

CẢI CÁCH TRỊ LÝ ĐÔ THỊ VIỆT NAM (Reforming Vietnam Urban Governance)

Hội thảo “Tương lai đô thị Việt Nam- Hành động hôm nay”, Hà nội, 30/10/2012

TS Phạm Sỹ Liêm

Viện Nghiên cứu đô thị và Phát triển hạ tầng
(. psliem2012@yahoo.com Mobi: 090 340 3715)



TP Hồ Chí Minh về đêm

Từ khóa: *Trị lý đô thị, độ đo, thách thức, chỉ tiêu trị lý, mô hình một cấp/hai cấp.*

Mở đầu

Quá trình đô thị hóa ở Việt Nam dẫn đến các chuyển đổi về hành chính, không gian, kinh tế, dân số và phúc lợi ⁽¹⁾. Các chuyển đổi ấy đặt ra nhiều thách thức cho trị lý đô thị (Urban Governance), mà để vượt qua thì phải tiến hành cải cách. Công cuộc cải cách trị lý là một quá trình lâu dài, do đó cần phải có những hiểu biết nhất định về quá trình này để có thể nhận dạng những chủ đề cấp bách nhất về trị lý đô thị Việt Nam cần được xem xét kịp thời vào dịp sửa đổi Hiến pháp sắp tới cũng như sẽ phải đương đầu trong thập kỷ phát triển này. *Chú: TQ dịch “governance” là “trị lý”, một từ chuyên dùng mới đặt ra. Tôi đề nghị nước ta nên chính thức dùng từ Hán Việt này.*

Trị lý đô thị giỏi - một nhu cầu toàn cầu

Để giúp đô thị các nước đang phát triển tiến lên trên con đường phát triển phồn vinh và bền vững, cuối năm 1999 Ngân hàng Thế giới thông qua Chiến lược phát triển đô thị (CDS) được Liên minh các Thành phố (Cities Alliance) ủng hộ và tài trợ. Chiến lược này có bốn độ đo (dimensions), trong đó có độ đo “trị lý giỏi” ⁽²⁾.

Ở Việt Nam, “trị lý” còn là một từ xa lạ, chưa được chính thức đưa vào các văn bản của Nhà nước. Khi cần dịch từ “governance” có trong văn bản của các tổ chức quốc

tế như LHQ, NHTG thì người ta dùng từ “quản lý nhà nước”/“quản trị nhà nước” một cách gượng ép. Vậy trị lý là gì?

Từ “trị lý” đã tồn tại từ lâu với nghĩa là “quá trình ra quyết định và quá trình thực hiện các quyết định đó”. Đến thập kỷ 90 thế kỷ trước, LHQ đưa “trị lý” vào các chuyên văn về phát triển với ngữ nghĩa mới. LHQ cũng nỗ lực phổ biến khái niệm “trị lý giỏi” (Good Governance) trên các diễn đàn về phát triển

Một số tổ chức như NHTG (1994), UNDP (1997), OECD (1995) v.v. đưa ra những định nghĩa đáng chú ý cho từ “trị lý”, trong đó định nghĩa của UNDP tương đối ngắn gọn và rành mạch như sau: **“Trị lý được xem là sự vận hành của cơ quan kinh tế, chính trị và hành chính trong quản lý công việc quốc gia tại mọi cấp. Nó bao gồm các cơ chế, quá trình và thể chế mà thông qua chúng các công dân và các tầng lớp biểu đạt mối quan tâm, vận dụng quyền pháp lý, thực hiện các nghĩa vụ, và dung hòa các khác biệt của họ”**⁽³⁾. Cũng theo UNDP thì “trị lý giỏi” phải thể hiện được 9 đặc điểm sau đây:

- Sự tham dự
- Hướng tới đồng thuận
- Hiệu quả và hiệu lực
- Tầm nhìn chiến lược
- Tinh thần trách nhiệm
- Tạo sự công bằng
- Pháp quyền
- Tính minh bạch
- Năng lực giải trình

Hiện nay “trị lý giỏi” đang là chủ đề của nhiều diễn đàn quốc tế.

Trong Chiến lược phát triển đô thị CDS của NHTG thì “trị lý giỏi” không những là điều kiện tiên quyết cho các độ đo “chất lượng sống tốt” (livability) và “năng lực cạnh tranh” (competitiveness), mà còn cho cả độ đo “tài chính vững” (bankability) nữa.

Đánh giá hiện trạng trị lý đô thị Việt Nam

Trong quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường, tại Việt Nam đã diễn ra quá trình đô thị hóa nhanh. Các đô thị nói chung, và tại hai vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc và phía Nam nói riêng, đã trở thành cỗ máy tăng trưởng của kinh tế quốc dân. Tuy vậy trong giai đoạn này, tăng trưởng chỉ mới gắn với những thay đổi trong các độ đo kinh tế và phần nào trong độ đo thể chế của trị lý mà thôi. Nhưng khi chuyển sang thập kỷ phát triển thứ ba (2011-2020), Chiến lược quốc gia phát triển kinh tế-xã hội đã nhận thấy cần **“chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chủ yếu phát triển theo chiều rộng sang phát triển hợp lý giữa chiều rộng và chiều sâu, vừa mở rộng quy mô vừa chú trọng nâng cao chất lượng, hiệu quả, tính bền vững”** ⁽⁴⁾. Do đó, cần cải thiện toàn diện cả ba độ đo của trị lý, trước hết là giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường, hoàn thiện cấu trúc tổ chức (organizational structure) của trị lý, tạo chuyển động rõ rệt về cải cách trị lý, đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí.

Cấu trúc tổ chức trị lý đô thị Việt Nam hiện nay vẫn không khác gì trước thời kỳ đổi mới, với các đặc điểm là:

- 1) Tổ chức chính quyền địa phương theo 3 cấp tỉnh, huyện và xã. Thể chế đô thị, tùy theo quy mô của đô thị mà quy tương đương với một trong 3 cấp đó, cụ thể là thành phố trực thuộc Trung ương tương đương cấp tỉnh nên có chính quyền 3 cấp; thành phố, thị xã thuộc tỉnh thì tương đương cấp huyện có chính quyền hai cấp; chỉ thị trấn tương đương cấp xã mới

có chính quyền một cấp. Sau Đổi mới chỉ bổ sung thêm một vài quyền đặc thù cho đô thị từng cấp⁽⁶⁾.

- 2) Mỗi cấp chính quyền có Hội đồng nhân dân do dân bầu ra, còn Hội đồng nhân dân bầu ra Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân, theo dạng cấu trúc “Thị trưởng-Hội đồng yếu” (Weak Mayor-Council Structure).
- 3) Chỉ có thành phố trực thuộc Trung ương là được Chính phủ phân cấp cho nhiều quyền hạn, còn đối với các đô thị thuộc tỉnh thì UBND tỉnh vẫn trực tiếp phụ trách việc cung ứng nhiều dịch vụ công cộng cho dân đô thị như cấp nước, bệnh viện, trường trung học phổ thông, trường dạy nghề, chợ trung tâm v.v. Quyền tự chủ tài chính của đô thị thuộc tỉnh rất hạn chế.

Chỉ có một nhân tố mới trong trị lý đô thị là sự ban hành hệ thống phân loại đô thị. Hệ thống này chia các đô thị thành 6 cấp dựa theo quy mô dân số phi nông nghiệp, mật độ dân số, điều kiện cơ sở hạ tầng và mức độ hoạt động kinh tế. Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh là hai đô thị thuộc loại đặc biệt, cùng với 3 thành phố loại 1 là Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ là những đơn vị hành chính trực thuộc Trung ương có quy chế tương đương cấp tỉnh, các đô thị khác từ loại 1 đến loại 4 đều là thành phố/thị xã trực thuộc cấp tỉnh có quy chế tương đương cấp huyện, cuối cùng là các đô thị loại 5 (thị trấn) trực thuộc huyện, có quy chế tương đương cấp xã.

Đến nay, trong trị lý đô thị Việt Nam xuất hiện một số xu hướng như sau:

- Thủ đô Hà Nội được mở rộng đến trên 3 300 km₂ với 6,7 triệu dân, gồm 10 quận, 1 thị xã và 18 huyện, khiến số đơn vị mang tính đô thị chỉ chiếm hơn 1/3 tổng số đơn vị hành chính, còn dân số đô thị chỉ là 42% tổng số dân (!);
- UBND TP Hồ Chí Minh sớm nhận thấy cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền hiện hành dùng chung cho cả tỉnh và thành phố đã gây ra nhiều trở ngại cho việc trị lý một thành phố lớn, vì vậy từ năm 2007 đã đề nghị được chuyển sang áp dụng thí điểm mô hình chính quyền đô thị, rồi đến năm 2012 lại đề nghị bổ sung thêm một số điểm;
- Một số tỉnh như Bắc Ninh, Thừa Thiên-Huế muốn cả tỉnh trở thành thành phố trực thuộc Trung ương, một số huyện như Chí Linh (Hải Dương) cả huyện được công nhận là thị xã (!) và huyện Văn Giang (Hưng Yên) cũng chuẩn bị theo hướng đó.
- Hiện tượng lan tỏa đô thị (Urban Sprawl) đặc thù dọc các tuyến quốc lộ, tỉnh lộ, huyện lộ cả nước để lợi dụng hiệu ứng mặt tiền (frontage effect), đã tạo ra dạng đô thị hóa không chính thức, thiếu hạ tầng và gây trở ngại giao thông. Một số địa phương, hiện tượng này còn kèm theo hiện tượng công nghiệp hoá đất áp sát quốc lộ (Hưng Yên, Hải Dương, Bắc Ninh, Bắc Giang v.v.) để giảm đầu tư hạ tầng cho khu vực nhà máy.

Qua thời gian, thực tiễn phát triển đô thị chứng tỏ trị lý hiện hành của đô thị Việt Nam tuy vẫn còn đem lại hiệu quả nhưng đồng thời cũng đã bộc lộ nhiều bất cập, nhất là tại các đô thị lớn, như:

- 1) Tuy đô thị đóng góp lớn vào tăng trưởng nhanh thu nhập quốc dân cả nước, nhưng đồng thời cũng góp phần làm cho sự tăng trưởng đó phải trả giá ngày càng đắt, thể hiện qua Chỉ số ICOR ngày càng cao;

- 2) Số lượng công chức ngày một đông thêm nhưng lương lại rất thấp;
- 3) Tình trạng tắc nghẽn giao thông và ô nhiễm môi trường tại các đô thị lớn ngày càng tăng;
- 4) Tỷ lệ hộ nghèo đô thị giảm nhanh nhưng mức độ chênh lệch giàu nghèo đô thị ngày càng doãng ra;
- 5) Tệ nạn xã hội thêm trầm trọng, trật tự an toàn xã hội suy giảm;
- 6) Tình trạng tham nhũng, lãng phí thêm nặng nề.
- 7) Thị trường bất động sản bị suy thoái kéo dài, ngoài tác động của suy thoái kinh tế toàn cầu thì thị trường yếu kém trong kinh tế thị trường cũng là nguyên nhân rất quan trọng.
- 8) Việc phân đấu để được nâng loại đô thị là mối bận tâm lớn của các chính quyền địa phương vì các đô thị loại cao hơn sẽ được phân bổ ngân sách nhiều hơn và có vị thế chính trị mạnh hơn. Điều này dẫn đến đầu tư phát triển hạ tầng chỉ để đạt tiêu chí của đô thị loại cao hơn chứ không xuất phát từ nhu cầu thực tế trước mắt của dân, và việc mở rộng không gian đô thị quá mức khiến chất lượng quản lý đô thị giảm sút và lãng phí đất đai.

Để vượt qua các thách thức nói trên thì phải tiến hành cải cách trị lý đô thị hướng tới trị lý giới, xem đó là một đột phá chiến lược để phát triển đô thị nước ta như Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 2011-2020 yêu cầu: ***“Hoàn thiện thể chế thị trường định hướng XNCN, trọng tâm là tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách hành chính”***.

Cải cách trị lý đô thị Việt Nam: thời cơ và định hướng

1. Thời cơ cải cách. Việt Nam đã thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 và đang triển khai giai đoạn 2011-2020. Thế nhưng cả hai Chương trình đều không đề cập đến cải cách trị lý đô thị.

Để quá trình đô thị hóa Việt Nam diễn ra lành mạnh, có trật tự, vượt qua được các thách thức thì một mặt cần có Chiến lược quốc gia phát triển đô thị (hiện mới có Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị), mặt khác cần cải cách trị lý đô thị một cách toàn diện.

Xuất phát từ nhu cầu thực tiễn của mình, Thành phố Hồ Chí Minh đã đề xuất và được chấp nhận thực hiện thí điểm mô hình chính quyền đô thị với các ý tưởng chủ yếu là:

- Chính quyền 2 cấp: Cấp thành phố và cấp đô thị thuộc thành phố (cấp chính quyền là cấp có HĐND và UB Hành chính);
- Chính quyền cấp đô thị có quyền tự chủ ngân sách;
- Cấp quận, phường, huyện, xã chỉ là cấp hành chính, không có quyền tự chủ ngân sách, người đứng đầu do cấp trên bổ nhiệm (?);
- Tách một số quận, huyện đang đô thị hóa thành các đô thị trực thuộc Thành phố Hồ Chí Minh.

Mô hình chính quyền đô thị như trên chưa được quy định trong Hiến pháp, vì vậy chủ trương *sửa đổi Hiến pháp tới đây chính là thời cơ hết sức thuận lợi* để tiến hành cải cách cấu trúc tổ chức trị lý đô thị.

2.Định hướng. Cải cách cấu trúc tổ chức trị lý đô thị là công việc rất quan trọng, nhưng để đạt hiệu quả thì cần được tiến hành đồng bộ với cải cách các mặt trị lý khác, và quan trọng hơn cả là phải tiến hành theo **tư duy phát triển hiện đại** trên thế giới là:

1. **Phát triển phải hài hòa**, vừa quan tâm xây dựng cơ sở vật chất và phát triển kinh tế, vừa chú trọng phát triển chất lượng cuộc sống con người, xây dựng nền văn hóa có bản sắc và bảo tồn các giá trị tinh thần;
2. **Phát triển phải bền vững** về cả ba mặt kinh tế, xã hội và môi trường, sử dụng tiết kiệm tài nguyên và năng lượng, ứng phó với biến đổi khí hậu;
3. **Phát triển phải công bằng**, hướng tới người nghèo và bình đẳng giới, giúp đỡ những người/những nơi bị thiệt thòi, không phân biệt chủng tộc, tín ngưỡng, dòng họ;
4. **Phát triển phải hiệu quả**, minh bạch, giảm chi phí giao dịch, chống tham nhũng.

Theo Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội thì **“xã hội XHCN mà nhân dân ta xây dựng là một xã hội: Dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, do nhân dân làm chủ; có nền kinh tế phát triển cao dựa trên lực lượng sản xuất hiện đại và quan hệ sản xuất tiến bộ phù hợp;...có Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân do Đảng Cộng sản lãnh đạo...”**. Muốn vậy thì phải thực hiện tốt “Tám phương hướng cơ bản” và giải quyết tốt “Tám mối quan hệ lớn”⁽⁴⁾. “Trị lý giỏi” chính là công cụ có hiệu lực và hiệu quả để thực hiện các yêu cầu kể trên.

Cải cách trị lý đô thị hướng tới trị lý giỏi cần đem lại những thay đổi (đầu vào) trên cả ba khía cạnh khác nhau của trị lý mà NHTG (1994) đã nhận dạng là: (i) cấu trúc của chính quyền; (ii) cách thức và quá trình chính quyền huy động và quản lý các nguồn lực kinh tế và xã hội cho phát triển; (iii) năng lực của chính quyền trong việc thiết kế, phát biểu và thực hiện các chính sách và thi hành các chức năng. Còn hiệu quả (đầu ra) của cải cách trị lý đô thị hướng tới trị lý giỏi là các thành tựu ngày càng tốt đẹp và bền vững hơn trên tất cả ba độ đo : (i) chất lượng cuộc sống; (ii) năng lực cạnh tranh; và (iii) tài chính vững mạnh của Chiến lược phát triển đô thị CDS.

Tóm lại, ta có ma trận cải cách trị lý đô thị hướng tới trị lý giỏi dưới đây:

Bảng 1. Ma trận cải cách trị lý đô thị hướng tới trị lý giỏi

Đầu ra	Đầu vào	Cấu trúc chính quyền	Huy động nguồn lực	Năng lực thực thi
Chất lượng cuộc sống		+	+	+
Năng lực cạnh tranh		+	+	+
Tài chính vững mạnh		+	+	+

Qua ma trận trên có thể thấy đề xuất mô hình chính quyền đô thị của Thành phố Hồ Chí Minh tương ứng với ô giao diện của cấu trúc chính quyền và năng lực cạnh tranh.

Khuôn khổ cải cách

Cải cách trị lý đô thị là quá trình phức tạp, và cũng là quá trình tích lũy, tức là sự thay đổi trên một mặt cũng tác động đến nhiều mặt khác, lại phải đối diện với rất nhiều mối quan tâm và yêu cầu khác nhau của các bên có lợi ích, vì vậy cần xác định rõ ràng khuôn khổ của cải cách phù hợp với tư duy hiện đại về trị lý nói chung và trị lý đô thị nói riêng.

Một xã hội dân chủ, công bằng, văn minh bao gồm 3 khối: Nhà nước, lực lượng thị trường và xã hội dân sự. Các lý thuyết kinh tế học cổ điển và tân cổ điển xem xét mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường, còn chính trị học và xã hội học lại chú trọng mối quan hệ giữa Nhà nước với người dân, gia đình và xã hội dân sự. Có lẽ chỉ có Tân kinh tế học thể chế (New Institutional Economics) là quan tâm nghiên cứu toàn diện các mối quan hệ giữa ba khối nói trên.

Trị lý chính là sự thể hiện mối quan hệ giữa Nhà nước với thị trường và với xã hội dân sự thông qua các thể chế, tức là các quy tắc, chuẩn mực hành vi mà dựa vào đó các tác nhân tương tác với nhau. Thể chế còn là các tổ chức để thực hiện các quy tắc và quy phạm đạo đức nhằm đạt kết quả mong muốn. Cấu trúc thể chế có ảnh hưởng tới hành vi, nhưng hành vi cũng có thể thay đổi trong khuôn khổ thể chế đang tồn tại. Thể chế còn phân ra thể chế chính thức (formal), tức là các quy tắc được phê chuẩn, và thể chế không chính thức (informal), tức là các quy tắc xã hội không thành văn. Quan hệ giữa thể chế với chính sách là thể chế ảnh hưởng tới việc chọn lựa và áp dụng chính sách, ngược lại chính sách có thể ảnh hưởng tới việc thay đổi thể chế⁽⁵⁾. Hiện nay ở nước ta, các chính sách phát triển thị trường đang đòi hỏi phải đổi mới thể chế trị lý đô thị.

Tân kinh tế học thể chế bao hàm các nội dung sau đây: (i) Quyền tài sản; (ii) Chi phí giao dịch; (iii) Tổ chức; (iv) Hợp đồng; (v) Sự thay đổi thể chế. Nhân đây, xin đề cập qua nội dung cuối cùng vì có liên quan đến cải cách trị lý đô thị.

Động thái thay đổi thể chế có thể là: a) quá trình thay thể chế cũ bằng thể chế mới có hiệu quả hơn; b) quá trình hình thành thể chế mới có hiệu quả; và c) quá trình đổi chác thể chế, tức là quá trình thay đổi thông qua giao dịch thể chế. Sự thay đổi thể chế phản ánh sự mất cân bằng của thể chế. Trong thực tiễn, trạng thái cân bằng thể chế chỉ diễn ra rất ngắn ngủi, còn trạng thái mất cân bằng thể chế mới là chuyện thường xuyên⁽⁶⁾.

Tân kinh tế học thể chế hiện nay là cơ sở lý luận chủ yếu cho “trị lý”, “trị lý giới” và “cải cách trị lý” trong thế giới hiện đại (ngoài ra còn một số cơ sở lý luận khác). Tôi nghĩ cải cách trị lý nói chung và cải cách trị lý đô thị nói riêng của Việt Nam cần hội nhập vào dòng tư duy hiện đại này để đưa đất nước phát triển thành công theo các định hướng phát triển cơ bản và xử lý tốt các mối quan hệ lớn nêu trong Cương lĩnh xây dựng đất nước.

1. Quan hệ Nhà nước-thị trường

Cải cách trị lý cần phải tiến hành toàn diện và đồng bộ thì mới đem lại kết quả mong đợi, tuy vậy tại từng giai đoạn cải cách thì phải có trọng điểm, chẳng hạn nước ta vẫn trong giai đoạn chuyển đổi sang kinh tế thị trường, vì vậy *trọng điểm cải cách trị lý đô thị lúc này phải hướng vào trợ giúp thị trường*. Mà để làm được điều này thì trước hết phải làm rõ mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường.

Từ trước đến nay đã có 4 trường phái kinh tế đề cập đến mối quan hệ Nhà nước-thị trường. Đó là (i) Trường phái “Để mặc thị trường” (Laissez-faire) của Adam Smith (1723-1790) chủ trương Nhà nước đứng ngoài canh gác để thị trường tự vận hành với “bàn tay vô hình”; (ii) Trường phái “Kinh tế học Keynes” của John Maynard Keynes (1883-1946) cho rằng chính phủ phải điều chỉnh chu trình kinh doanh bằng chính sách thuế; (iii) Trường phái “Sự lựa chọn công cộng” (Public Choice) của James M. Buchanan (1919-) về các “thất bại” (failures) của Nhà nước; và gần đây nhất là (iv) Trường phái “thông tin bất đối xứng” (Information Asymmetry) của Joseph Eugene Stiglitz (1943-) về các thất bại của thị trường, cho rằng thị trường không phải vạn năng, và Nhà nước và thị trường mỗi bên đều có thế mạnh và hạn chế của mình, thế mạnh của bên này giúp khắc phục hạn chế của bên kia. Nhận thức này rất quan trọng vì hiện nay một số nhà làm chính sách và lãnh đạo đô thị nước ta vẫn còn chịu ảnh hưởng tư duy thời bao cấp, quen can thiệp tùy tiện vào các hoạt động thị trường.

2. **Quan hệ Nhà nước-xã hội dân sự.**

Theo Wiktionary thì xã hội dân sự (Civil Society) đề cập tới các hoạt động tập thể tự nguyện xung quanh các giá trị, mục tiêu, ý thích chung..., hình thành dưới dạng các tổ chức như hội từ thiện, hiệp hội kinh doanh, hội nghề nghiệp, hội khoa học & công nghệ, công đoàn, đoàn thanh niên, nhóm tương trợ, phong trào xã hội v.v. Cánh tả mới (The New Left) hiện nay tại các nước phát triển thừa nhận rằng xã hội dân sự có vai trò then chốt trong việc bảo vệ nhân dân trước Nhà nước và thị trường, và làm cho nguyện vọng dân chủ của nhân dân tác động đến Nhà nước. Còn phái Tân tự do (The Neo-liberal) lại xem đó là công cụ thích hợp cần lợi dụng để lật đổ các chế độ XHCN hay các chế độ “độc tài” không vừa ý, thông qua diễn biến hòa bình hay gây bạo loạn bằng các cuộc “cách mạng sắc màu” ở Đông Âu hay “cách mạng đường phố” ở Bắc Phi. Tóm lại, xã hội dân sự là thể chế xã hội tồn tại khách quan mà các đảng phái chính trị cả tiến bộ cũng như phản động đều muốn lợi dụng vào mục đích của mình. Ở nước ta, tuy cụm từ xã hội dân sự ít được nhắc tới, và một số nhà làm chính sách còn có phần e ngại và dè dặt, thế nhưng khi Nhà nước đưa ra phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” hay “Nhà nước và nhân dân cùng làm”, hoặc thực hiện “dân chủ ở cơ sở” thì hiển nhiên đã phải coi trọng vai trò của xã hội dân sự dù không đã động tới cụm từ này. Chính Cương lĩnh xây dựng đất nước đã nói rõ “***nhân dân thực hiện quyền làm chủ thông qua hoạt động của Nhà nước, của cả hệ thống chính trị và các hình thức dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện***”, tức là không chỉ thông qua tổ chức dân cử mà còn qua các tổ chức xã hội dân sự nữa.

Ngày nay, xã hội dân sự là cụm từ không thể thiếu trong các chuyên văn về phát triển. LHQ, NHTG và các tổ chức phát triển quốc tế đều rất coi trọng sử dụng các tổ chức phi chính phủ (NGO) như nhóm mưu sĩ (Think tank) và cánh tay nối dài của

mình giúp triển khai các hoạt động viện trợ các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam. Tôi nghĩ các nhà làm chính sách nước ta nên tham khảo các kinh nghiệm quốc tế đó để nhanh chóng kiến tạo các tổ chức dịch vụ tư vấn phát triển đô thị (và nông thôn) có tính chuyên nghiệp cao, vừa huy động được sự đóng góp trí tuệ của tầng lớp trí thức vừa giảm được số lượng công chức. (Chú. Tổ chức xã hội dân sự tuy là tổ chức phi lợi nhuận nhưng vẫn có thể tham gia các hoạt động thu lợi nhuận, có điều là lợi nhuận kiếm được không đem chia cho các thành viên của tổ chức đó). Đặc điểm đầu tiên của trị lý giỏi là sự tham dự của các bên có lợi ích, trong đó bao gồm cả xã hội dân sự. Sự tham dự đã được đưa vào nhiều luật nước ta như Luật Quy hoạch đô thị, Xây dựng, Nhà ở, Chống tham nhũng v.v.

Sự tham dự của các tổ chức nghề nghiệp được đặc biệt coi trọng, vì đó không chỉ là đại diện của bên có lợi ích mà còn là của những chuyên gia chuyên nghiệp, am hiểu vấn đề và có đạo đức nghề nghiệp. Các tổ chức nghề nghiệp đóng góp rất lớn vào quy phạm hóa thị trường, xúc tiến sự tự quản của thị trường. Vì vậy chính quyền đô thị nên khuyến khích và tạo điều kiện thành lập các hội nghề nghiệp, các hiệp hội ngành nghề và trao quyền cho các tổ chức này như đánh giá xếp loại năng lực nghề nghiệp, quy định tiêu chuẩn đạo đức hành nghề, tổ chức khen thưởng và chế tài các hoạt động nghề nghiệp, đưa ra tiêu chuẩn chất lượng hàng hóa, sản phẩm thuộc ngành nghề v.v. Ở nước ta, Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam được Chính phủ trao nhiệm vụ tư vấn, phản biện và giám định xã hội (Quyết định số 22/2002/QĐ-TTg). Vì vậy chính quyền đô thị nên chủ động đặt yêu cầu tư vấn, phản biện và giám định xã hội đối với các chính sách, các chương trình, dự án, đề án về phát triển kinh tế-xã hội, giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ và môi trường, nhất là các đề án trọng điểm, đa ngành.

Tính minh bạch là một đặc điểm của trị lý giỏi. Sự giám sát của tổ chức xã hội dân sự giúp đảm bảo tính minh bạch của các hoạt động trị lý, nhất là trong sử dụng ngân sách, đầu tư công và cung ứng các dịch vụ công cộng và dịch vụ thị chính.

3. **Các thể chế kiểm soát và cân bằng** (Checks-and-Balances Institutions)

Đối với cấu trúc tổ chức trị lý đô thị, khái niệm về các thể chế kiểm soát và cân bằng có ý nghĩa rất quan trọng, vì nó giúp bảo đảm rằng không có tổ chức nào được nắm quá nhiều quyền lực so với các tổ chức khác trong cùng bộ máy trị lý đô thị. Các thể chế cân bằng quyền lực như vậy là “chìa khóa của sự ổn định”, giúp chống tham nhũng và sử dụng có hiệu lực và hiệu quả các nguồn lực (7). Các thể chế đó bao gồm 3 nhóm: (i) *Nhóm bên trong* làm nhiệm vụ giám sát trực tiếp, chẳng hạn các ban thanh tra; (ii) *Nhóm ở giữa* làm nhiệm vụ phân xử các tranh chấp, chủ yếu là các cơ quan trọng tài, tòa án; và (iii) *Nhóm bên ngoài* bao gồm các quy tắc và tác nhân bảo đảm sự thông suốt của dòng thông tin và dữ liệu minh bạch mà ai cũng có thể tiếp cận, cùng với sự vận hành mở cửa của xã hội dân sự và phương tiện thông tin đại chúng.

4. **Vấn đề phân cấp và phân công trị lý đô thị**

Đề xuất mô hình chính quyền đô thị một cấp của Thành phố Hồ Chí Minh rất hợp lý, vì đô thị (nội thị) là một không gian không thể chia cắt. Không những thế, hiện nay hầu hết đô thị Việt Nam là những cỗ máy tăng trưởng vận hành với nhịp độ nhanh, do đó bất kỳ trục trặc nào đều cần được xử lý nhanh nhất bởi một cấp có thẩm

quyền duy nhất. Với ý nghĩa đó, dù quy mô đô thị lớn hay nhỏ, cấp chính quyền đô thị phải là *cấp cơ sở* có quyền tự chủ cao cả về hành chính và tài chính. Khi cần thiết thì lập ra cơ quan hành chính cấp dưới với một số nhiệm vụ hành chính có giới hạn.

Vấn đề **phân cấp** trong trị lý đô thị chỉ đặt ra giữa chính quyền Trung ương với hai thành phố loại đặc biệt, giữa chính quyền tỉnh đối với thành phố, thị xã trực thuộc, và giữa cấp huyện với thị trấn. Thực chất phân cấp trị lý là một mặt phải bảo đảm quyền tự chủ hành chính và tự chủ tài chính của đô thị, mặt khác phải có cơ chế giám sát thường xuyên có hiệu lực của cấp trên, của khối kinh doanh và của xã hội dân sự đối với chính quyền đô thị.

Hiện nay các đô thị trực thuộc tỉnh được xếp từ loại 4 đến loại 1, do đó mức độ phân cấp cho đô thị thuộc tỉnh phụ thuộc vào loại của đô thị đó. Bộ Nội vụ từ lâu đã xem xét vấn đề này nhưng vẫn chưa đưa ra được quy chế phân cấp, có lẽ còn vướng mắc về lợi ích với cấp tỉnh! Đây cũng là một nội dung cải cách có thể làm ngay.

Còn cải cách **phân công** trị lý đô thị thì nên tập trung xử lý “nhị nguyên chế” trong đầu tư và quản lý hệ thống hạ tầng đô thị: cơ quan kế hoạch phân bổ vốn đầu tư xây dựng còn cơ quan tài chính phân bổ kinh phí vận hành sửa chữa và nắm vấn đề thu phí dịch vụ. Kết quả là bên nắm vốn đầu tư thì không cần biết nhu cầu kinh phí vận hành nhiều hay ít, còn bên phân bổ kinh phí vận hành thì phân bổ theo khả năng của thu ngân sách chứ không phải đáp ứng nhu cầu thực tế của khâu vận hành và bảo trì, sửa chữa. Đây là chủ đề khá phức tạp, nhưng có một yêu cầu có thể làm ngay là dự án đầu tư hạ tầng phải trình ra *chi phí vòng đời* của công trình (life-cycle cost), bao gồm cả chi phí xây dựng cộng với tổng chi phí quản lý, vận hành, bảo trì sửa chữa trong suốt tuổi thọ kinh tế của công trình. Mặt khác, cần nhanh chóng tạo điều kiện phát triển quan hệ đối tác công tư PPP vào lĩnh vực hạ tầng đô thị. Lúc đó không còn chuyện tách rời hai khâu đầu tư xây dựng và khâu quản lý vận hành hạ tầng đô thị nữa.

Đánh giá tác động của cải cách trị lý đô thị

Trị lý đô thị giới vừa là mục tiêu tự thân của phát triển, vừa là phương tiện tác động đến phát triển các khu vực kinh tế, chính trị, xã hội và môi trường theo ma trận tác động sau đây:

Bảng 2. Ma trận tác động của trị lý giới

Tác động của trị lý giới	Kinh tế	Chính trị	Xã hội	Môi trường
Cung ứng dịch vụ đô thị	Giảm chi phí tham nhũng	Nâng sự ủng hộ của công chúng khi phải lựa chọn khó khăn	Nâng cảm nhận về thành tín trong phân bổ các lợi ích	Giảm tác động tiêu cực do sử dụng nguồn lực sai hay lãng phí

Thu hút vốn đầu tư, khách du lịch	Tạo thêm việc làm lâu dài	Nâng sự tin cậy của nhà đầu tư và khách du lịch	Nâng cao lợi ích địa phương của đầu tư và du lịch	Bảo đảm sự tuân thủ các luật lệ về môi trường
Quản lý rủi ro bảo đảm an toàn	Giảm các chi phí do thiệt hại sản xuất	Nâng cao sự tham dự của công chúng vào quản lý rủi ro	Nâng cao mức sống của mọi tầng lớp thu nhập	Giảm các tác động môi trường, bảo đảm an toàn môi trường
Tài chính, ngân sách	Nâng hiệu lực kiếm lợi nhuận và khả năng vay lãi suất thấp	Nâng sự ủng hộ của công chúng khi phân bổ nguồn lực cho các ưu tiên	Giảm các thủ đoạn tránh phí và trốn thuế	Nâng sự ủng hộ đối với các chi tiêu cho môi trường

Kết luận. Khởi đầu cải cách từ đâu và ai chỉ đạo cải cách?

Trước mắt là thời cơ sửa đổi Hiến Pháp, vậy phải bắt đầu từ khâu *cải cách cấu trúc tổ chức trị lý đô thị* để kịp đưa vào Hiến pháp sửa đổi và Luật Đô thị đang trong quá trình chuẩn bị, rồi tiếp theo đó là bổ sung sửa đổi Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 và ban hành Nghị định về các cơ quan chuyên môn thuộc chính quyền đô thị. Khâu cải cách tiếp theo do chính quyền từng đô thị tự xây dựng tùy theo thực trạng và nhu cầu trị lý của đô thị mình, dựa vào một hay nhiều ô trong ma trận cải cách.

Trị lý quốc gia là đối tượng quản lý thuộc thẩm quyền Bộ Nội vụ, tuy vậy trong lĩnh vực đô thị thì Bộ chắc cần phải kết hợp với Bộ Xây dựng. Thế nhưng theo hiểu biết của tôi thì Bộ Xây dựng chỉ mới quan tâm đến một vài mặt trị lý đô thị. Vì thế mong rằng sau đây Bộ Xây dựng sẽ quan tâm toàn diện đến trị lý đô thị, một trong 4 độ đo của Chiến lược phát triển đô thị bền vững, và chủ động đề xuất với Bộ Nội vụ một Chương trình cải cách trị lý đô thị mà trong đó Bộ Xây dựng có vai trò nòng cốt.

Bài viết này không có tham vọng đề cập đến mọi khía cạnh của cải cách trị lý đô thị. Tuy vậy người viết cũng hy vọng là đã đề cập đến các chủ đề then chốt, phác thảo ra bức tranh tuy sơ sài nhưng toàn cảnh cải cách trị lý đô thị Việt Nam để các nhà làm chính sách tham khảo.

Tài liệu tham khảo

[1] Dean Cira & nnk. *Đánh giá đô thị hóa ở Việt Nam*. NHTG.2011

[2] Kessides C.. *Cities in transition.WB Urban and Local Government Strategy*. The WB.2000

[3] UNESCAP. *Urban Governance: Global Vision and Local Needs-Assessment, Analysis and Action by City Government*. 2012

- [4] ĐCSVN. *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*. NXB Chính trị quốc gia. 2011
- [5] NHTG. *Báo cáo phát triển thế giới 2002. Xây dựng thể chế hỗ trợ thị trường*. NXB Chính trị quốc gia. 2002
- [6] Hồ Lạc Minh, Lưu Cương. *Tân Chế độ Kinh tế học*. TQ Kinh tế Xuất bản xã. Bắc Kinh. 2009
- [7] Brian Levy. *Governance Reform. Bridging Monitoring and Action*. The WB. 2007