Đặc biệt quy hoạch là yếu tố cơ bản để xây dựng và bảo vệ môi trường sống của nhân dân .

6) Đất nước có 3 nguồn lực cơ bản để phát triển là *nhân lực, thế lực* và *tài lực* Đất đai thuộc về tài nguyên, là một trong ba nguồn lực đó. Phát triển đô thị làm tăng giá trị của đất nhưng ảnh hưởng xấu tới môi trường sinh thái và an toàn lương thực. Đất đai là thành phần cơ bản của thị trường bất động sản. Đất đai là tài sản đặc biệt chịu chế độ sở hữu song trùng vừa tư nhân, vừa công cộng (toàn dân). Đất đai chỉ trở thành hàng hóa khi được đăng ký quyền sở hữu, được mua bán trên thị trường và có luật pháp về tịch thu thế nợ. Việc sử dụng đất đai phải theo quy hoạch và kế hoạch. *Quy hoạch xây dựng* đô thị chính là quy hoạch sử dụng đất đô thị. Kế hoạch sử dụng đất là cơ sở bảo đảm an toàn lương thực và môi trường sinh thái.

7) Nhà ở là hàng hóa đặc biệt gắn liền với đất. Nhà ở là nhu cầu cơ bản và thiết yếu của con người. *Thực chất chính sách nhà ở* là tìm mọi cách huy động nguồn lực trong xã hội để đảm bảo chỗ ở cho người có thu nhập thấp, người nghèo. Nhà ở là

một ngành kinh tế lớn, góp phần đáng kể vào bộ mặt kiến trúc đô thị, trực tiếp đáp ứng nhu cầu và là mục tiêu "sống tốt". Cùng với đất đai, nhà ở là hàng hóa trong thị trường bất động sản, thông qua ngân hàng có thể chuyển đổi thành vốn sản xuất kinh doanh.

8) Cơ sở hạ tầng đô thị bao gồm hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hệ thống hạ tầng xã hội và hệ thống dịch vụ đô thị. Cơ sở hạ tầng đô thị đòi hỏi tính đồng bộ cao, vốn đầu tư lớn và chậm thu hồi; kỹ thuật xây dựng, bảo trì và khai thác phức tạp, do đó chính quyền đô thị giữ vai trò chủ đạo trong việc đảm bảo cơ sở hạ tầng, trong đó đặc biệt chú trọng việc huy động vốn, đào tạo cán bộ chuyên môn và xây dựng cơ chế quản lý. Để đảm bảo tính đồng bộ và sử dụng các nguồn lực có hiệu quả, đô thị cần được phát triển theo dự án và chương trình lớn. Đồng thời thực hiện tốt các chính sách tư nhân hóa và xã hội hóa trong đầu tư phát triển cũng như dịch vụ đô thị. Mặc dù một số công ty dịch vụ đô thị như cấp điện, cấp nước, v.v... có tính độc quyền tự nhiên, nhưng cần có nhiều biện pháp để thị trường hóa các dịch vụ đô thị nhằm tạo điều kiện tự do cạnh tranh, nâng cao chất lượng dịch vụ và hạ giá thành. Nhà nước cần quản lý chặt chẽ các công ty độc quyền tự nhiên.

9) Tài chính vừa là mục tiêu phát triển vừa là giải pháp cơ bản để quản lý đô thị. Chính sách tài chính đô thị vừa giúp bảo đảm nguồn thu, vừa bảo đảm nguồn chi thực hiện các nhiệm vụ và đầu tư phát triển, vừa bảo đảm công bằng xã hội. Các nguyên tắc được chú trọng là:

- Ai được hưởng lợi phải trả tiền
- Thu bất kể nơi nào có thể
- Chi gắn liền với nhiệm vụ giao
- Tăng sức nổi của khả năng huy động vốn
- Bảo đảm tốt chế độ chuyển vốn
- Minh bạch và lành mạnh.

Quan điểm chung là Nhà nước không có tiền, nhưng nhà nước có khả năng thu tiền từ dân để phục vụ dân.

10) Xây dựng bộ máy chính quyền có hiệu lực, hiệu quả cao là giải pháp cơ bản hàng đầu để thực hiện các mục tiêu quản lý đô thị. Ở nước ta, Nhà nước pháp quyền đang chuyển từ vai trò cai trị qua vai trò phục vụ, thay thế việc quản lý bằng lệnh thành quản lý bằng luật. Cơ quan và CBCC đối xử với người dân như doanh nghiệp đối xử với khách hàng. Bộ mặt của Nhà nước là bộ mặt của viên chức cấp thấp nhất. Chính quyền địa phương (cấp gần dân nhất) càng lành mạnh càng phục vụ dân tốt.

11) Cải cách hành chính là công việc thường xuyên nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả của bộ máy chính quyền. Nội dung cải cách hành chính bao gồm:

- Cải cách thể chế
- Cải cách tổ chức bộ máy
- Cải cách về nhân sự
- Cải cách về cơ sở vật chất.

Các quy định quản lý phát sinh từ nhu cầu thực tiễn, tinh giản nội dung quản lý là cơ sở để tinh giản biên chế và tổ chức, tinh giản các thủ tục hành chính. Cải cách hành chính là công cụ hàng đầu để chống tham nhũng, quan liêu, cửa quyền.

12) Tất cả các bộ máy quyền lực đều có *nguy cơ mắc bệnh tham nhũng, quan liêu và cửa quyền*. Các căn bệnh này phát sinh từ cơ cấu tổ chức, thể chế chính sách và phẩm chất CBCC. Trong đó quan trọng nhất là CBCC. Cần học tập *kinh nghiệm 4 "không"* của Singapore.

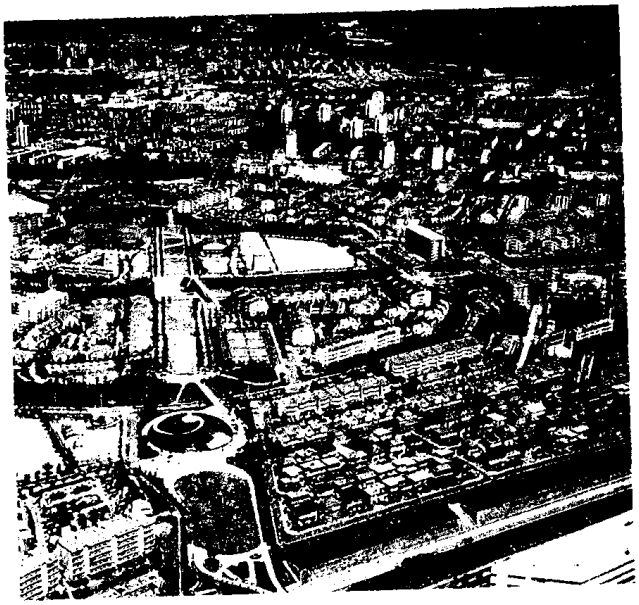
- *Không ham,* đào tạo CBCC thành tầng lớp ưu tú của xã hội, biết sống bằng lòng tự hào và sự cống hiến.

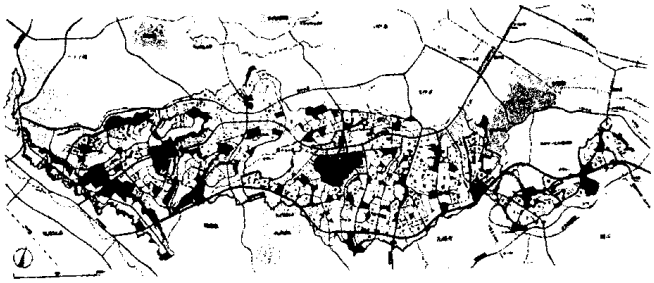
- *Không cần,* tạo điều kiện cho CBCC có cuộc sống ổn định, đầy đủ.

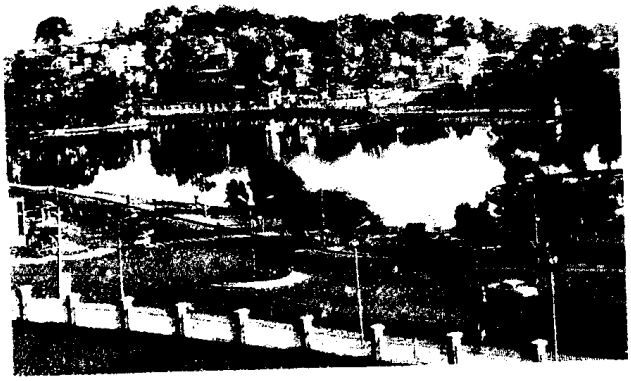
- *Không thể*, xây dựng hệ thống pháp luật và quản lý hành chính minh bạch, trong suot.

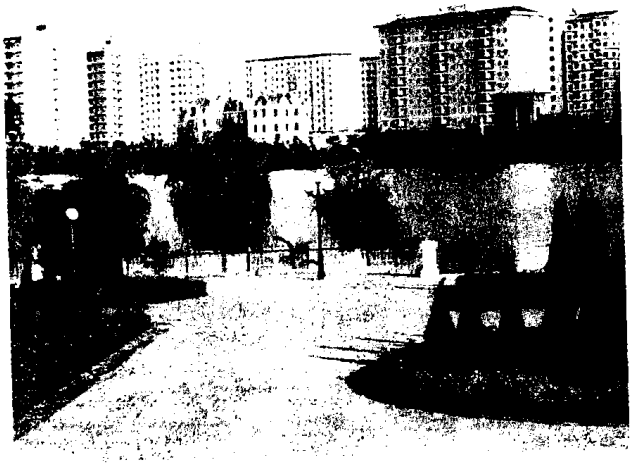
- *Không dám*, có biện pháp phát hiện và xử lý nghiêm minh các hành vi tham nhũng.

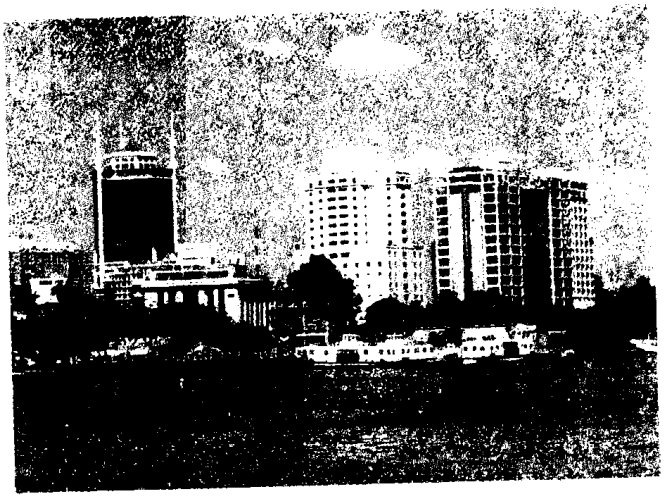
Xây dựng đội ngũ CBCC trong sạch vững mạnh là đảm bảo cơ bản để thực hiện các mục tiêu quản lý đô thị đem lại tự do, hạnh phúc cho nhân dân như Chủ tịch Hồ Chí Minh hằng mong ước.











TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Remy Poud'hoome. *Việt Nam tăng trưởng đô thị và quản lý đô thị*. Hội thảo về chính sách đô thị. Hà Nội. tháng 6.1992.
2. Christine Wallich. *Tài chính địa phương và các mối quan hệ tài chính chính phủ các cấp ở những nền kinh tế đang phát triển và trong thời kỳ quá độ*. Hội thảo về chính sách đô thị. Hà Nội. 1992.
3. William Doebele. *Chính sách đất đô thị của Việt Nam*. Hội thảo chính sách đô thị. Hà Nội. 1992.
4. Trevor Farn Worth. *Tầm quan trọng của việc quản lý đất đai trong quá trình phát triển của Hồng Kông*. Hội thảo chính sách đô thị. Hà Nội .1992.
5. Robert Bucley - Lawrence M.Hannah. *Sự phát triển chính sách nhà ở của Việt Nam*. Hội thảo chính sách đô thị. Hà Nội. 1992.
6. Học viện Hành chính quốc gia. *Giáo trình về quản lý hành chính Nhà nước*, tập I, II, III, IV. Hà Nội. 1996.
7. Nguyễn Duy Gia. *Cải cách nền hành chính quốc gia ở nước ta*. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia. Hà Nội. 1996.
8. Tài liệu Hội nghị đô thị Toàn quốc lần thứ II - tháng 7.1995. Nhà xuất bản Xây dựng. Hà Nội. 1995.
9. Nguyễn Thế Bá. *Quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị*. Nhà xuất bản Xây dựng. Hà Nội. 1999.
10. Bộ tài liệu tập huấn dự án quốc gia VIE/95/051: *Tăng cường năng lực quản lý và quy hoạch đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh*. Sở Xây dựng thành phố Hồ Chí Minh. 1998 (bộ 4 tập lưu hành nội bộ).
11. Nguyễn Ngọc Châu. *Quản lý đô thị*. Nhà xuất bản Xây dựng. Hà Nội. 2001.
12. Phạm Trọng Mạnh. *Quản lý đô thị*. Nhà xuất bản Xây dựng. Hà Nội. 2002.
13. Võ Kim Cương. *Quản lý đô thị thời kỳ chuyển đổi*. Nhà xuất bản Xây dựng. Hà Nội. 2004.
14. Nguyễn Đăng Sơn. *Phương pháp tiếp cận mới về quy hoạch và quản lý đô thị*. Nhà xuất bản Xây dựng. Hà Nội. 2005.
15. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH - NXB Sự thật. Hà Nội. 1991.
16. Viện nghiên cứu Hành chính - Học viện Hành chính quốc gia và Ban TCCQ thành phố Hồ Chí Minh. *Cải cách hành chính ở thành phố Hồ Chí Minh 1995-1999 - Thành tựu và bài học*. NXB Chính trị quốc gia. Hà Nội. 2000.

17. Geonge L.Morrisey. *Quản lý theo mục tiêu và hiệu quả*. NXB Khoa học kỹ thuật (Nguyễn Thịnh dịch). Hà Nội. 1986.
18. Tôn Nữ Quỳnh Trân, Nguyễn Thế Nghĩa. *Phát triển đô thị bền vững*. NXB Khoa học xã hội 2002.
19. *Luật Đất đai năm 2003*, có hiệu lực từ ngày 01.7.2004.
20. *Nghị định 181/2004/NĐ-CP*, ngày 29.10.2004 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai. Nghị định 17/2006/NĐ-CP, ngày 27.01.2006 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai ...
21. *Luật Xây dựng*, năm 2003, có hiệu lực từ ngày 01.7.2004.
22. *Nghị định 16/2005/NĐ-CP*, ngày 07.02.2005 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình.
23. *Nghị định 08/2005/NĐ-CP*, ngày 24.01.2005 của Chính phủ về quy hoạch xây dựng.
24. *Nghị định 72/2001/NĐ-CP*, ngày 05.10.2001 của Chính phủ về việc phân loại đô thị và phân cấp quản lý đô thị.
25. *Luật cạnh tranh*, năm 2004 có hiệu lực từ ngày 01.7.2005.
26. *Luật Ngân sách Nhà nước*, năm 2002 có hiệu lực từ năm 2004.
27. *Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam*, năm 2003 có hiệu lực thi hành từ ngày 01.8.2003.
28. *Luật Kế toán*, năm 2003 có hiệu lực từ ngày 01.4.2004.
29. *Luật Thống kê*, năm 2003 có hiệu lực từ ngày 01.4.2004.
30. *Luật Kiểm toán Nhà nước*, năm 2005 có hiệu lực từ ngày 01.01.2006.
31. *Luật tổ chức Chính phủ*, năm 2001.
32. *Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của* HĐND và UBND ở mỗi cấp, công bố ngày 03.7.1996, theo Lệnh số 501/CTN của Chủ tịch nước.
33. *Luật Giáo dục*, năm 2005 có hiệu lực từ ngày 01.01.2006.
34. *Luật Khoa học và Công nghệ*, năm 2000 có hiệu lực từ ngày 01.01.2001.
35. David I.Cleland- *Project management strategic design and implementation* (1995).
36. Bộ Xây dựng - *Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020* - NXB Xây dựng. Hà Nội. 1999.
37. *Nghị định 02/2006/NĐ-CP*, ngày 05.01.2006 về việc ban hành quy chế khu đô thị mới.

CHỮ VIẾT TẮT

ADB - Asian development Bank - Ngân hàng phát triển châu Á.

BOT - Build Operate Transfer - Xây dựng - Khai thác - Chuyển giao

GDP - Gross domestic product - Tổng sản phẩm nội địa

HDI - Human Development Index - Chỉ tiêu phát triển con người

IMF - International Monetary Fund - Quỹ tiền tệ quốc tế

ISO - International Standards Organization - Tổ chức tiêu chuẩn quốc tế

MRT - Massive Rapid Transport - Giao thông khối lớn tốc độ cao

ODA - Official Development Assistance - Viện trợ phát triển chính thức

UNCHS - United Nations centre of Human Settlements - Trung tâm về định cư Liên hiệp quốc

UNDP - United Nations Development Programme - Chương trình phát triển Liên hiệp quốc

UNESCO - United Nations Educational, Scieutific and Cultural Organization - Tổ chức giáo dục, khoa học và văn hóa Liên hiệp quốc

UNEP - United Nations Environmental Programme - Chương trình môi trường Liên hiệp quốc

WB - World Bank - Ngân hàng thế giới

WHO - World Health Organization - Tổ chức y tế thế giới

WTO - World Trade Organization - Tổ chức thương mại quốc tế.

MỤC LỤC

Trang

Lời nói đầu 3

Phần mở đầu

I. Chính sách đô thị và quản lý đô thị 5
II. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu 6
III. Mục tiêu và phương pháp 8

Chương 1. Đô thị, đô thị hoá và vai trò của nhà nước

1.1. Khái niệm về đô thị 9
1.2. Những đặc điểm cơ bản của đô thị 10
1.3. Đô thị hoá và các thách thức 11
1.4. Mục tiêu quản lý đô thị 17
1.5. Vai trò của nhà nước 21

Chương 2. Tăng trưởng đô thị và quy hoạch

2.1. Tăng trưởng đô thị 27
2.2. Quy hoạch - Công cụ cơ bản để quản lý phát triển 31
2.3. Quy hoạch chiến lược và chiến lược phát triển đô thị 39
2.4. Quản lý phát triển đô thị theo quy hoạch 52

Chương 3. Chính sách đất đai đô thị

3.1. Tầm quan trọng của chính sách đất đai 58
3.2. Đặc điểm hàng hoá của đất đai 61
3.3. Chế độ đăng ký đất đai 65
3.4. Mục đích sử dụng đất 67
3.5. Thị trường bất động sản 71

Chương 4. Chính sách về nhà ở

4.1. Tầm quan trọng của chính sách nhà ở 77
4.2. Nhà ở trong thị trường bất động sản 85
4.3. Các phương tiện vận hành trong lĩnh vực nhà ở 92
4.4. Nhà ở tái định cư và nhà ở cho người nghèo 96

Chương 5. Chính sách về cơ sở hạ tầng và dịch vụ đô thị

5.1. Tầm quan trọng của chính sách về cơ sở hạ tầng và dịch vụ đô thị 100

5.2. Những vấn đề cơ bản về chính sách cơ sở hạ tầng 104

5.3. Bài toán giao thông đô thị 116

5.4. Bài toán nâng cấp đô thị và môi trường 122

Chương 6. Chính sách tài chính đô thị

6.1. Tầm quan trọng của chính sách tài chính đô thị 126

6.2. Các chính sách tài chính đô thị 131

6.3. Vai trò của ngân hàng, các tổ chức tín dụng và thị trường tiền tệ 144

Chương 7. Xây dựng chính quyền đô thị

7.1. Tầm quan trọng của chính sách xây dựng chính quyền 148

7.2. Cơ sở lý luận xây dựng chính quyền đô thị 150

7.3. Cải cách hành chính 159

7.4. Cuộc đấu tranh chống tham nhũng và quan liêu 166

Thay cho lời kết 170

Tài liệu tham khảo 175

Chữ viết tắt 177

Mục lục 178