

Chính quyền đô thị tại Việt Nam: Nghiên cứu tình huống từ thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng



HÀ NỘI 2013



Trường Đại học Kinh tế - Luật



The Asia Foundation



Chính quyền đô thị tại Việt Nam: Nghiên cứu tình huống từ thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng

Người thực hiện:
GS.TS Nguyễn Thị Cảnh
PGS.TS Nguyễn Ngọc Điện
TS. Đỗ Phú Trần Tình
TS. Nguyễn Tấn Phát
ThS. Hoàng Thọ Phú
ThS. Phạm Chí Khoa
ThS. Châu Quốc An
ThS. Huỳnh Hồng Hiếu
CN. Nguyễn Minh Trí
CN. Hồ Thị Hồng Minh
CN. Nguyễn Quốc Tuấn

Hà Nội 2013



Trường Đại học Kinh tế - Luật



The Asia Foundation

*Báo cáo này được thực hiện với sự tài trợ của Quỹ Châu Á.
Các phát hiện, giải thích và kết luận nêu trong báo cáo là của các tác giả và
không nhất thiết phản ánh quan điểm của Quỹ Châu Á.*

Mục lục

| | |
|--|-----------|
| 1. Danh sách từ viết tắt | 5 |
| 2. Lời cảm ơn | 6 |
| 3. Tóm tắt | 7 |
| Phần 1: Giới thiệu và phương pháp thực hiện nghiên cứu | 11 |
| 1.1. Giới thiệu - Bối cảnh của dự án | 11 |
| 1.2. Phương pháp nghiên cứu | 12 |
| Phần 2: Tổng quan các nghiên cứu về chính quyền đô thị tại Việt Nam | 15 |
| 2.1. Giới thiệu | 15 |
| 2.2. Các đề án về thí điểm mô hình chính quyền đô thị | 15 |
| 2.3. Nhận định chung về các đề tài, công trình nghiên cứu và các bài viết | 18 |
| Phần 3: Đặc trưng của bốn đô thị trực thuộc trung ương | 21 |
| 3.1. Sự phát triển kinh tế - xã hội của bốn đô thị trực thuộc trung ương | 21 |
| 3.2. Đặc trưng của các đô thị: những điểm chung và sự khác biệt | 28 |
| Phần 4: Đánh giá hiệu quả quản lý đô thị theo mô hình tổ chức chính quyền đô thị thông qua cách tiếp cận định tính từ kết quả khảo sát TP. Hồ Chí Minh và TP. Đà Nẵng | 42 |
| 4.1. Mô hình tổ chức chính quyền đô thị theo Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 | 42 |
| 4.2. Mô hình tổ chức chính quyền đô thị tại TP. HCM, Đà Nẵng và hiệu quả hoạt động | 45 |
| Phần 5: Đánh giá hiệu quả về mặt tài chính và kinh tế của quản lý đô thị theo mô hình tổ chức chính quyền đô thị hiện hành thông qua ước lượng định lượng một số tình huống | 55 |
| 5.1. Nhận định về sự khác biệt giữa quản lý chính quyền đô thị của thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng | 55 |
| 5.2. Ước tính định lượng tính hiệu quả của quản lý chính quyền đô thị hiện nay theo một số tình huống | 58 |
| Phần 6: Kết luận | 65 |
| 6.1. Các kết quả chính | 65 |
| 6.2. Các kiến nghị và điều kiện áp dụng các định hướng chính quyền đô thị dự kiến | 68 |
| Tham khảo | 72 |

I. Danh sách từ viết tắt

UBND: Ủy Ban Nhân Dân
HĐND: Hội Đồng Nhân Dân
MTTQ: Mặt Trận Tổ Quốc
TP. HCM: Thành Phố Hồ Chí Minh

2. Lời cảm ơn

Có được kết quả nghiên cứu và nội dung của báo cáo này là nhờ sự nỗ lực hợp tác nghiên cứu của GS. Nguyễn Thị Cảnh, PGS. Nguyễn Ngọc Điện và các đồng nghiệp tại Trường Đại học Kinh tế - Luật, thuộc Đại học Quốc gia TP. HCM thực hiện từ tháng 9/2012 đến tháng 7/2013. Để hoàn thành được báo cáo này, cũng như thực hiện nghiên cứu thực nghiệm khảo sát, phỏng vấn sâu các đối tượng khác nhau, chúng tôi đã nhận được sự đóng góp hỗ trợ của rất nhiều cơ quan và cá nhân. Nhóm tác giả xin được cảm ơn chủ tịch UBND, HĐND, MTTQ, giám đốc các sở của hai thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng đã giúp đỡ chúng tôi hoàn thành nghiên cứu này.

Nhóm tác giả muốn tỏ lời biết ơn và cảm ơn chân thành tới những người sau đây vì sự hỗ trợ, giúp đỡ của họ trong việc hình thành quan điểm, cách tiếp cận nghiên cứu, thiết kế nội dung phỏng vấn sâu, thực hiện phỏng vấn và công việc dịch thuật: bà Ninh Ngọc Bảo Kim và bà Lê Thu Hiền (Chuyên gia Quý Châu Á), ông Võ Văn Thôn, Võ Kim Cương, Trần Du Lịch, Nguyễn Trọng Hòa tại TP. HCM, ông Đặng Công Ngữ tại Đà Nẵng và ông Nick J. Freeman tại Hà Nội về các đóng góp hình thành quan điểm và phương pháp luận nghiên cứu; Nguyễn Thị Huỳnh Mai (TP. HCM), Võ Thị Kiều Trang (Đà Nẵng) hỗ trợ điều phối lịch trình phỏng vấn; Võ Châu Loan, Mạc Thị Diệu Trang, Ngô Minh Trí, Ngô Tấn Tài, Trương Nguyễn Thảo Phương, Huỳnh Hồng Hiếu, Phạm Chí Khoa, Hồ Thị Hồng Minh về hỗ trợ dịch thuật.

Chúng tôi đặc biệt muốn bày tỏ lòng biết ơn đối với các lãnh đạo, cán bộ của hai thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng đã tạo điều kiện cho chúng tôi tiếp xúc trao đổi với các sở, quận, phường và HĐND thành phố, cựu lãnh đạo HĐND quận, phường, MTTQ các cấp, cộng đồng doanh nghiệp và người dân. Các tác giả cũng muốn cảm ơn các lãnh đạo, cán bộ HĐND thành phố, các lãnh đạo cán bộ MTTQ - các cấp, các lãnh đạo, cán bộ của Sở Công thương, Sở Tài chính, Sở Y tế, Sở Giáo dục - Đào tạo, Sở Quy hoạch - Kiến trúc, Sở Tài nguyên - Môi trường, Sở Nội vụ, Sở Kế hoạch & Đầu tư, Sở Xây dựng, Sở Tư pháp của cả hai thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng; Viện Nghiên cứu Phát triển TP. HCM, Viện Quy hoạch - Kiến trúc, UBND Quận 10, UBND Phường 7, Phường 14 của Quận 10, UBND Quận Thủ Đức cùng hai Phường Linh Chiểu và Hiệp Bình Chánh, cựu Chủ tịch/ Phó Chủ tịch UBND của hai quận, 4 phường trên tại TP. HCM; lãnh đạo UBND, cựu Chủ tịch HĐND Quận Cẩm Lệ và Quận Sơn Trà của Đà Nẵng; đại diện cộng đồng dân cư của 4 tổ dân phố và 20 doanh nghiệp tại Quận 10, Quận Thủ Đức TP. HCM; Hiệp hội Doanh nghiệp TP. HCM và Hội Doanh nhân trẻ Đà Nẵng; Ông Lê Hữu Nghĩa, Giám đốc Công ty Lê Thành kiêm phó chủ tịch Hiệp hội Doanh nghiệp Quận Bình Tân TP. HCM, Ông Lê Văn Hiếu, Tổng Giám đốc công ty Seatech kiêm Chủ tịch Hội Doanh nhân trẻ Đà Nẵng.

Chúng tôi muốn bày tỏ lòng biết ơn chân thành đến tất cả vì sự kiên nhẫn trả lời các câu hỏi của chúng tôi và cung cấp cho chúng tôi những lời bình luận sâu sắc. Thiếu sự giải thích qua các câu trả lời của họ, báo cáo này khó có thể thực hiện được. Sau cùng, nhưng không phải là nhỏ nhất, chúng tôi muốn cảm ơn PGS. Huỳnh Thành Đạt, Phó Giám đốc Trường Đại học Kinh tế - Luật, thuộc Đại học Quốc gia TP. HCM cùng PGS. Nguyễn Tiến Dũng, Hiệu trưởng Trường Đại học Kinh tế - Luật, thuộc Đại học Quốc gia TP. HCM đã hỗ trợ thực hiện hợp tác nghiên cứu này.

3. Tóm tắt

Trong bối cảnh Việt Nam đang trong quá trình sửa đổi Hiến pháp, cũng như thực hiện chủ trương của Đảng, Nhà nước về đổi mới chính quyền đô thị, chúng tôi đã tiến hành nghiên cứu dự án ‘Phát triển chính quyền đô thị tại Việt Nam’. Nghiên cứu của chúng tôi là một kênh độc lập, có cách tiếp cận riêng, với mong muốn sẽ đóng góp vào tiến trình chung cho sự thay đổi khung pháp lý, trước tiên là Hiến pháp để phát triển mô hình chính quyền đô thị hoạt động có hiệu quả. Nghiên cứu được tài trợ kinh phí và nhận được hướng dẫn kỹ thuật từ Quỹ Châu Á.

Nghiên cứu

Giai đoạn một của nghiên cứu phân tích những tranh cãi đã và đang tồn tại về tính hiệu quả của hệ thống quản lý đô thị ba lớp (thành phố, quận, phường) và những khó khăn trong việc áp dụng mô hình tổ chức chung này vào cả chính quyền đô thị và nông thôn. Trong giai đoạn phân tích này, nghiên cứu xác định những điểm chính có được từ các nghiên cứu trước, và định vị những vấn đề liên quan đến quản lý đô thị và chính quyền đô thị tại Việt Nam mà các nghiên cứu trước chưa đề cập một cách đầy đủ.

Dựa vào kết quả của giai đoạn một, trong giai đoạn hai, chúng tôi đã tiến hành theo cách tiếp cận định lượng và định tính để đánh giá những vấn đề những nghiên cứu trước đây chưa đề cập. Nghiên cứu định tính thông qua khảo sát thực tế, phỏng vấn sâu về nhìn nhận của các bên về tính hiệu lực và hiệu quả của chính quyền đô thị hiện nay tại TP. HCM và Đà Nẵng. Những đối tượng được phỏng vấn gồm những nhà quản lý điều hành chính quyền các cấp từ thành phố đến phường, các chuyên gia những người nghiên cứu lý thuyết cũng như điều hành thực tiễn trong bộ máy tổ chức chính quyền đô thị hiện nay, các đối tượng tham gia giám sát chính quyền các cấp gồm HĐND thành phố, cựu lãnh đạo HĐND quận, phường, MTTQ thành phố và quận, phường, cộng đồng dân cư và cộng đồng doanh nghiệp. Những câu hỏi đặt ra trao đổi nhằm nhận diện tính hiệu lực và hiệu quả của bộ máy chính quyền đô thị theo luật tổ chức chính quyền ba cấp hiện hành, kể cả việc áp dụng thí điểm bỏ HĐND cấp quận, huyện, phường, trên phương diện của cơ quan quản lý, cơ quan giám sát và người được hưởng các dịch vụ công, dịch vụ đô thị. Theo cách tiếp cận định lượng chúng tôi sử dụng số liệu thống kê thứ cấp để đánh giá vai trò của các thành phố trực thuộc trung ương trong phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam và ước lượng chi phí cơ hội của các phương thức quản lý chính quyền đô thị hiện hành.

Kết quả phân tích vai trò của 4 đô thị trực thuộc trung ương gồm hai đô thị đặc biệt là TP. HCM và Hà Nội và hai đô thị loại một là Đà Nẵng và Cần Thơ cho thấy bốn thành phố là trung tâm kinh tế thể hiện trong đóng góp GDP, thu ngân sách, thu hút FDI, hoạt động xuất khẩu, thu hút đầu tư trong nước qua số lượng doanh nghiệp, dịch chuyển cơ cấu kinh tế. Năm 2011 bốn đô thị có tổng dân số chiếm 18,74%, diện tích chiếm 2,45% so với cả nước nhưng đã đóng góp đến 33,52% GDP, 61,13% tổng thu ngân sách, 40,51% kim ngạch xuất khẩu, 48,25% số dự án, 30,1% tổng vốn FDI đăng ký, 57,28% tổng số doanh nghiệp đang hoạt động của cả nước. Bốn thành phố này, cùng với Hải Phòng (chúng tôi không thu thập được đủ số liệu về Hải Phòng) là trụ cột kinh tế của quốc gia và đang có cấu trúc quản lý đô thị hiệu quả để đảm bảo cho sự phát triển.

Bốn đô thị này mang các đặc tính riêng, khác nhau về quy mô và hướng phát triển, tuy nhiên, cả bốn đều là các trung tâm để phát triển thương mại, tài chính và các dịch vụ khoa học, đào tạo nguồn nhân lực. Các đô thị có cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội phát triển tạo thành những mạng lưới, hệ thống đồng bộ, xuyên suốt địa bàn, không phụ thuộc vào địa giới hành chính. Với vai trò là trung tâm văn hóa, hiện bốn đô thị trên có 180 trường đại học và cao đẳng có số sinh viên bằng 73,69% tổng số sinh viên cả nước. Mức sống của người dân đô thị cao hơn nông thôn, tiếp cận các dịch vụ công, an sinh xã hội tốt hơn. Sự khác biệt không chỉ giữa các đô thị, mà còn có sự khác biệt khá lớn giữa quận nội thành và quận ngoại thành của cùng một đô thị. Theo đó, các quận ngoại thành có các chỉ tiêu kinh tế - xã hội đều thấp hơn quận nội thành, trong đó nổi bật là có nhiều khu công nghiệp mới, có tỷ lệ cao về dân số vãng lai và dân nhập cư ở ngoại thành, trong khi nguồn lực (nguồn tài chính và nguồn nhân lực), các chỉ tiêu về phúc lợi xã hội (y tế, giáo dục) ở khu vực ngoại thành bị hạn chế.

Số lượng công chức trên 100 dân tại các thành phố trực thuộc trung ương thấp hơn nhiều so với mức bình quân cả nước. Cả nước 100 dân có 0,44 công chức và 2 viên chức, chỉ số này ở Hà Nội tương ứng là 0,27 và 1,7, Đà Nẵng tương ứng là 0,26 và 1,8, Cần Thơ tương ứng là 0,22 và 1,6, TP. HCM thấp nhất, tương ứng là 0,17 và 1,3.

Kết quả khảo sát phỏng vấn các đối tượng có liên quan ở hai thành phố là TP. HCM và Đà Nẵng, chúng tôi đã tìm thấy những điểm giống nhau, và những điểm khác biệt giữa hai thành phố. Những điểm giống nhau từ kết quả nghiên cứu khảo sát ở hai thành phố bao gồm: *Thứ nhất*, tất cả lãnh đạo được phỏng vấn tại hai thành phố đều cho rằng, tổ chức chính quyền địa phương ba cấp theo Luật Tổ chức HĐND, UBND năm 2003 là không phù hợp với đặc thù của chính quyền đô thị; *Thứ hai*, các quy định của luật pháp hiện hành chưa làm rõ quyền lực và trách nhiệm của người đứng đầu chính quyền các cấp, dẫn đến các chức năng chồng chéo, cắt khúc và bỏ trống; *Thứ ba*, ý kiến của các bên tham gia phỏng vấn đều cho rằng hoạt động của HĐND cấp quận, phường theo quy định hiện hành là mang tính hình thức, không thực quyền. Tất cả các chỉ tiêu kinh tế - xã hội, ngân sách, nhân sự của quận, phường là do UBND cấp thành phố duyệt, HĐND họp mỗi năm hai lần chỉ để thông qua (đóng dấu) các chỉ tiêu đã phê duyệt! Bộ HĐND cấp quận, phường giảm chi phí hoạt động của bộ máy không nhiều nhưng quan trọng là mang lại hiệu quả quản lý Nhà nước cao hơn. Các quyết định được thực thi nhanh hơn, không phải chờ đến kỳ họp HĐND mới thông qua và thực thi quyết định mà trên thực tế đã được thông qua từ trước đó.

Sự khác biệt giữa TP. HCM và Đà Nẵng

Nghiên cứu của chúng tôi cũng tìm thấy sự khác biệt của hai thành phố.

Thứ nhất, nghiên cứu tìm ra sự khác biệt giữa TP. HCM và Đà Nẵng trong cách tiếp cận cơ chế quản lý đô thị. Cụ thể, TP. HCM thực hiện phân cấp quá mạnh cho quận, huyện, đặc biệt là trong lĩnh vực quy hoạch, xây dựng, đất đai do đó dẫn đến sự chồng chéo, cắt khúc, bỏ trống các chức năng.

Thứ hai, kết quả nghiên cứu đã chứng minh được rằng phương cách quản lý của Đà Nẵng mang lại hiệu quả cao hơn TP. HCM thông qua ước lượng định lượng một số tình huống. Tình huống thứ nhất là đánh giá hiệu quả tài chính và hiệu quả kinh tế của biện pháp “đổi

đất lấy hạ tầng” của Đà Nẵng. Theo đó, Đà Nẵng đã áp dụng phương thức đấu thầu đất hai bên đường dự kiến xây dựng theo quy hoạch, cùng với phương thức thanh toán ngay đầu kỳ với giá chiết khấu (giảm giá) 10%. Thực hiện phương thức này, Đà Nẵng đã vi phạm các qui định của Chính phủ. Tuy nhiên, phương thức thanh toán ngay đầu kỳ với giá chiết khấu (giảm giá) 10% đã thu hút được lượng vốn lớn đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Hơn nữa, qua so sánh giá trị hiện tại của dòng tiền (PV) của phương thức thanh toán nhanh giá chiết khấu (giảm giá) 10% với PV của phương thức trả chậm từ 1 - 4 năm, thì hiệu quả tài chính (PV) của phương thức thanh toán ngay đầu kỳ với giá chiết khấu (giảm giá) 10% cao hơn PV của phương thức trả chậm, với mức chênh lệch là **hơn 689 tỷ đồng**. Một cách ngắn gọn, hiệu quả kinh tế đạt được qua việc thu được vốn nhanh hơn để đầu tư vào cơ sở hạ tầng sẽ thúc đẩy đầu tư tư nhân và cuối cùng thúc đẩy tăng GDP, cao đến mức có thể bù lại khoản chiết khấu 10% ban đầu. Kết quả ước tính cho thấy, nếu Đà Nẵng áp dụng phương thức thanh toán chậm không chiết khấu - giảm giá theo quy định của Chính phủ sẽ làm cho GDP của Đà Nẵng giảm tương ứng mỗi năm **275,88 tỷ đồng** cho giai đoạn (2003 - 2011) so với phương thức trả ngay đầu kỳ được giá chiết khấu (giảm giá) 10%. Nếu TP. HCM áp dụng phương thức của Đà Nẵng, chúng tôi ước tính khoản tăng của nguồn vốn đầu tư sẽ nâng GDP của TP. HCM lên 0,21% (tính cho một năm 2005).

Thứ ba, mức độ hài lòng của người dân và cộng đồng doanh nghiệp đối với các dịch vụ công, dịch vụ đô thị do chính quyền cung cấp tại Đà Nẵng cao hơn tại TP. HCM. Ý kiến của cộng đồng doanh nghiệp và người dân ở TP. HCM cho rằng, hiện các thủ tục hành chính quá phức tạp. Bằng chứng vì sao người dân, doanh nghiệp ở Đà Nẵng hài lòng hơn là do cơ sở hạ tầng như đường sá, cầu cống của Đà Nẵng phát triển nhanh trong các năm gần đây, thời gian thủ tục hành chính cho giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giấy phép xây dựng... được cắt giảm. Thời gian thủ tục thực hiện dự án xây dựng của doanh nghiệp ở Đà Nẵng nhanh hơn 4 lần so với thời gian thủ tục tại TP. HCM.

Khuyến nghị

Ngoài những khám phá nêu trên, nghiên cứu của chúng tôi đã đề xuất những ý kiến về thay đổi Hiến pháp, Luật pháp liên quan đến chính quyền đô thị. Dựa vào kết quả nghiên cứu, chúng tôi đề nghị các điều sửa đổi của Hiến pháp cần phải ghi rõ bộ máy chính quyền đô thị của thành phố trực thuộc trung ương (thành phố - quận - phường) khác với bộ máy chính quyền nông thôn (tỉnh - huyện - xã). Cấu trúc của đô thị là đơn nhất cho nên chỉ có một bộ máy chính quyền duy nhất. Tuy nhiên, nếu là đô thị lớn thì thêm cánh tay nối dài quận và phường, và trong trường hợp này quận và phường chỉ là những cơ quan hành chính địa phương, không phải là những cấp chính quyền đầy đủ theo cách gọi hiện nay là có HĐND và UBND. Ngoài việc sửa đổi Hiến pháp 1992, Luật Tổ chức HĐND, UBND 2003, nhiều bộ luật như Luật Đất đai, Luật Quy hoạch đô thị, Luật Xây dựng... cũng như các nghị định, thông tư của Chính phủ và các bộ, ngành trung ương có liên quan phải thay đổi cho phù hợp với mô hình chính quyền đô thị trong phân cấp quản lý chức năng giữa trung ương và địa phương, giữa UBND thành phố, các sở ngành và quận, phường. Theo đó, cần trao quyền tự chủ cho các đô thị, thành phố trực thuộc trung ương trong thu hút các nguồn lực cho phát triển. Các thành phố trực thuộc trung ương cần được trao quyền trong quyết định đầu tư, tài chính đô thị (tạo nguồn thu cho phát triển hạ tầng, phát triển đô thị), quản lý sử dụng đất đô thị có hiệu quả...

Những kiến nghị cụ thể như sau:

Thứ nhất, thống nhất với phương án đề xuất là chính quyền đô thị chỉ có một cấp chính quyền duy nhất có HĐND và UBND dù đô thị có quy mô lớn hay nhỏ. Những đô thị có quy mô lớn thì cần thêm cánh tay nối dài là quận và phường. Quận và phường chỉ là những cơ quan hành chính địa phương, không phải là những cấp chính quyền đầy đủ có HĐND và UBND hay gọi là cấp chính quyền trung gian (như đề án của TP. HCM và Đà Nẵng).

Thứ hai, đối với những đô thị loại đặc biệt như Hà Nội và TP. HCM, việc thành lập các khu đô thị mới phù hợp với đặc thù về quy mô và quá trình đô thị hóa trên diện rộng cũng như phù hợp với năng lực quản lý đô thị là hợp lý.

Thứ ba, dù có nhiều đô thị trong một thành phố thì vấn đề quy hoạch tổng thể về bố trí không gian lãnh thổ và quy hoạch tổng thể phát triển ngành phải được thống nhất trong toàn bộ thành phố trực thuộc trung ương. Theo đó, thành phố trực thuộc trung ương cần có một Hội đồng Quy hoạch, dưới Hội đồng Quy hoạch là một đơn vị nghiên cứu tư vấn thực hiện các chức năng nghiên cứu phát triển đô thị và xây dựng quy hoạch tích hợp cho toàn địa bàn.

Thứ tư, cần bố trí lại các sở chuyên môn cho phù hợp với mô hình chính quyền đô thị. Theo đó, phân loại các sở quản lý tổng hợp (tài chính, nội vụ, kế hoạch, tư pháp). Thành phố không cần thiết có các văn phòng đại diện đóng trên tất cả các địa bàn dân cư. Những sở quản lý chuyên ngành (xây dựng, tài nguyên - môi trường, giao thông, giáo dục, y tế...) kể cả Sở Kế hoạch - Đầu tư (quản lý và cấp giấy chứng nhận kinh doanh, đầu tư cho doanh nghiệp, người dân) phải có các văn phòng đại diện theo địa bàn quận, phường thay cho các phòng chuyên môn của UBND quận hiện nay.

Thứ năm, để áp dụng được mô hình chính quyền đô thị đề xuất, ngoài điều kiện pháp lý như đã nêu, còn cần điều kiện nguồn lực thể hiện ở việc đảm bảo nguồn tài chính, nguồn nhân lực và cơ chế để tạo ra các nguồn lực cho sự phát triển. Theo chúng tôi, do thành phố trực thuộc trung ương có vai trò và đặc thù riêng, Chính phủ cần trao quyền hay phân quyền rộng hơn trong cơ chế tài chính (thu chi ngân sách địa phương), trong huy động các nguồn lực, theo các mô hình hay phương thức khác nhau cho đầu tư phát triển (miễn là không có tham nhũng).

Cuối cùng, để thực hiện áp dụng chính quyền đô thị cần có bước thí điểm để rút kinh nghiệm. Chúng tôi đề xuất đối với đô thị loại I có thể lấy Đà Nẵng làm thí điểm áp dụng mô hình chính quyền đô thị, vì Đà Nẵng đã có bước chuẩn bị và đã thực hiện một số mặt của chính quyền đô thị. Đối với đô thị loại đặc biệt, có thể lấy TP. HCM làm thí điểm. Tuy nhiên, do đặc thù của TP. HCM có quy mô lớn, áp dụng cơ chế phân cấp mạnh cho quận, huyện đã lâu, dân cư và địa bàn phức tạp nên có thể áp dụng thí điểm một số quận nội thành và một khu đô thị mới, rút kinh nghiệm sau đó sẽ áp dụng hoàn chỉnh chính quyền đô thị.

Phần I: Giới thiệu và phương pháp thực hiện nghiên cứu

I.1. Giới thiệu - Bối cảnh của dự án

Hiện nay Việt Nam có 63 tỉnh, thành phố, trong đó có 5 thành phố trực thuộc trung ương gồm: Hà Nội và TP. HCM (đô thị loại đặc biệt), Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ (đô thị loại I). Theo số liệu thống kê của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và Việt Nam, tính đến năm 2012, dù chiếm khoảng 20% dân số, 2,9% về diện tích, nhưng năm thành phố trực thuộc trung ương đóng góp khoảng trên 35% GDP, hơn 37% kim ngạch xuất khẩu, và đóng góp hơn 56% tổng thu ngân sách cả nước.

Cũng như các tỉnh khác của Việt Nam, các thành phố trực thuộc trung ương được tổ chức theo Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Có thể nói, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã góp phần quan trọng vào việc kiện toàn và củng cố một bước tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương các cấp. Tuy nhiên, thực tiễn hoạt động của HĐND và UBND các cấp những năm qua và yêu cầu của tình hình, nhiệm vụ mới cho thấy Luật hiện hành đã bộc lộ những hạn chế. Cụ thể, quản lý hành chính ba cấp theo Luật hiện hành đối với các đô thị, theo một số nhận định dường như có sự chùng chèo, cắt khúc không thống nhất về quy hoạch không gian lãnh thổ. Một hạn chế lớn của Luật Tổ chức HĐND và UBND hiện hành là không có sự phân biệt giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, mặc dù đặc thù xã hội và kinh tế của đô thị và nông thôn rất khác nhau.

Là một thành phố loại đặc biệt, có quy mô lớn nhất về dân số, quy mô đứng thứ hai trong các thành phố về diện tích, cụ thể là TP. HCM có diện tích là 2.095 km², chiếm 0,63% diện tích cả nước, dân số có trên 7,4 triệu người chiếm 8,6% dân số cả nước. Theo số liệu thống kê năm 2011, TP. HCM đóng góp GDP cho cả nước là 21,1%; tổng kim ngạch xuất khẩu (không kể dầu thô) chiếm 29,3% tổng kim ngạch xuất khẩu cả nước; mức bán lẻ hàng hóa chiếm 23,8% tổng mức bán lẻ cả nước, đóng góp 35,2% ngân sách quốc gia. TP. HCM hiện có 24 đơn vị hành chính gồm 19 quận, 5 huyện với 322 phường, xã. Trong những năm qua, TP. HCM chủ trương phân cấp mạnh cho quận huyện, đặc biệt là trong lĩnh vực quy hoạch, tạo ra sự phình to về bộ máy quản lý Nhà nước cấp trung gian.

Ngày 6 tháng 7 năm 2012, dưới sự chủ trì của Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng, Bộ Chính trị đã họp, cho ý kiến về tổng kết nghị quyết số 20 - NQ/TW (khóa IX) về phương hướng, nhiệm vụ phát triển TP. HCM đến năm 2020. Theo đó, Bộ Chính trị đồng ý tiếp tục cho phép TP. HCM được thực hiện thí điểm đối với những vấn đề phát sinh mà thực tiễn thành phố đặt ra trong quá trình phát triển, nhưng chưa có quy định hay những quy định hiện hành của Nhà nước không còn phù hợp; xây dựng và triển khai thực hiện thí điểm đề án tổ chức quản lý theo mô hình chính quyền đô thị. Ngày 15 tháng 11 năm 2008, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 26/2008/QH12 về thí điểm không tổ chức HĐND tại 67 huyện, 32 quận, 483 phường ở 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trong đó có TP. HCM và Đà Nẵng.

Hiện nay, việc thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường vẫn tiếp tục thực hiện và đang trong quá trình đánh giá tổng kết. Từ giữa năm 2012, Chính phủ đã thành lập Ban chỉ đạo trung ương xây dựng đề án thí điểm mô hình chính quyền đô thị do Bộ Nội vụ làm thường trực. Ban chỉ đạo đã có báo cáo dự thảo đầu tiên các phương án mô hình tổ chức

chính quyền đô thị, trong đó chú trọng xác định nội dung cơ chế hoạt động của chính quyền đô thị.

Vì những lý do nêu trên, trong bối cảnh Việt Nam đang trong quá trình sửa đổi Hiến pháp, cũng như thực hiện chủ trương của Đảng, Nhà nước về đổi mới chính quyền đô thị, nghiên cứu của chúng tôi là một kênh độc lập, có cách tiếp cận riêng, với mong muốn sẽ đóng góp vào tiến trình chung cho sự thay đổi khung pháp lý, trước tiên là Hiến pháp để phát triển mô hình chính quyền đô thị hoạt động có hiệu quả phù hợp với đặc điểm phát triển đô thị theo hướng hiện đại, văn minh nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam, nâng cao mức sống và đảm bảo các quyền lợi dân sinh của người dân.

Nghiên cứu của chúng tôi nhằm trả lời các câu hỏi sau:

(1) Những đề xuất thay đổi cấu trúc tổ chức chính quyền đô thị của TP. HCM, Đà Nẵng trong 10 năm gần đây là gì?

(2) Vai trò của các đô thị trong phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam như thế nào?

(3) Tính hiệu quả và hiệu lực quản lý theo cơ cấu tổ chức quản lý chính quyền đô thị ba cấp hiện nay như thế nào? Thí điểm bỏ HĐND cấp quận/huyện, phường liệu có mang lại hiệu quả hơn?

(4) Những cái cách hay nhu cầu thay đổi mà lãnh đạo các thành phố trực thuộc trung ương, cụ thể là TP. HCM và Đà Nẵng đang hướng tới là gì? Những ràng buộc hay những rào cản nào về pháp lý trong thực hiện những thay đổi? Nếu được thay đổi thì có thể mong đợi hiệu quả gì?

(5) Các điều kiện nào cần cho những thay đổi trong tổ chức quản lý chính quyền đô thị? Những bước đi nào để những thay đổi về mô hình chính quyền đô thị đạt hiệu quả cao?

I.2. Phương pháp nghiên cứu

Để trả lời cho câu hỏi thứ nhất, chúng tôi đã thực hiện bước nghiên cứu sơ khởi với phương pháp nghiên cứu chủ yếu là bàn giấy (desk study). Từ tổng quan các tài liệu nghiên cứu lý thuyết cũng như thực tiễn qua các đề án đã từng và đang đề xuất, chúng tôi nhận diện những vấn đề cần nghiên cứu tiếp trong dự án này.

Để trả lời cho câu hỏi thứ hai, chúng tôi dùng phương pháp nghiên cứu áp dụng mang tính định lượng hơn đó là thu thập số liệu thống kê (thứ cấp) của bốn thành phố trực thuộc trung ương gồm hai thành phố loại đặc biệt là Hà Nội và TP. HCM và hai thành phố loại một là Cần Thơ và Đà Nẵng và số liệu thống kê Việt Nam để so sánh các chỉ tiêu phát triển kinh tế xã hội của bốn đô thị so với cả nước, so với phần còn lại của Việt Nam và so sánh giữa các thành phố với nhau. Ngoài ra, đề tài cũng chọn mẫu hai quận tại TP. HCM để thu thập số liệu so sánh giữa quận nội thành và quận ngoại thành đang trong quá trình đô thị hóa là Quận 10 và Quận Thủ Đức.

Để trả lời cho các câu hỏi thứ ba đến thứ năm, chúng tôi tiến hành nghiên cứu thực hiện phỏng vấn sâu các đối tượng có liên quan đến chính quyền đô thị là các chuyên gia nghiên cứu về chính quyền đô thị và đã từng làm lãnh đạo các sở quan trọng, lãnh đạo UBND

thành phố, lãnh đạo các sở, quận, phường, HĐND thành phố và cựu lãnh đạo HĐND quận, phường, MTTQ thành phố, quận, phường, doanh nghiệp và người dân. Chúng tôi đã chọn mẫu hai thành phố là TP. HCM và Đà Nẵng để phỏng vấn các đối tượng nêu trên. Tuy nhiên, ở cấp thành phố có thể thực hiện phỏng vấn sâu hầu hết các sở quan trọng liên quan đến quy hoạch, phát triển kinh tế xã hội và cung cấp dịch vụ, giấy phép cho người dân, doanh nghiệp, thì ở cấp quận và phường chỉ chọn mẫu hai quận (một quận nội thành và một quận ngoại thành đô thị hóa). Ngoài ra, ở TP. HCM chọn bốn phường, bốn tổ dân phố và hiệp hội doanh nghiệp cùng hai mươi doanh nghiệp đại diện cho các ngành chủ yếu và theo quy mô (nhỏ, vừa và lớn).

Các cuộc phỏng vấn thể hiện qua bảng hỏi bán cấu trúc, gồm các câu hỏi mở. Những câu hỏi đặt ra trao đổi với UBND thành phố và các sở bao gồm những vấn đề sau: (1) các chức năng quản lý chính của các sở, ngành và những dịch vụ cung cấp cho người dân, cộng đồng doanh nghiệp; (2) mối quan hệ giữa sở chuyên môn với các phòng chức năng của quận, huyện, và sự phối hợp giữa sở chuyên môn và quận trong cung cấp dịch vụ đô thị cho người dân; (3) những thách thức trong việc áp dụng tổ chức chính quyền thành phố ba cấp theo Luật Tổ chức UBND, HĐND năm 2003 đồng thời tránh việc chức năng bị chồng chéo, cắt khúc, hoặc bỏ trống giữa sở chuyên môn với nhau và giữa sở chuyên môn và các phòng chuyên môn của quận, huyện; (4) những vấn đề (nếu có) làm ảnh hưởng đến hoạt động của các sở chuyên môn; (5) quan điểm của các sở như thế nào về việc thí điểm không tổ chức HĐND cấp quận, huyện, phường; (6) theo các sở có cần tồn tại UBND quận, huyện, phường như là các cấp quản lý chính quyền đầy đủ như Luật hiện hành hay không; (7) những đề xuất của các sở về hướng thay đổi những bất cập hiện nay và hướng thay đổi chính quyền đô thị trong giai đoạn tới.

Các câu hỏi đối với UBND các quận, phường cũng gần giống câu hỏi cho thành phố, nhưng các mối quan hệ tập trung vào quan hệ giữa quận với sở và phường, quan hệ giữa phường với quận và người dân. Các câu hỏi đối với HĐND thành phố và cựu lãnh đạo HĐND quận, phường, MTTQ các cấp tập trung vào tính hiệu quả của chính quyền ba cấp và chức năng giám sát của HĐND, MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cũng như việc bảo đảm quyền lợi chính trị, quyền lợi dân sinh cho người dân, cho hoạt động của doanh nghiệp khi bỏ HĐND quận, huyện, phường.

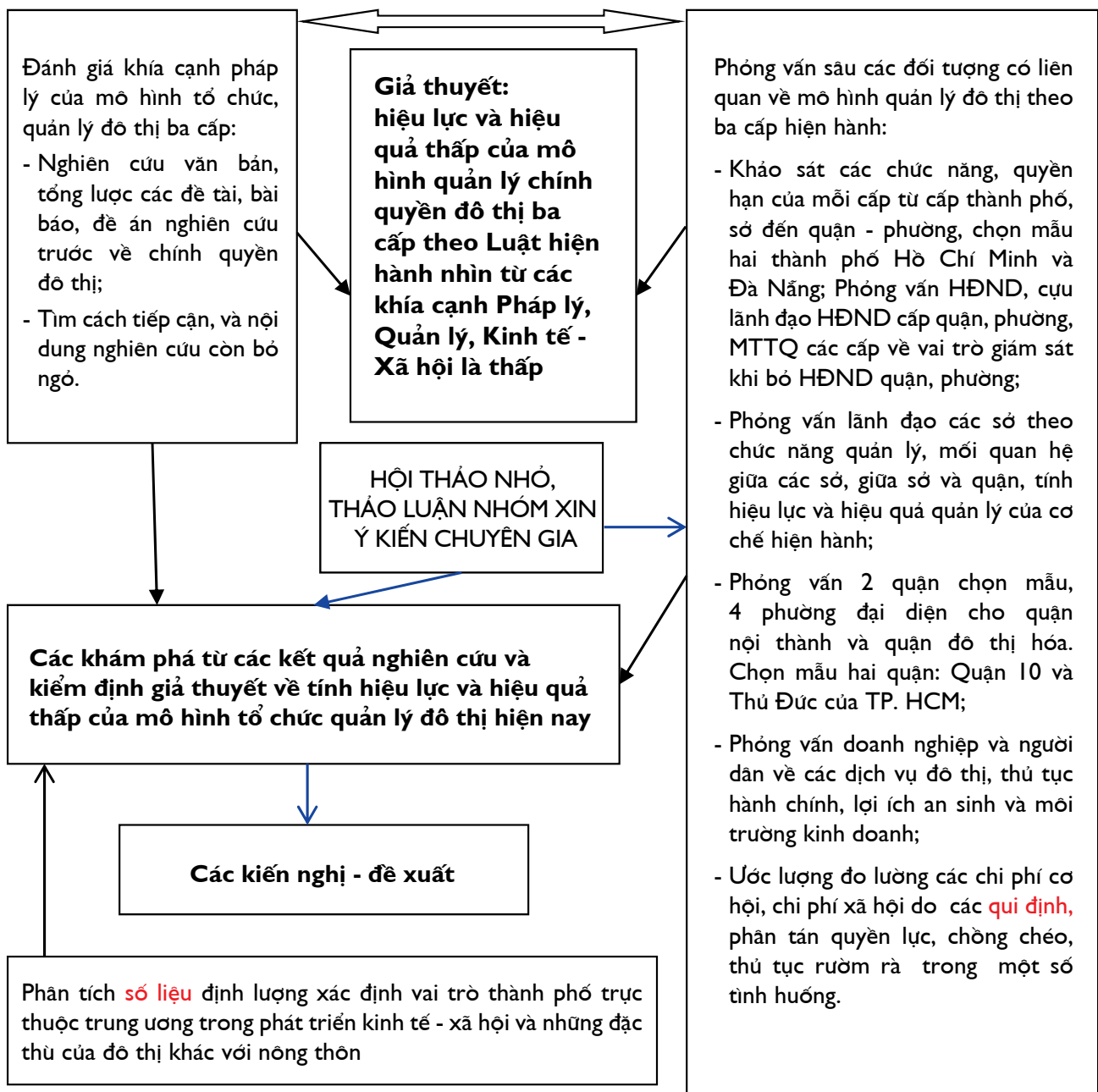
Các câu hỏi cho các doanh nghiệp và người dân tập trung vào thủ tục hành chính về cấp giấy phép kinh doanh, giấy phép xây dựng và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, mối quan hệ với chính quyền địa phương, mức độ hài lòng của họ đối việc cung cấp dịch vụ công, thủ tục hành chính của chính quyền, cũng như các kênh phản ánh các bức xúc... Các câu hỏi cho các chuyên gia, liên quan đến nhận định tính hiệu quả của chính quyền ba cấp, quan điểm về việc bỏ HĐND cấp quận, huyện, phường, về hình thành chính quyền đô thị... Trước khi thực hiện phỏng vấn sâu các đối tượng nêu trên, chúng tôi đã tiến hành các cuộc thảo luận nhóm để đóng góp cho cách tiếp cận nghiên cứu, nội dung phỏng vấn sâu cho từng đối tượng.

Trên cơ sở kết quả các nội dung khảo sát các đối tượng nêu trên, chúng tôi đã tổng hợp phân tích, đánh giá thực tế tổ chức mô hình chính quyền đô thị theo Luật Tổ chức HĐND, UBND, và thực tế quản lý đô thị theo các quy định khác của Luật Đất đai, Luật Quy hoạch đô thị, Luật Xây dựng của hai thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng, và lưu ý những điểm giống nhau và sự khác biệt trong thực hiện các quy định của pháp luật, tính sáng tạo trong

điều hành quản lý, qua đó có thể đánh giá tính hiệu lực và hiệu quả của mô hình tổ chức và quản lý đô thị hiện nay của hai thành phố. Từ đó có thể ước tính và so sánh chi phí cơ hội của những quy định hiện hành theo một số tình huống có thể, ước tính những thiệt hại mà các quy định gây ra có thể làm cản trở cho sự phát triển và chứng minh tính kém hiệu quả của mô hình tổ chức hiện tại làm cơ sở cho các đề xuất cần phải thay đổi, cụ thể cần xây dựng một mô hình tổ chức chính quyền đô thị phù hợp với đặc thù các đô thị, cũng như các điều kiện và lộ trình thực hiện mô hình chính quyền đô thị đề xuất.

Trong quá trình thực hiện, chúng tôi đã tổ chức hai cuộc hội thảo nhỏ giữa kỹ sư kiến trúc chuyên gia về cách tiếp cận nghiên cứu, về các đối tượng và các nội dung phỏng vấn, nội dung và chỉ tiêu phân tích. Cuối cùng, chúng tôi đã tổ chức hội thảo cuối cùng thông báo kết quả nghiên cứu và những phát hiện, khám phá từ kết quả nghiên cứu. Quy trình và cách tiếp cận nghiên cứu có thể tóm lược qua sơ đồ 1.1 dưới đây.

Sơ đồ 1.1. Quy trình và cách tiếp cận nghiên cứu



Phần 2: Tổng quan các nghiên cứu về chính quyền đô thị tại Việt Nam

2.1. Giới thiệu

Mục tiêu chính của mảng nghiên cứu này là nhận dạng những điểm chính có được từ các nghiên cứu trước, và định vị những vấn đề liên quan đến quản lý đô thị và chính quyền đô thị tại Việt Nam mà các nghiên cứu trước chưa đề cập một cách đầy đủ. Bằng cách đó sẽ xác định và thiết kế phạm vi nghiên cứu cho nghiên cứu mới, tránh trùng lặp với những nỗ lực đã có. Nghiên cứu nêu lên những hiểu biết hiện tại của chúng tôi về quản lý đô thị và chính quyền đô thị tại Việt Nam tại thời điểm mà một biện pháp tối ưu của quản lý một đô thị như TP. HCM (và các đô thị lớn khác tại Việt Nam) đang được bàn luận, nhất là trong bối cảnh sửa đổi Hiến pháp. Mặc dù cấu trúc chính quyền đô thị và quản lý đô thị tại Việt Nam thuộc chức năng của một số luật và nhiều nghị định, thông tư, nhưng cơ sở nền tảng của nó chính là Hiến pháp¹. Đặc biệt chương IX của Hiến pháp hiện tại (Điều 118 - 125) trình bày vai trò và nhiệm vụ của HĐND và UBND.

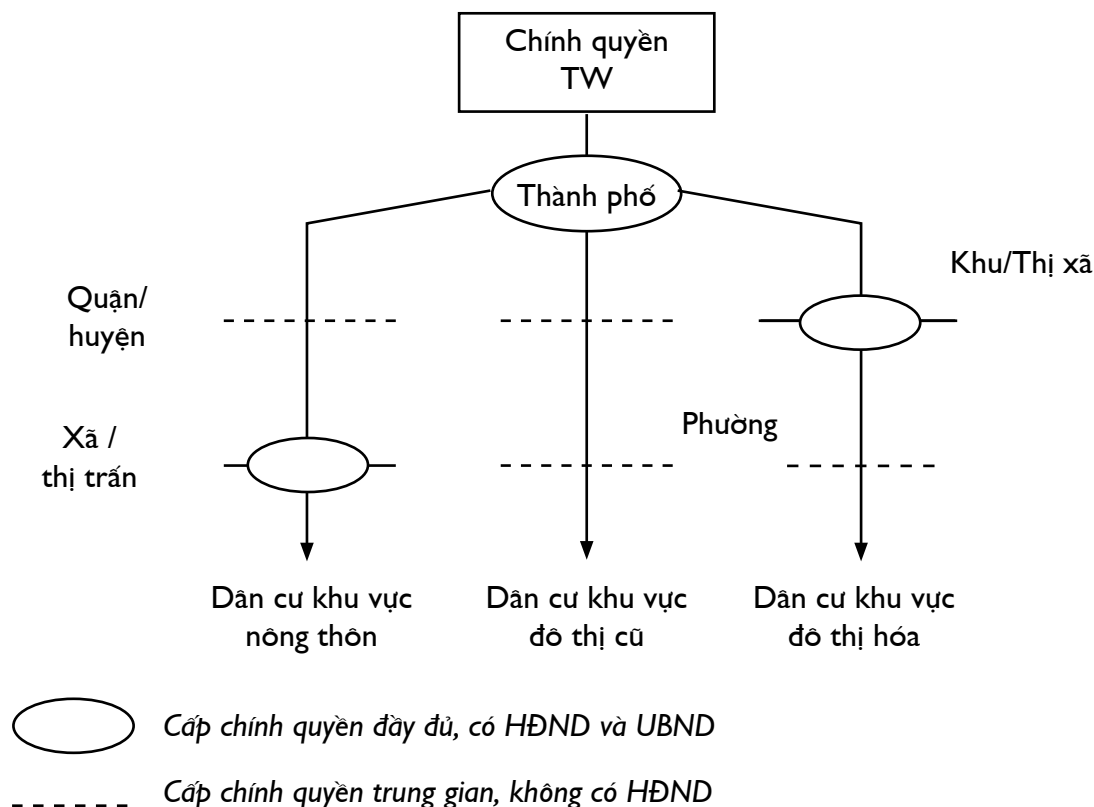
Điểm cần nhấn mạnh ở đây là mô hình tổ chức chính quyền áp dụng thống nhất cho toàn bộ Việt Nam, không có bất kỳ sự điều chỉnh nào cho những điểm đặc thù do sự khác biệt về vị trí hay cộng đồng dân cư hoặc năng lực của các chủ thể quản lý ở mỗi cấp. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương được áp dụng cho TP. HCM chẳng hạn, không khác gì mô hình tổ chức chính quyền cho nông thôn Sơn La, mặc dù Sơn La có diện tích là 14.200 km², so với diện tích của TP. HCM 2.100 km². Dân số Sơn La ít hơn 1,1 triệu người, mật độ dân cư là 76 người/km². Ngược lại TP. HCM có dân số gần 8 triệu, mật độ dân số là trên 3.500 người/km². Mặc dù có đặc điểm trái ngược như vậy nhưng mô hình tổ chức chính quyền của hai địa phương này là hoàn toàn như nhau. Điều rõ ràng, đặc biệt đối với đô thị tập trung đông dân, các chức năng và trách nhiệm của các tổ chức, bộ phận khác nhau trong chính quyền địa phương ba cấp - chưa kể cấp chính quyền trung ương - có khuynh hướng trùng lặp (theo chiều dọc và/hoặc theo chiều ngang), với các quyết định chính yếu thường yêu cầu có sự đồng ý ở mỗi cấp chính quyền tương ứng là tỉnh/thành phố, huyện/quận, xã/phường. Điều phức tạp này sau đó có thể gây ra các khó khăn và rắc rối cho người dân với tư cách là những “người tiêu dùng” các dịch vụ và các thủ tục hành chính của chính quyền địa phương cũng như làm chậm trễ và tăng thêm chi phí cho các tổ chức của chính quyền địa phương với tư cách là “người cung cấp dịch vụ”.

2.2. Các đề án về thí điểm mô hình chính quyền đô thị

Năm 2006 - 2007, TP. HCM đã đầu tư nghiên cứu đề án thí điểm chính quyền đô thị trình Trung ương, nhưng cho đến nay đề án thí điểm vẫn chưa được Quốc hội, Chính phủ thông qua. Cùng với TP. HCM, năm 2009, Đà Nẵng cũng tiến hành nghiên cứu đề án thí điểm mô hình chính quyền đô thị cho Đà Nẵng và đến nay đề án này cũng chưa được Quốc hội, Chính phủ chấp nhận. Mô hình đề xuất năm 2012 của TP. HCM chuyển một số quận và phường nội thành vào cấp hành chính trung gian, giảm một số cấp quản lý địa phương dưới cấp thành phố. Các quận ngoại thành có hai cấp quản lý. Mô hình đề xuất được minh họa như trong sơ đồ 2.1 dưới đây.

¹ Hiến pháp 1992, sửa đổi năm 2001.

Sơ đồ 2.1. Tổ chức Chính quyền đô thị theo mô hình đề xuất



Mỗi cấp chính quyền đầy đủ có: i) cơ quan dân cử (HĐND) và cơ quan hành chính (UBND); ii) có tư cách pháp nhân, có ngân sách riêng; iii) cơ cấu tổ chức bộ máy và nhân sự để triển khai thực hiện nhiệm vụ. Cấp hành chính trung gian không có HĐND, không có tư cách pháp nhân, chỉ có cơ quan hành chính nhằm thực hiện các chức năng do chính quyền cấp trên giao. Theo mô hình đề xuất, TP. HCM có cấp thành phố, khu (thị xã), xã có HĐND và UBND, các cấp còn lại chỉ là cấp hành chính trung gian. Trong đề án, quy định có 13 quận nội thành (quận 1, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, Bình Thạnh, Phú Nhuận, Gò Vấp, Tân Bình, Tân Phú) là cấp hành chính trung gian. Địa bàn đang đô thị hóa: gồm 06 quận (quận 2, 7, 9, 12, Thủ Đức, Bình Tân) và 02 huyện (Hóc Môn và Nhà Bè). Địa bàn nông thôn: bao gồm 3 huyện (Cần Giỏi, Củ Chi, Bình Chánh).

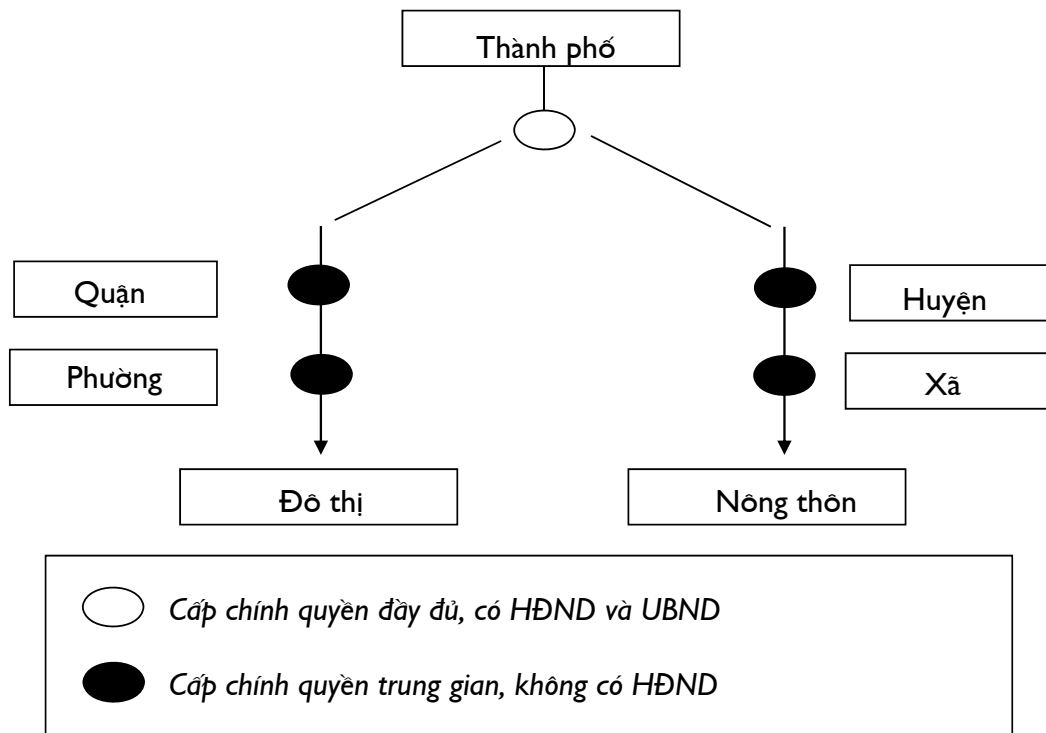
Đối với 13 quận nội thành cũ, Chính quyền đô thị TP. HCM được tổ chức thành 02 cấp chính quyền hoàn chỉnh: cấp TP. HCM và cấp đô thị trực thuộc TP. HCM, không có HĐND và do chính quyền đô thị cấp TP. HCM trực tiếp quản lý. Dưới cấp hành chính quận sẽ tổ chức UBND cấp phường. Công chức phường là công chức của quận được phân bổ trên địa bàn phường.

Đối với địa bàn đang đô thị hóa, đây là địa bàn đô thị mới và đang đô thị hóa thuộc 06 quận và 02 huyện được tổ chức thành các khu đô thị với một cấp chính quyền đô thị hoàn chỉnh trực thuộc chính quyền đô thị cấp TP. HCM. Trên địa bàn này dự kiến tổ chức thành 4 khu đô thị: khu đô thị Đông, Nam, Tây, Bắc. Mỗi khu đô thị là một cấp chính quyền đô thị, trực thuộc chính quyền đô thị TP. HCM. Những khu vực này có cơ cấu giống như năm đô thị trực thuộc trung ương. Dưới cấp này là UBND cấp phường/xã. Cấp chính quyền đô thị này ngang bằng cấp quận, nhưng họ có một cấp chính quyền nữa ở dưới.

Đà Nẵng đề xuất hai mô hình chính quyền đô thị. Tuy nhiên, mục đích của cả hai mô hình là để phát triển kinh tế - xã hội và phát triển không gian đô thị Đà Nẵng. Theo đó, đề án đề xuất mỗi cấp chính quyền hoàn chỉnh có những đặc điểm chính sau đây: có cơ quan dân cử và cơ quan hành chính hoàn chỉnh; có tư cách pháp nhân; có ngân sách riêng; cơ cấu tổ chức bộ máy và nhân sự để triển khai thực hiện nhiệm vụ. Cấp hành chính trung gian không có cơ quan dân cử, không có tư cách pháp nhân, chỉ có cơ quan hành chính nhằm tổ chức thực hiện một số chức năng quản lý được chính quyền cấp trên giao cho.

Bộ Nội vụ quản lý nội dung này và kết hợp với Văn phòng Chính phủ để tập hợp các bộ ngành phát triển một phương hướng cụ thể. Sau rất nhiều hội thảo để lấy ý kiến chuyên gia và lãnh đạo các bộ ngành, Bộ Nội vụ đã hoàn thành báo cáo về mô hình tổ chức chính quyền đô thị và trình bày báo cáo tại hội nghị ngày 24 - 25 tháng 12 năm 2012.

Sơ đồ 2.2. Đề xuất mô hình tổ chức chính quyền đô thị cho Đà Nẵng năm 2012
(Không có HĐND quận, huyện, phường, xã)



Bộ Nội vụ gợi ý 3 phương án cho mô hình tổ chức chính quyền đô thị.

Phương án I: Thực hiện không tổ chức HĐND huyện, quận, phường trong cả nước; chỉ đặt cơ quan đại diện hành chính của cơ quan hành chính cấp trên tại địa bàn huyện, quận, phường. Đối với khu vực ngoại thành, ngoại thị chỉ tổ chức cấp chính quyền ở xã, thị trấn, không tổ chức cấp chính quyền ở huyện. Do tính chất đặc biệt về quy mô, đặc điểm của TP. Hà Nội và TP. HCM nên hai thành phố này có thể cân nhắc tổ chức theo một trong hai phương án Ia và Ib. Phương án Ia như phương án I. Phương án Ib: do tính đặc thù riêng và quy mô quá lớn của hai thành phố này và để đáp ứng yêu cầu phát triển trong tương lai, cần nghiên cứu đề xuất theo hướng mỗi thành phố không phải là một đô thị riêng lẻ mà

là mô hình chùm đô thị, trong đó có đô thị lõi và các đô thị trực thuộc (thành phố nhỏ trong thành phố lớn).

Phương án 2: Chi tổ chức một cấp chính quyền địa phương (gồm HĐND và UB hành chính) ở thành phố trực thuộc trung ương, thành phố thuộc tỉnh và thị xã thuộc tỉnh. Không tổ chức cấp chính quyền ở tất cả các đơn vị hành chính trực thuộc kể cả ở nội thành, nội thị và ngoại thành, ngoại thị.

Phương án 3: Tổ chức chính quyền đô thị theo mô hình Thị trưởng. Theo đó, thiết lập cơ quan hành chính đô thị ở địa bàn thành phố trực thuộc trung ương và thành phố, thị xã thuộc tỉnh là Tòa thị chính; đứng đầu Tòa thị chính là Thị trưởng. Trong đó có hai phương thức bầu Thị trưởng: do HĐND bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc do cử tri của địa bàn trực tiếp bầu. Báo cáo đề án trên cũng đề xuất lựa chọn phương án một là phù hợp với tình hình, đặc điểm chính trị, xã hội của Việt Nam hiện nay.

2.3. Nhận định chung về các đề tài, công trình nghiên cứu và các bài viết

Các quan điểm chuyên gia, học giả và các công trình nghiên cứu, các bài báo khoa học công bố về chính quyền đô thị từ năm 2001 đến năm 2012 không nhiều về số lượng nhưng bước đầu đã xới lên sự quan tâm về mô hình chính quyền đô thị. Các nghiên cứu về chính quyền đô thị nhìn chung được thực hiện theo hai hướng: i) nghiên cứu thuần túy về lý luận đồng thời đúc kết kinh nghiệm của các nước và đề xuất các nguyên tắc xây dựng chính quyền đô thị; hoặc ii) phản ánh và đánh giá thực tiễn quản lý ở các đô thị từ những lĩnh vực khác nhau đồng thời đề xuất mô hình tổ chức bộ máy chính quyền đô thị. Dù theo hướng nghiên cứu nào, các kết quả nghiên cứu đều gặp nhau ở các điểm chung sau đây:

(1) Chính quyền địa phương được tổ chức và vận hành theo một chế độ pháp lý chung áp dụng đối với chính quyền địa phương, bất kể điều kiện của địa phương, nông thôn hay thành thị. Mô hình tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động của UBND và HĐND chung được áp dụng cho tất cả các cấp hành chính, bất kể đặc trưng, năng lực, yêu cầu hành chính của nông thôn hay thành thị, và người dân mà họ phục vụ.

(2) Các nhà chức trách đã thực hiện một số biện pháp mang tính đột phá, như bãi bỏ thiết chế hội đồng nhân dân ở cấp quận, huyện, phường; sắp xếp lại các cơ quan hành chính theo hướng tinh gọn... Tuy nhiên, tác dụng tích cực của các biện pháp trên vẫn bị hạn chế, do chính khung pháp lý hiện hành có những điểm bất hợp lý cơ bản.

(3) Các nhận định đều cho rằng, trách nhiệm, thẩm quyền giữa cấp tỉnh/thành phố, cấp huyện/quận và cấp xã/phường chưa được phân định rõ ràng, rạch rạch; chưa luật hoá được chủ trương, quan điểm các Nghị quyết của Đảng về phân cấp mạnh và rõ hơn giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương. Việc phân cấp chưa rạch ròi trách nhiệm của cá nhân cũng như tập thể, nhiều quy định còn là “rào cản” trong phát huy tính chủ động của chính quyền cơ sở.

(4) Các thí điểm cho chính quyền đô thị TP. HCM và Đà Nẵng, cũng như “Đề xuất mô hình quản lý đô thị” của Bộ Nội vụ đã cố gắng giải quyết các vấn đề trong việc quản lý đô

thị, gợi ý kế hoạch cụ thể để tổ chức chính quyền ở TP. HCM và bốn thành phố trực thuộc trung ương còn lại. Tuy nhiên, vẫn cần có hành lang pháp lý để tạo điều kiện cho việc tăng quyền lực, quyền tự chủ ở cấp thành phố, tiến tới tự quản trong các vấn đề nội bộ và ngoại giao. Hơn nữa, rất cần có nền tảng pháp lý để thành lập chính quyền ở các khu dân cư và đô thị vệ tinh, trao quyền cho họ, nhiều hơn chính quyền các quận ngoại thành và các xã.

Trên giác độ quan điểm về tính hiệu quả, các nghiên cứu đã chỉ ra những bất cập của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 và áp dụng trong thực tế có nhiều hạn chế cho quản lý đô thị hình thành một chính quyền đô thị có hiệu quả. Các quan điểm cho rằng do đặc thù của thành thị khác với nông thôn nên tổ chức quản lý chính quyền đô thị giống chính quyền nông thôn là không hợp lý. Đa số các quan điểm, các nghiên cứu đều hướng tới hình thành một chính quyền đô thị, giảm đầu mối, giảm các chức năng chồng chéo, tăng quyền lực, quyền tự chủ cho chính quyền đô thị. Tuy nhiên, còn có quan điểm khác nhau về cách phân cấp, phân quyền. Ví dụ, TP. HCM đề xuất đô thị lớn quản lý các chuỗi đô thị có quyền tự chủ nhất định, trong khi các đô thị khác có quan điểm bỏ đầu mối trung gian, quận, huyện, phường, xã chỉ là cơ quan ủy quyền. Các nghiên cứu nêu lên nhiều chức năng chồng chéo giữa các sở theo ngành dọc, quận, huyện theo chiều ngang làm cản trở thi hành các quyết định, hạn chế hiệu lực và hiệu quả quản lý Nhà nước của chính quyền đô thị. Việc cung cấp dịch vụ công do Nhà nước quản lý tại các đô thị cũng chưa hiệu quả, các hoạt động thiếu minh bạch.

Trên giác độ cải cách hành chính, các nghiên cứu đều chỉ ra đã giảm được một lượng đáng kể các thủ tục rườm rà. Tuy nhiên, thủ tục hành chính vẫn còn phức tạp gây ra tệ nạn tham nhũng và phiền hà cho người dân. Các kết quả khảo sát về mức độ hài lòng của người dân đối với dịch vụ công, dịch vụ đô thị cũng cho thấy, mức độ hài lòng của người dân ở các đô thị chưa cao và mức độ hài lòng ngày càng giảm.

Không phủ nhận tầm quan trọng của các nghiên cứu đề cập ở trên, tuy nhiên, các công trình nghiên cứu vẫn có những giới hạn nhất định như:

(1) Chưa đánh giá thực trạng hiệu quả quản lý đô thị theo mô hình tổ chức hiện nay một cách căn bản, dựa trên những kết quả khảo sát có tính chất điển hình làm minh chứng cho sự chồng chéo, kém hiệu quả của quy hoạch, đầu tư, quản trị và phân bổ ngân sách.

(2) Một số biện pháp đề xuất sắp xếp lại các sở ngành theo ngành dọc, trong khi vẫn còn phòng ban chức năng ở cấp quận, phường chịu sự chỉ đạo của cả chiều dọc (các sở) lẫn chiều ngang (UBND quận, phường) chưa thể minh chứng được rằng sự sắp xếp bộ máy mới này sẽ làm gọn nhẹ bộ máy, có tính hiệu quả và hiệu lực cao. Tất cả các mô hình quản lý đô thị thí điểm đề xuất các nguyên tắc căn bản để xếp lại các sở và giảm thiểu chính quyền trung gian, tuy nhiên họ không cung cấp chi tiết quan trọng về việc những sở nào nên được xoá bỏ hoặc sáp nhập.

(3) Đề xuất một mô hình chính quyền đô thị khác với tổ chức quản lý chính quyền các thành phố hiện nay, nhưng chưa lập luận đánh giá hay lượng giá tính vượt trội, tính hiệu quả và hiệu lực quản lý của mô hình tổ chức chính quyền đô thị mới so với mô hình tổ chức đô thị hiện hữu và lý giải tại sao phải chọn mô hình đề xuất. Các đề án thí điểm mô hình chính quyền đô thị đề xuất hình thành chính quyền đô thị theo mô hình quản lý mới, nhưng chưa

đánh giá năng lực quản lý của đội ngũ công chức để điều hành bộ máy mới như thế nào, điều kiện về nguồn lực để thực hiện mô hình chính quyền đô thị đề xuất ra sao. Các đề án trình bày phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền tương đối rõ ràng, nhưng chưa làm rõ phân cấp theo ngành dọc giữa các cơ quan trung ương và địa phương, phân cấp chính quyền nhưng không đề cập đến phân cấp tài chính.

(4) Cách tiếp cận các nghiên cứu chủ yếu dựa trên tổng quan tài liệu - nghiên cứu bàn giấy, chưa xây dựng các tiêu chí định lượng để khảo sát đánh giá thực trạng quản lý đô thị trên các mặt quy hoạch đô thị, kinh tế, tài chính, cung cấp dịch vụ công... Chưa có sự so sánh các chỉ báo về kết quả, hiệu quả quản lý đô thị tại Việt Nam với tình hình kết quả và hiệu quả quản lý đô thị của một số nước trên thế giới. Vì những lý do trên, chúng tôi đã tiến hành một số nghiên cứu để tìm hiểu thêm về vấn đề này. Nghiên cứu nhằm cung cấp thông tin cho các đối thoại chính sách đang diễn ra về việc làm thế nào để cải thiện quản lý đô thị ở TP. HCM và các thành phố lớn khác ở Việt Nam.

Phần 3: Đặc trưng của bốn đô thị trực thuộc trung ương

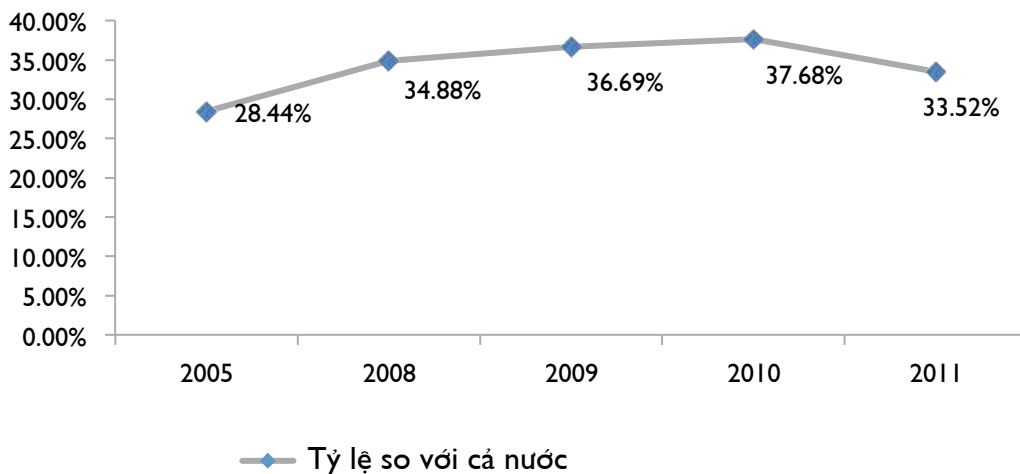
3.1. Sự phát triển kinh tế - xã hội của bốn đô thị trực thuộc trung ương

3.1.1. Vai trò là trung tâm kinh tế

Những đô thị lớn có vai trò trung tâm kinh tế của đất nước thể hiện trong đóng góp GDP, thu ngân sách, thu hút FDI, hoạt động xuất khẩu, thu hút đầu tư trong nước qua số lượng doanh nghiệp. Ở Việt Nam, có 5 thành phố trực thuộc trung ương gồm 2 đô thị loại đặc biệt (TP. Hà Nội và TP. HCM) và 3 đô thị loại một (TP. Hải Phòng, TP. Đà Nẵng và TP. Cần Thơ). Tuy nhiên, trong phần này do hạn chế thu thập số liệu của TP. Hải Phòng, chúng tôi chỉ tính các chỉ tiêu so sánh cho 4 đô thị gồm TP. HCM, TP. Hà Nội, TP. Đà Nẵng và TP. Cần Thơ.

Về đóng góp vào GDP: tính đến năm 2011, bốn đô thị có 16.461.314 người, chiếm 18,74% dân số, có tổng diện tích 8.110,33km², chiếm 2,45% về diện tích cả nước. Tuy vậy, bốn đô thị đóng góp trên 33,5% GDP (Biểu đồ 3.1).

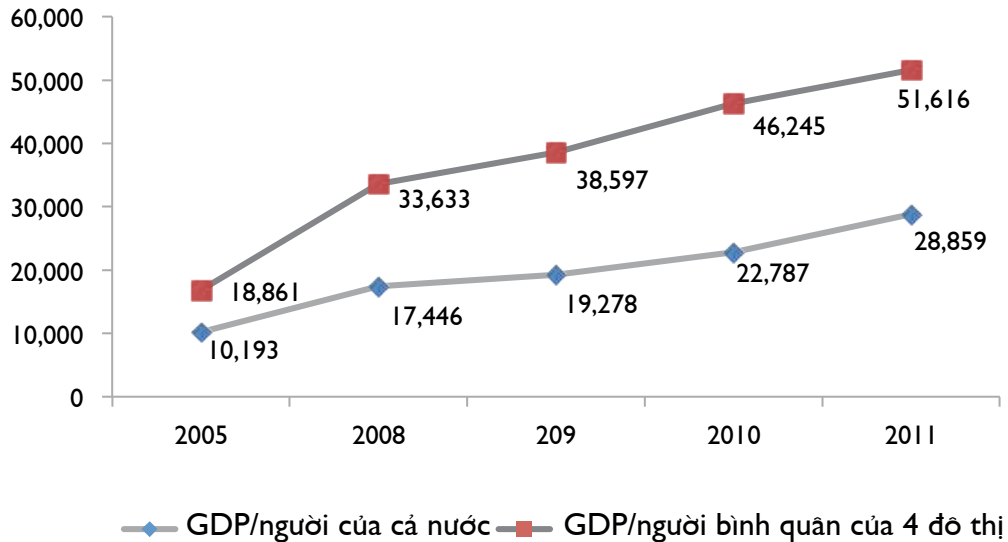
Biểu đồ 3.1. Tỷ lệ GDP của bốn đô thị so với cả nước



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Qua tính toán số liệu thống kê cho thấy, GDP/người bình quân của bốn đô thị lớn cao hơn GDP/người bình quân của cả nước (biểu đồ 3.2) và sự khác biệt này ngày càng lớn trong những năm gần đây.

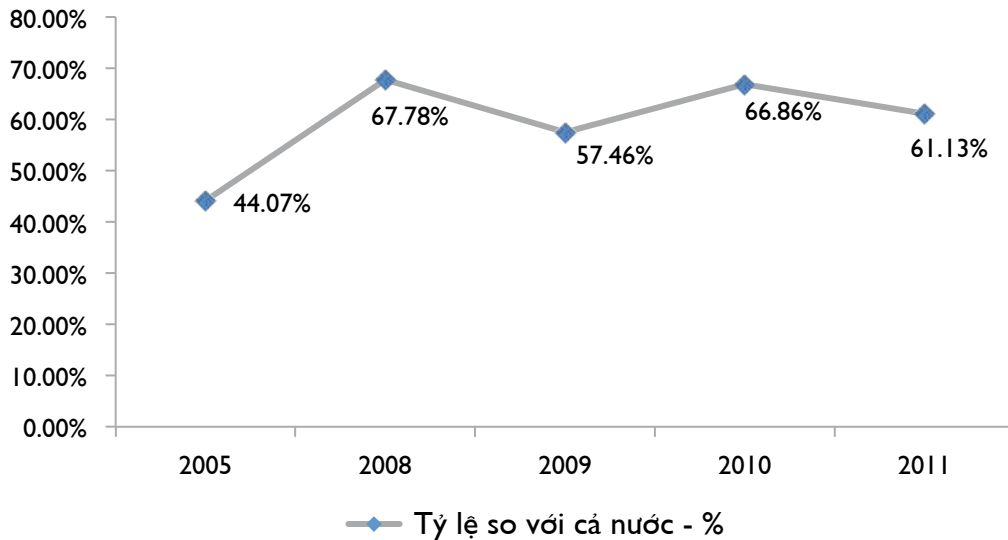
Biểu đồ 3.2. GDP/người của cả nước so với GDP/người bình quân của bốn đô thị (ĐVT: triệu đồng)



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Về thu ngân sách nhà nước: đến năm 2011, tổng thu ngân sách của bốn đô thị này chiếm khoảng 2/3 tổng thu ngân sách của cả nước (biểu đồ 3.3).

Biểu đồ 3.3. Tỷ lệ thu ngân sách của bốn đô thị so với cả nước giai đoạn 2005 - 2011



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Thu ngân sách nhà nước bình quân đầu người của bốn đô thị luôn lớn hơn thu ngân sách bình quân đầu người cả nước (bảng 3.1).

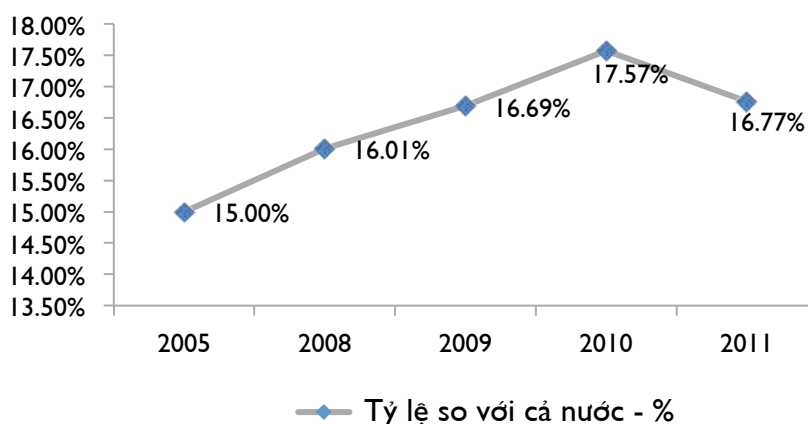
Bảng 3.1. Thu ngân sách bình quân đầu người của bốn đô thị so với Việt Nam
 Đơn vị tính: ngàn đồng

| Stt | Năm | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----|---|-------|--------|--------|--------|--------|
| 1 | Thu ngân sách/Người của cả nước | 2.772 | 3.711 | 4.844 | 5.088 | 6.354 |
| 2 | Thu ngân sách/Người của bốn đô thị | 7.107 | 13.904 | 15.194 | 18.324 | 20.727 |
| 3 | Thu ngân sách/Người của bốn đô thị so với Thu ngân sách/Người của cả nước (Lần) | 2,61 | 3,74 | 3,14 | 3,6 | 3,26 |

Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Về chi ngân sách nhà nước, năm 2011, tổng chi ngân sách nhà nước địa phương của bốn đô thị này là 110.888,4 tỷ đồng, chiếm 16,77% tổng chi ngân sách của cả nước (biểu đồ 3.4). Bình quân đầu người của bốn đô thị luôn thấp hơn chi ngân sách bình quân đầu người chung của cả nước (bảng 3.2).

Biểu đồ 3.4. Tỷ lệ chi ngân sách của bốn đô thị so với cả nước giai đoạn 2005 - 2011



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

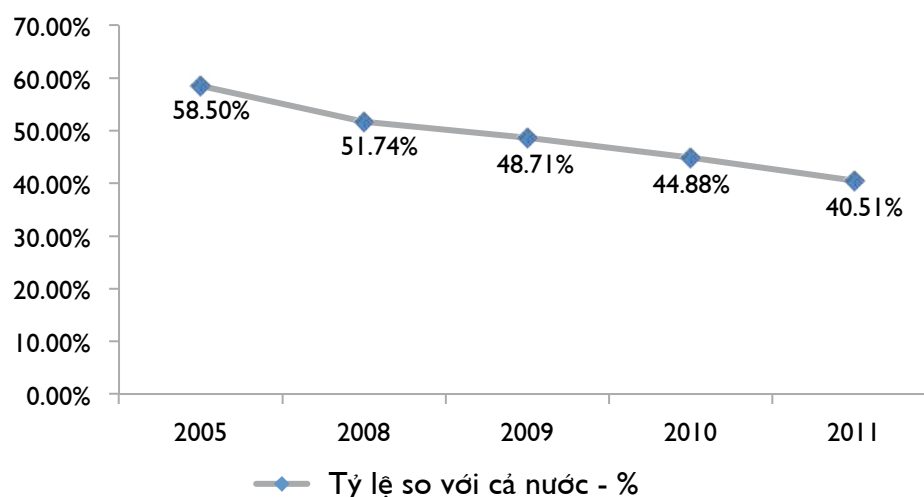
Bảng 3.2. Chi ngân sách bình quân đầu người của bốn đô thị so với Việt Nam
 Đơn vị tính: ngàn đồng

| Stt | Năm | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 | Chi ngân sách/Người của cả nước | 3.191 | 4.692 | 5.749 | 6.726 | 7.529 |
| 2 | Chi ngân sách/Người của bốn đô thị | 2.783 | 4.152 | 5.236 | 6.365 | 6.736 |
| 3 | Chi ngân sách/Người của bốn đô thị so với chi ngân sách/Người của cả nước (Lần) | 0,87 | 0,88 | 0,91 | 0,95 | 0,90 |

Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Về hoạt động xuất khẩu: bốn đô thị trên có đóng góp lớn trong tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước. Tuy nhiên, tỷ trọng đóng góp này có xu hướng giảm dần qua các năm. Năm 2005, tổng kim ngạch xuất khẩu của bốn thành phố là 18.981,58 triệu đô la Mỹ, chiếm 58,5% tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước, nhưng đến năm 2011, tuy tổng kim ngạch xuất khẩu của bốn thành phố tăng lên mức 39.254,86 triệu đô la Mỹ, con số này chỉ chiếm 40,5% tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước (biểu đồ 3.5).

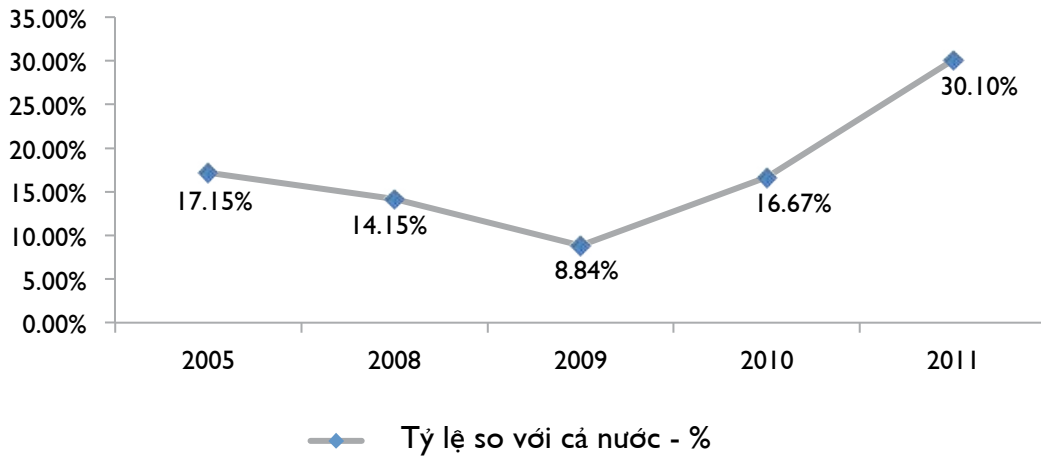
Biểu đồ 3.5. Tỷ lệ đóng góp kim ngạch xuất khẩu của bốn đô thị so với cả nước giai đoạn 2005 - 2011



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Về hoạt động thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài, có thể nhận thấy dòng vốn FDI vào 4 đô thị này chiếm một tỷ lệ khá lớn so với các địa phương trên cả nước. Năm 2011, dòng vốn FDI đăng ký đầu tư vào bốn đô thị này tăng mạnh, tổng vốn FDI đăng ký trong năm của bốn đô thị này là 4.695,676 triệu USD, chiếm đến 30,1% so với cả nước (biểu đồ 3.6).

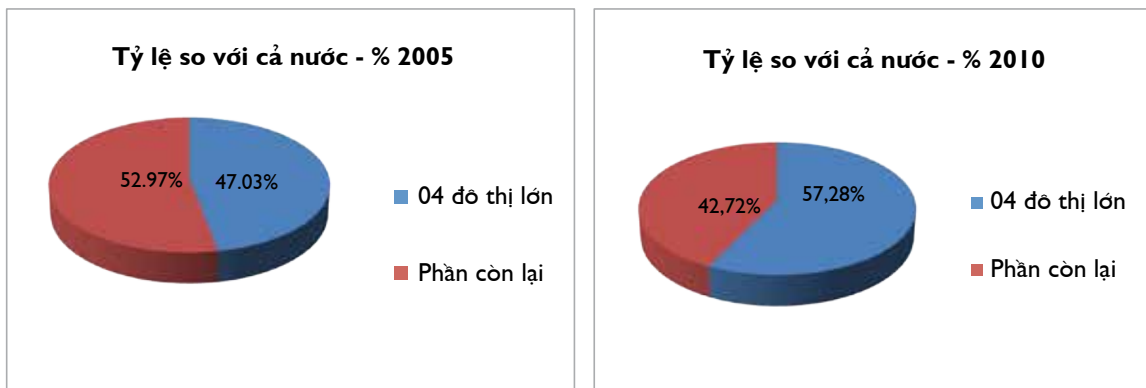
Biểu đồ 3.6. Tỷ lệ vốn FDI đăng ký của bốn đô thị so với cả nước giai đoạn 2005 - 2011



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Với vị thế là các trung tâm kinh tế lớn của cả nước, có thể thấy số lượng các doanh nghiệp ở bốn đô thị này ngày càng tăng và chiếm tỷ lệ lớn so với tổng số doanh nghiệp của cả nước. Năm 2010, bốn thành phố có 57% tổng số các doanh nghiệp trên cả nước, cao hơn so với 40% từ năm 2005. Điều này càng khẳng định vị trí của bốn thành phố như là trung tâm kinh tế, kinh doanh của cả nước trong những năm gần đây (biểu đồ 3.7).

Biểu đồ 3.7. Tỷ trọng đóng góp vào tổng số doanh nghiệp cả nước của bốn đô thị so với phần còn lại của Việt Nam năm 2005 và 2010



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Về chuyển dịch cơ cấu kinh tế, có thể thấy cơ cấu kinh tế của bốn đô thị lớn này chuyển dịch theo hướng hiện đại với tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ chiếm hơn 95% trong cơ cấu kinh tế (bảng 3.3).

Bảng 3.3. So sánh chuyển dịch cơ cấu kinh tế bình quân của bốn đô thị với cả nước

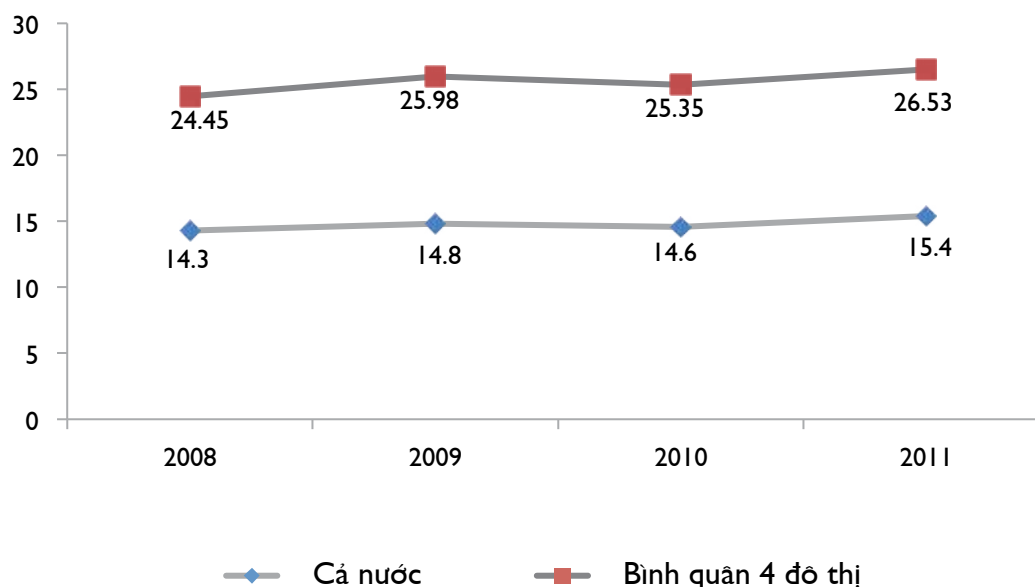
| Stt | Năm | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 | Cả nước (%) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | Nông nghiệp | 20,97 | 22,21 | 20,91 | 20,58 | 22,02 |
| | Công nghiệp | 41,53 | 40,35 | 40,79 | 41,64 | 40,79 |
| | Dịch vụ | 37,50 | 37,44 | 38,30 | 37,78 | 37,19 |
| 2 | Bốn đô thị lớn (%) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | Nông nghiệp | 4,15 | 4,34 | 3,77 | 3,37 | 3,38 |
| | Công nghiệp | 45,16 | 45,29 | 43,27 | 43,88 | 43,41 |
| | Dịch vụ | 50,69 | 50,37 | 52,96 | 52,75 | 53,21 |

Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

3.1.2. Vai trò là trung tâm văn hóa, khoa học, đào tạo nguồn nhân lực

Năm 2011, tỷ lệ lao động được đào tạo làm việc ở bốn thành phố là 26,53% cao hơn so với trình độ lao động bình quân cả nước là 15,4% (biểu đồ 3.8).

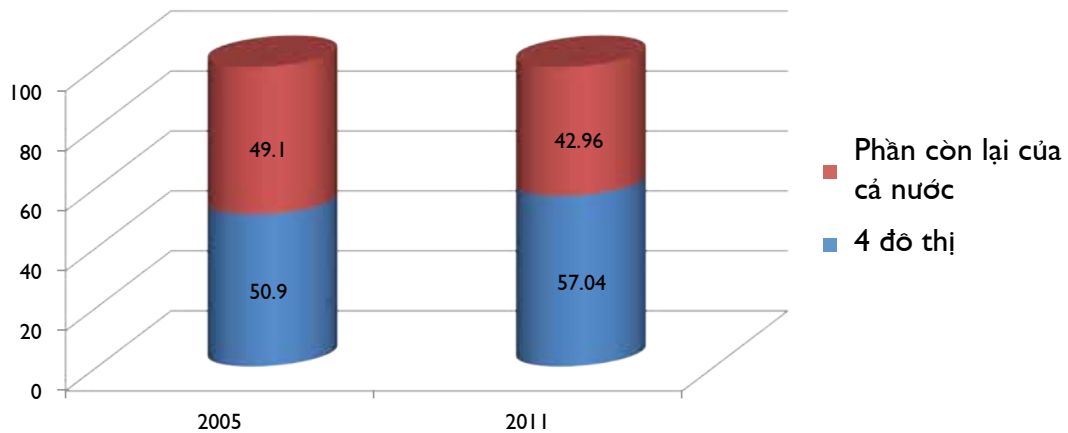
Biểu đồ 3.8. So sánh trình độ lao động của bốn đô thị so với cả nước



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Năm 2011, bốn thành phố có hơn 180 trường đại học và cao đẳng, chiếm 42,9% số trường trên toàn quốc (biểu đồ 3.9)

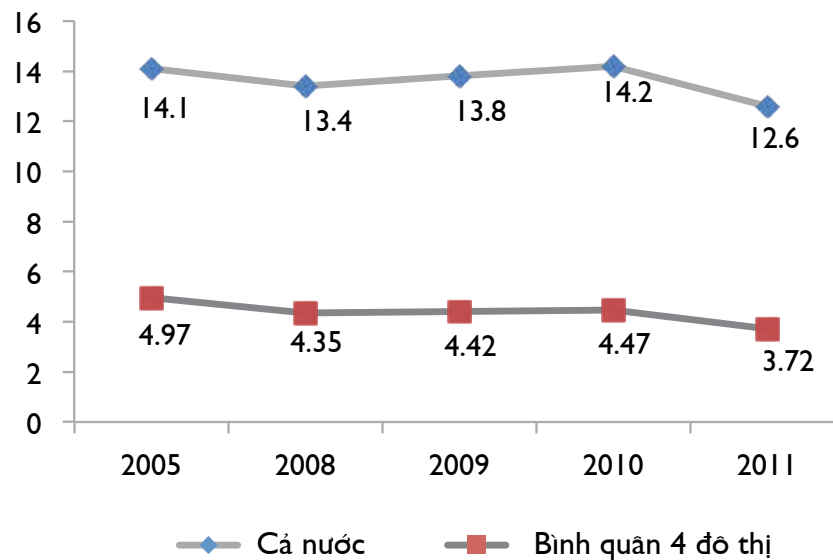
Biểu đồ 3.9. Tỷ trọng đóng góp vào tổng số trường đại học, cao đẳng cả nước của bốn đô thị so với phần còn lại Việt Nam năm 2005 và 2011



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Về tỷ lệ hộ nghèo: Năm 2011, tỷ lệ hộ nghèo bình quân của bốn đô thị này là 3,72% (giảm từ 4,97% năm 2005), trong khi tỷ lệ hộ nghèo chung của cả nước là 12,6% (biểu đồ 3.10).

Biểu đồ 3.10. So sánh tỷ lệ hộ nghèo của bình quân bốn đô thị so với cả nước



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

3.2. Đặc trưng của các đô thị: những điểm chung và sự khác biệt

3.2.1. Đặc trưng về quy mô, trình độ phát triển

Định nghĩa về đô thị đã được đề cập trong Luật Quy hoạch đô thị năm 2009. Theo đó, đô thị được định nghĩa: “là khu vực tập trung dân cư sinh sống có mật độ cao và chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực kinh tế phi nông nghiệp, là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hoá hoặc chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội của quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ, một địa phương, bao gồm nội thành, ngoại thành của thành phố, nội thị, ngoại thị của thị xã, thị trấn”². Các đô thị trực thuộc trung ương có những vai trò và đặc thù rất rõ ràng.

Các số liệu thống kê đã cho thấy, các thành phố, đô thị trực thuộc trung ương là trung tâm kinh tế, chính trị, văn hóa xã hội, khoa học, công nghệ của một vùng, miền, của cả nước, thậm chí của khu vực và quốc tế, là động lực cho sự phát triển đối với vùng, miền. Các đô thị lớn trực thuộc trung ương trong những năm qua phát triển nhanh không chỉ về dân cư, quy mô dân số mà còn tăng mạnh các chỉ số về kinh tế.

Hiện nay TP. HCM, đứng đầu các tỉnh và các thành phố trực thuộc trung ương về quy mô dân số và quy mô GDP, kế đến là TP. Hà Nội, rồi đến Cần Thơ và Đà Nẵng (bảng 3.4 - 3.5).

Bảng 3.4. Tỷ trọng dân số của bốn đô thị so với cả nước (triệu người)

| Bốn đô thị lớn | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------|------|------|------|------|------|
| Hồ Chí Minh | 7,64 | 8,22 | 8,37 | 8,51 | 8,42 |
| Hà Nội | 7,18 | 7,46 | 7,53 | 7,61 | 7,72 |
| Cần Thơ | 1,40 | 1,39 | 1,38 | 1,38 | 1,38 |
| Đà Nẵng | 0,98 | 1,02 | 1,04 | 1,07 | 1,08 |

Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

² Khoản 1, Điều 3 Luật Quy hoạch đô thị, năm 2009.

Bảng 3.5. Mức đóng góp GDP của bốn đô thị

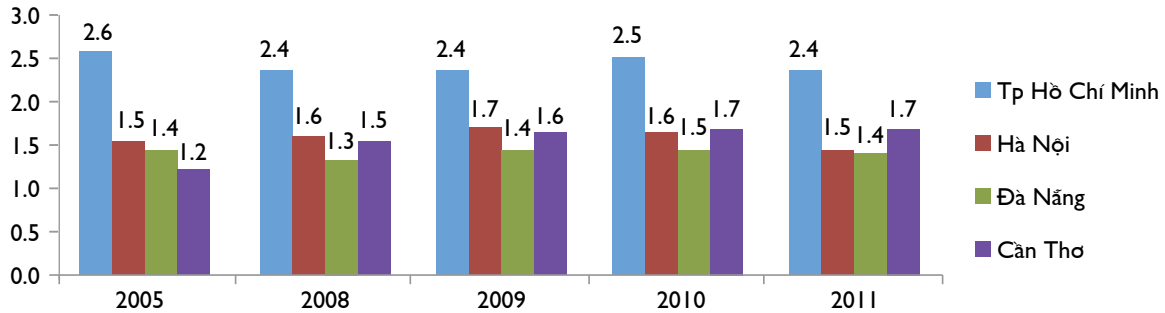
| Bốn đô thị lớn | 2005 | | | |
|----------------|-------------|----------|---------------|----------|
| | Giá cố định | | Giá hiện hành | |
| | Giá trị | Tỷ trọng | Giá trị | Tỷ trọng |
| Hồ Chí Minh | 88.866 | 22,61% | 165.297 | 19,70% |
| Hà Nội | 44.130 | 11,23% | 92.425 | 11,01% |
| Cần Thơ | 8.546 | 2,17% | 14.277 | 1,70% |
| Đà Nẵng | 6.236,31 | 1,59% | 11.690 | 1,39% |
| Cả nước | 393.031 | 100% | 839.211 | 100% |

| Bốn đô thị lớn | 2011 | | | |
|----------------|-------------|----------|---------------|----------|
| | Giá cố định | | Giá hiện hành | |
| | Giá trị | Tỷ trọng | Giá trị | Tỷ trọng |
| Hồ Chí Minh | 166.423 | 28,49% | 512.721 | 20,23% |
| Hà Nội | 80.952 | 13,86% | 283.767 | 11,19% |
| Cần Thơ | 19.823 | 3,39% | 59.158 | 2,33% |
| Đà Nẵng | 13.114,89 | 2,25% | 39.021,72 | 1,54% |
| Cả nước | 584.073 | 100 % | 2.535.008 | 100 % |

Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Thu nhập bình quân trên đầu người của các thành phố trực thuộc trung ương đều cao hơn thu nhập bình quân trên đầu người của cả nước. TP. HCM có chỉ số thu nhập bình quân trên đầu người cao nhất, gấp 2,9 đến 3,4 lần chỉ số thu nhập bình quân trên đầu người của cả nước tính theo giá cố định. Hà Nội cao gấp 1,6 đến 1,8 lần, Cần Thơ gấp 1,6 đến 2,5 lần và Đà Nẵng gấp 1,6 đến 2,1 lần (biểu đồ 3.11).

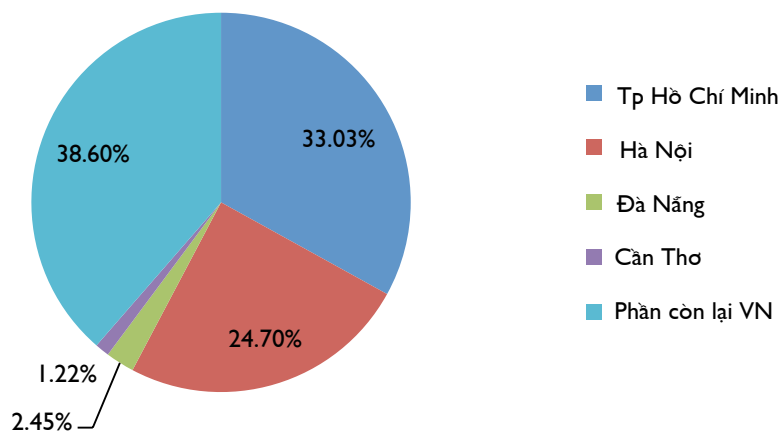
Biểu đồ 3.11. Hệ số GDP/người của bốn đô thị so với GDP/người của cả nước theo giá cố định (lần)



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

TP. HCM có tỷ trọng giá trị xuất khẩu cao nhất cả nước, tuy đã giảm mạnh trong những năm qua. Năm 2005, TP. HCM có tỷ trọng giá trị xuất khẩu chiếm hơn 47%, giảm xuống còn 27,73% vào năm 2011. Đối với Cần Thơ, chỉ số này là 1,15% vào năm 2007, tăng lên 1,35% vào năm 2011. Chỉ số của Đà Nẵng giảm không nhiều, từ 1,1% năm 2005 xuống 0,8% năm 2011. Mức giảm này có thể do Đà Nẵng chuyển hướng tập trung vào du lịch hơn là sản xuất và xuất khẩu. Về thu hút đầu tư nước ngoài, TP. HCM đóng góp 29,5% về số dự án, 16,1% số vốn FDI, Hà Nội đứng thứ hai, có số dự án FDI chiếm 16,8% và số vốn FDI chiếm 11,9%, thứ ba là Đà Nẵng có tỷ trọng FDI theo dự án và vốn tương ứng là 1,6% và 1,7%. TP. Cần Thơ có tỷ trọng FDI thấp nhất chỉ chiếm 0,4% về số dự án và số vốn. Số lượng doanh nghiệp tập trung phần lớn ở TP. HCM, sau đó đến Hà Nội, Đà Nẵng và Cần Thơ (Biểu đồ 3.12).

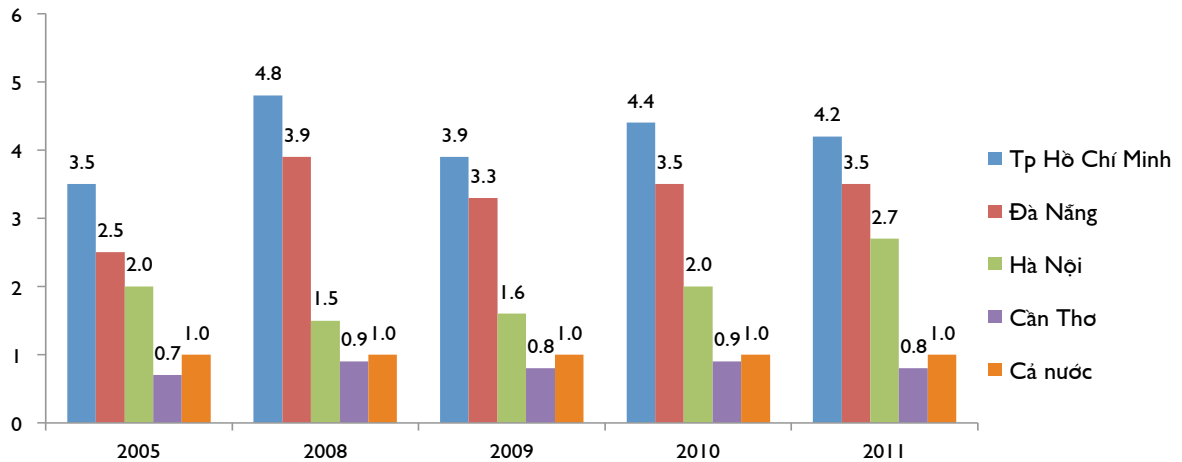
Biểu đồ 3.12. Tỷ trọng số lượng doanh nghiệp mỗi đô thị so với cả nước



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

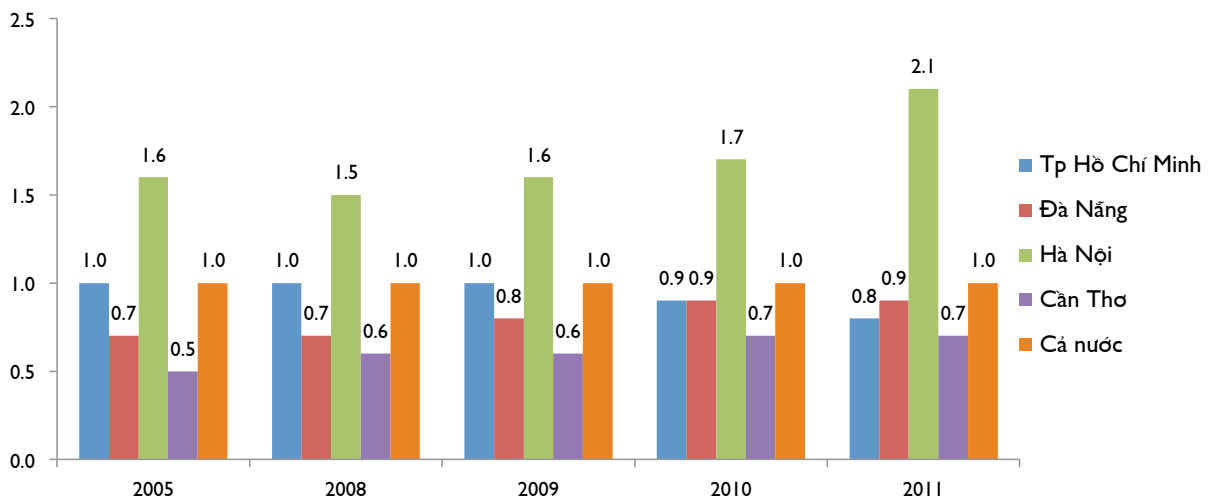
Theo biểu đồ 3.13 và 3.14, mức thu ngân sách/người của TP. HCM cao gấp 1,5 đến 2,7 lần mức thu ngân sách/người của cả nước, trong những năm 2005 - 2011. Trong khi đó, mức chi ngân sách/người của TP. HCM chỉ bằng 0,8 đến 1 lần mức của cả nước. Ở Hà Nội, mức thu ngân sách/người cao gấp 3,5 đến 4,8 lần so với cả nước, trong cùng kỳ, trong khi đó, mức chi ngân sách/người chỉ bằng 0,7 đến 0,9 lần so với cả nước (biểu đồ 3.13 - 3.14).

Biểu đồ 3.13. Hệ số thu ngân sách địa phương/người/năm mỗi đô thị so với cả nước



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Biểu đồ 3.14. Hệ số chi ngân sách địa phương/người/năm mỗi đô thị so với cả nước

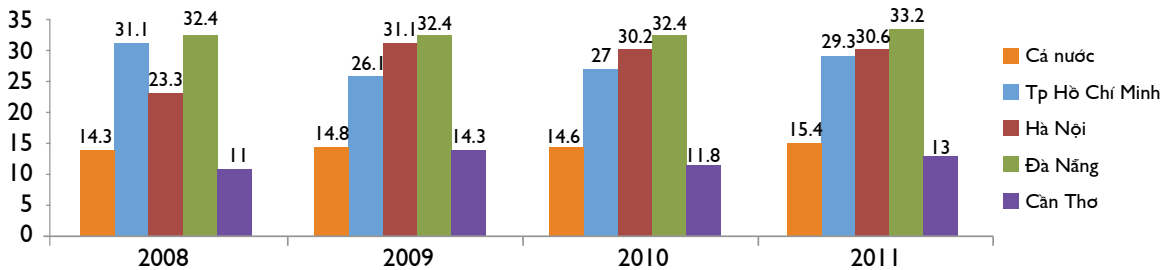


Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Tính đến hết năm 2011, số lượng ngân hàng thương mại hoạt động tại Việt Nam là 49 ngân hàng, trong đó có 5 ngân hàng thương mại Nhà nước (Agribank, BIDV, Vietcombank, Vietinbank và MHB), 5 ngân hàng 100% vốn nước ngoài (ANZ, HSBC, Standard Charter Bank, Hong Leong và Shinhan), 4 ngân hàng liên doanh (VID Public Bank, Indovina, VinaSiam, Vietnam-Russia Joint Venture Bank) và 35 ngân hàng thương mại cổ phần tư nhân. Các ngân hàng có hội sở chính chủ yếu tập trung ở hai thành phố lớn là Hà Nội (gần 30) và TP. HCM (trên 20). TP. HCM có gần 300 chi nhánh, Hà Nội cũng tương tự, Đà Nẵng có trên 50 chi nhánh ngân hàng đang hoạt động.

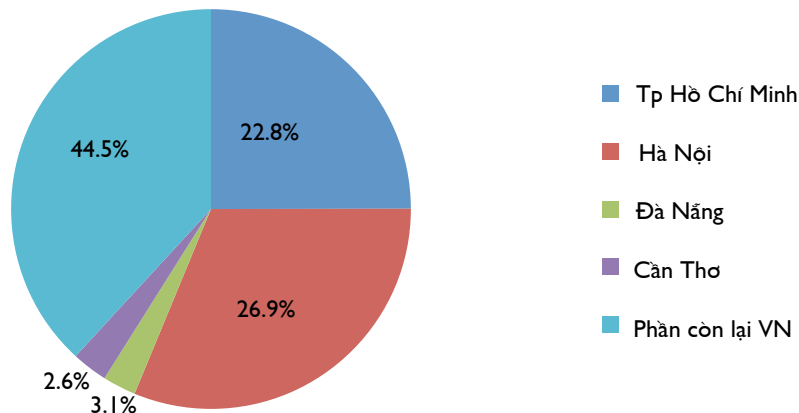
Gần 44% các siêu thị trong toàn quốc tập trung ở bốn thành phố lớn, riêng TP. HCM có 152 siêu thị, Hà Nội có 88, Đà Nẵng có 29 và Cần Thơ có 9. Các biểu đồ dưới đây thể hiện các chỉ số phát triển xã hội gồm tỷ lệ lao động đang làm việc qua đào tạo (biểu đồ 3.15), giáo dục (biểu đồ 3.16 - 3.17), chăm sóc y tế (biểu đồ 3.18).

Biểu đồ 3.15. Tỷ lệ lao động đang làm việc qua đào tạo (%)

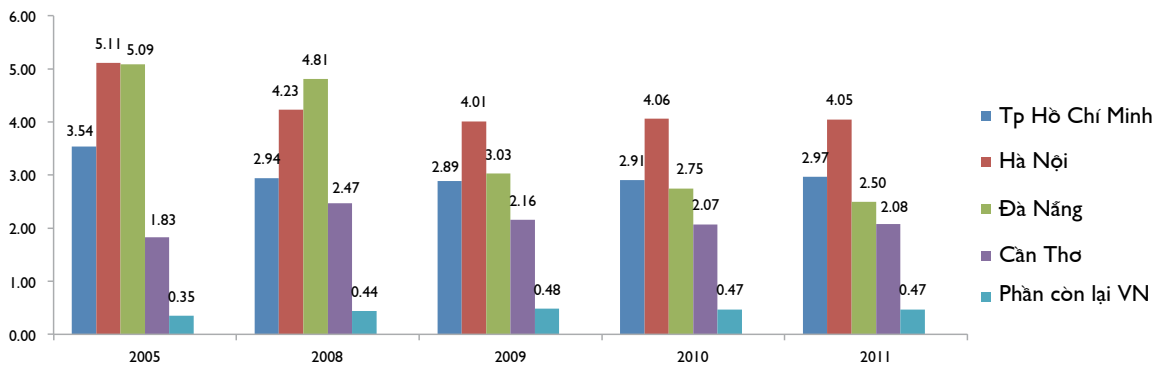


Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam - Kết quả điều tra lao động năm 2012

Biểu đồ 3.16. Tỷ trọng số sinh viên ĐH, CĐ của mỗi đô thị so cả nước năm 2011 (%)



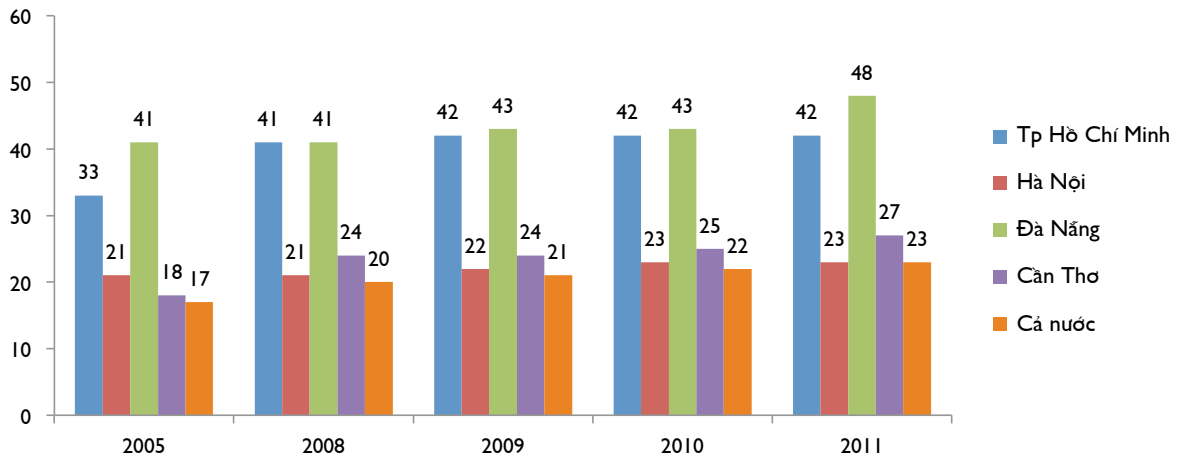
Biểu đồ 3.17. Tỷ lệ sinh viên ĐH, CĐ trên 1 vạn dân của mỗi đô thị so với cả nước



Nguồn: Niên giám Thống kê Việt Nam, 2012

Về phát triển y tế: tỷ lệ giường bệnh trên một vạn dân của các thành phố đều cao hơn cả nước. Đà Nẵng và TP. HCM có số giường bệnh trên một vạn dân là cao nhất, sau đó đến TP. Cần Thơ và Hà Nội (biểu đồ 3.18).

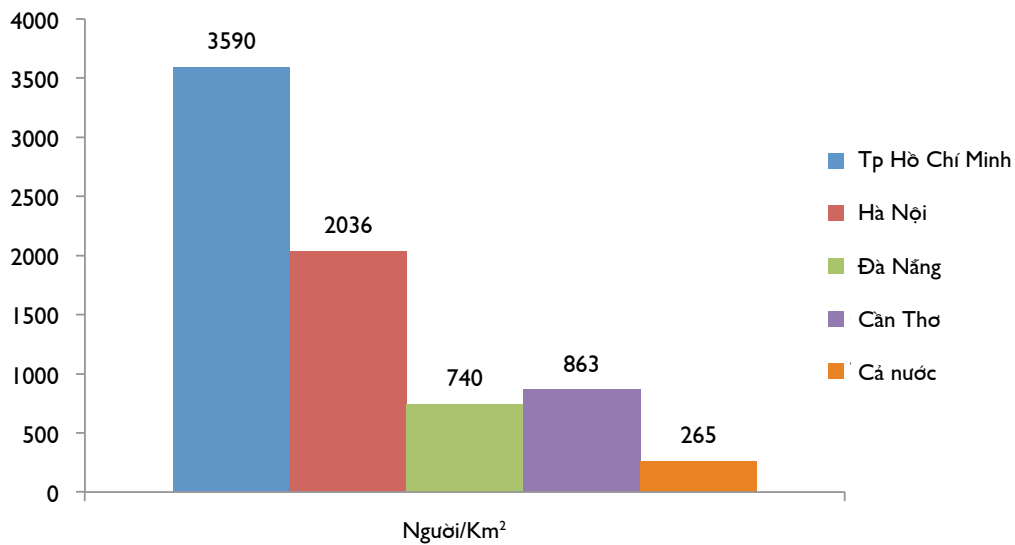
Biểu đồ 3.18. Số giường bệnh trên 1 vạn dân của mỗi đô thị so cả nước



Nguồn: Niên giám Thống kê Việt Nam, 2012

Về dân cư, hiện TP. HCM có mật độ dân cư cao nhất 3.590 người/km², kế đến là TP. Hà Nội có mật độ dân số là 2.036 người/km², Cần Thơ là 863 người/km², và Đà Nẵng có mật độ dân số thấp nhất trong các đô thị là 740 người/km², nhưng cũng lớn hơn 3 lần mật độ dân số bình quân cả nước (265 người) (biểu đồ 3.19).

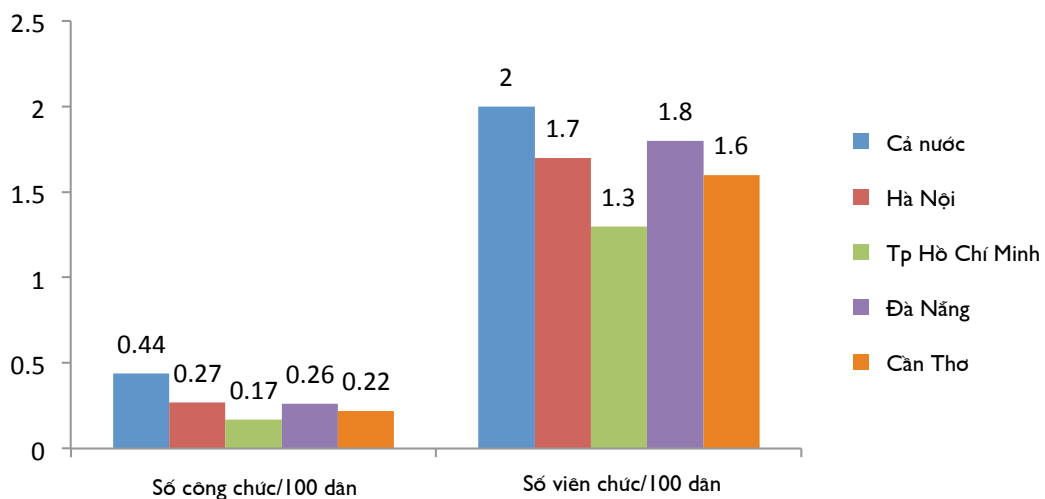
Biểu đồ 3.19. Mật độ dân cư của bốn đô thị và cả nước



Nguồn: Niên giám Thống kê Việt Nam, 2012

Theo số liệu thống kê của Vụ tiền lương, Bộ Nội vụ, và các thành phố, năm 2011, cả nước có 384.048 công chức, 1,8 triệu viên chức; Hà Nội có 18.600 công chức, 112.000 viên chức, TP.HCM có 12.487 công chức, 97.731 viên chức, Đà Nẵng có 2.300 công chức và 17.000 viên chức, Cần Thơ có 2.700 công chức và 19.000 viên chức. Tuy nhiên, số lượng công chức trên 100 dân tại các thành phố trực thuộc trung ương thấp hơn nhiều so với mức bình quân cả nước. Tính trên 100 dân có 0,44 công chức và 2 viên chức, chỉ số này ở Hà Nội tương ứng là 0,27 và 1,7; Đà Nẵng tương ứng là 0,26 và 1,8; Cần Thơ tương ứng là 0,22 và 1,6; TP. HCM thấp nhất, tương ứng là 0,17 và 1,3 (biểu đồ 3.20).

Biểu đồ 3.20. Số công chức và viên chức trên 100 dân của bốn đô thị và cả nước



Nguồn: Bộ Nội vụ, các thành phố năm 2012

Các thành phố trực thuộc trung ương có những đặc thù chung như sau: (1) các thành phố đô thị trực thuộc trung ương tập trung dân cư, mật độ dân số cao, có tỷ lệ dân nhập cư cao gồm nhiều thành phần có phong tục, tập quán, lối sống khác nhau, tham gia các hoạt động kinh tế - xã hội đa dạng; mật độ dân trí của dân cư đô thị nhìn chung cao hơn nông thôn; (2) kinh tế ở đô thị chủ yếu là phi nông nghiệp, khu vực công nghiệp và dịch vụ chiếm tỷ trọng cao, phát triển thành các trung tâm thương mại, tài chính và các dịch vụ khoa học, đào tạo nguồn nhân lực; (3) các đô thị có cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội phát triển tạo thành những mạng lưới, hệ thống đồng bộ, xuyên suốt địa bàn, không phụ thuộc vào địa giới hành chính, hệ thống mạng lưới bệnh viện, trường học được bao phủ các quận, phường, các dịch vụ công được cung cấp tốt hơn các vùng nông thôn; (4) mức sống của người dân đô thị cao hơn nông thôn, tiếp cận các dịch vụ công, an sinh xã hội tốt hơn; (5) bố trí địa giới hành chính, việc phân chia địa giới hành chính trong nội bộ đô thị chỉ có ý nghĩa hành chính thuần túy, không mang nhiều tính chất kinh tế - xã hội, khác với các vùng nông thôn, địa giới hành chính là địa giới hành chính - lãnh thổ, mọi hoạt động kinh tế - xã hội chủ yếu diễn ra trong phạm vi địa giới hành chính - lãnh thổ đó.

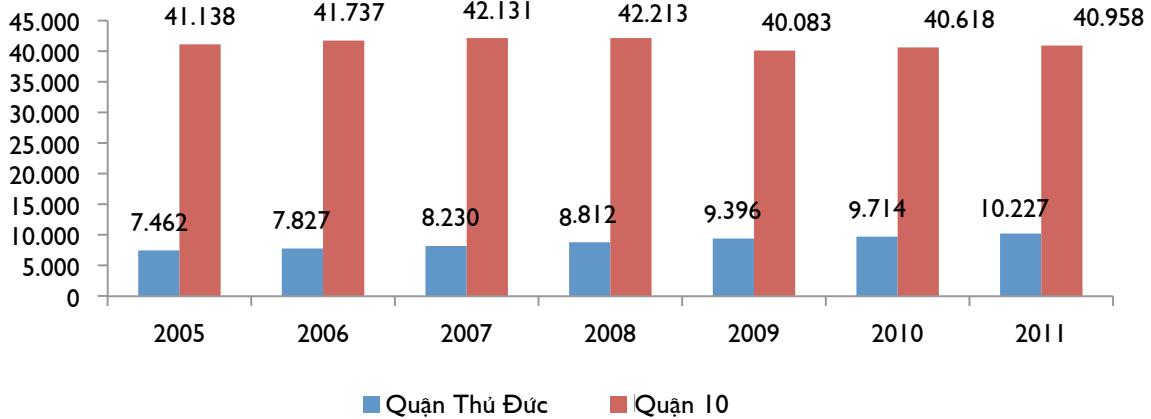
Tuy nhiên giữa 4 đô thị cũng có sự khác biệt. TP. HCM và Hà Nội hiện là trung tâm của cả nước về phát triển các ngành dịch vụ cao cấp như tài chính - ngân hàng, siêu thị, trung tâm thương mại, giáo dục đại học và nghiên cứu khoa học. TP. HCM đang là đô thị đứng đầu trong cả nước về quy mô dân số, mật độ dân cư, đóng góp trên 1/5 GDP và gần 1/3 ngân sách quốc gia. Tuy nhiên, tốc độ tăng trưởng kinh tế, tỷ trọng xuất khẩu, thu hút FDI của TP. HCM đang có xu hướng giảm dần. Đà Nẵng tuy có quy mô nhỏ nhưng đang có xu hướng gia tăng đầu tư phát triển, và trình độ nguồn nhân lực cao hơn các thành phố lớn. Với các đặc trưng nêu trên cho thấy tính chất của quản lý đô thị khác với quản lý nông thôn đã đặt ra yêu cầu tổ chức bộ máy chính quyền đô thị phải có những đặc thù riêng để đảm bảo cho việc quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công ở đô thị được thực hiện tập trung thống nhất, thông suốt, nhanh nhạy, giảm thiểu các tầng nấc trung gian và thực sự hiệu lực, hiệu quả.

3.2.2. Các khác biệt giữa quận đô thị hiện hữu và quận đô thị hóa

Việc quản lý đô thị ở các thành phố lớn phải chú ý đến sự khác biệt giữa các quận hiện hữu và các quận đô thị hoá bởi sự khác biệt về mật độ dân cư, sự phát triển kinh tế, phân bố nguồn lực và chất lượng giáo dục, y tế, v.v. Trong phân tích này sẽ so sánh sự khác nhau giữa quận 10 (nội thành) và quận Thủ Đức (ngoại thành) ở TP. HCM.

Về mật độ dân cư, xu hướng quận ngoại thành (Thủ Đức) đang tăng và quận nội thành (Q.10) giảm dần, tuy nhiên quận 10 có mật độ dân cư cao hơn 4 đến gần 6 lần quận Thủ Đức (biểu đồ 3.21).

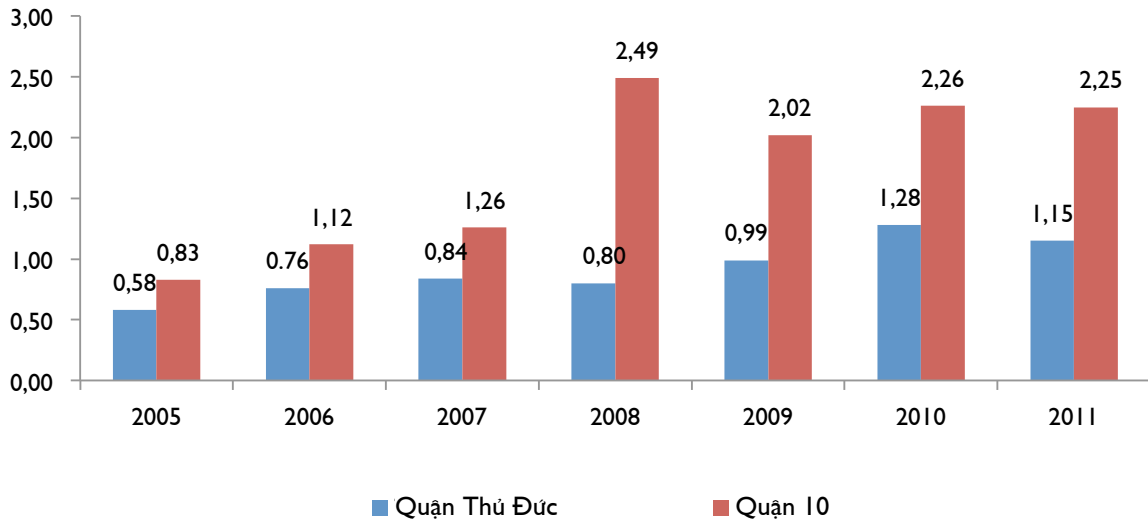
Biểu đồ 3.21. So sánh mật độ dân cư của quận 10 và quận Thủ Đức



Nguồn: Thống kê quận 10 và quận Thủ Đức

Thu ngân sách trên mỗi người dân của quận 10 cao hơn hẳn so với quận Thủ Đức, cho thấy thu nhập và mức sống của người dân quận nội thành (quận 10) cao hơn quận ngoại thành (Thủ Đức), mức chênh lệch này thậm chí gần gấp đôi. Tuy nhiên nếu tính cả mức thu từ các khu công nghiệp, khu chế xuất tại Thủ Đức thì nguồn thu trên địa bàn Thủ Đức sẽ cao hơn nhiều (biểu đồ 3.22).

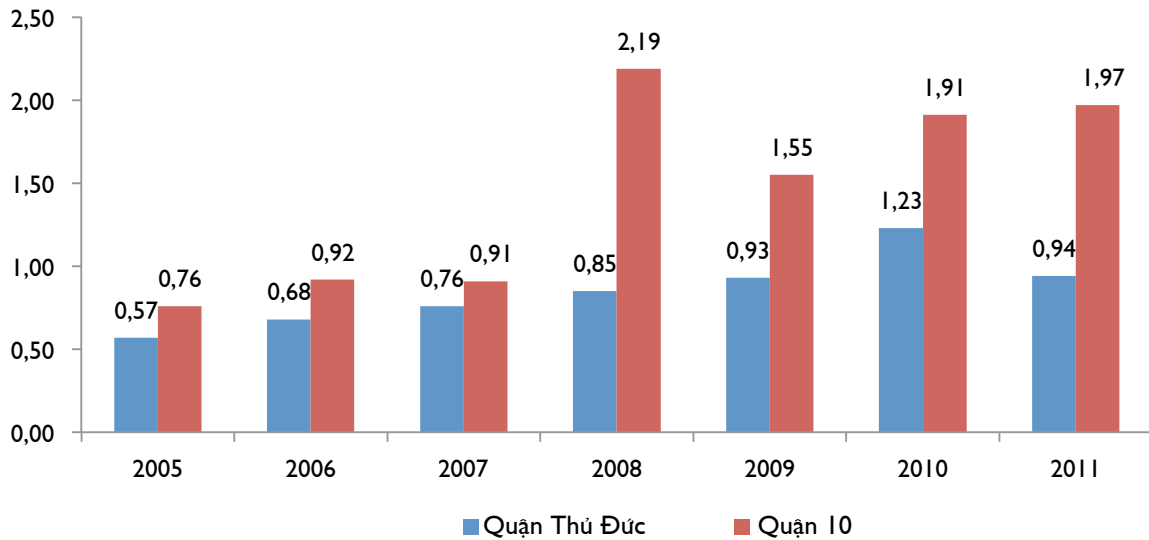
Biểu đồ 3.22. So sánh thu ngân sách bình quân/người của quận 10 và quận Thủ Đức



Nguồn: Thống kê quận 10 và quận Thủ Đức

Tương ứng với việc thu ngân sách trên mỗi người dân, tình hình chi ngân sách cho mỗi người dân cũng tăng đều đặn, trong đó, quận 10 chi cho ngân sách trên mỗi người dân cũng cao hơn quận Thủ Đức (biểu đồ 3.23).

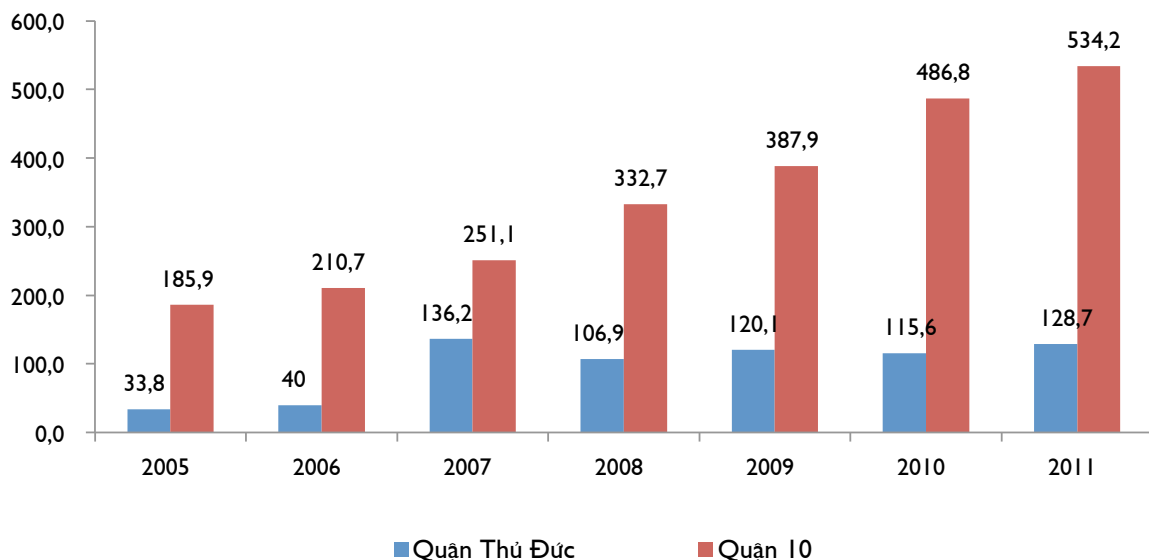
Biểu đồ 3.23. So sánh chi ngân sách bình quân/người của quận 10 và quận Thủ Đức



Nguồn: Thống kê quận 10 và quận Thủ Đức

Chi phí hoạt động của quận nội thành (quận 10) cao hơn hẳn so với quận ngoại thành (Thủ Đức), mặc dù dân số của quận 10 ít hơn so với Thủ Đức và quy mô kinh tế cũng tương tự như vậy (biểu đồ 3.24).

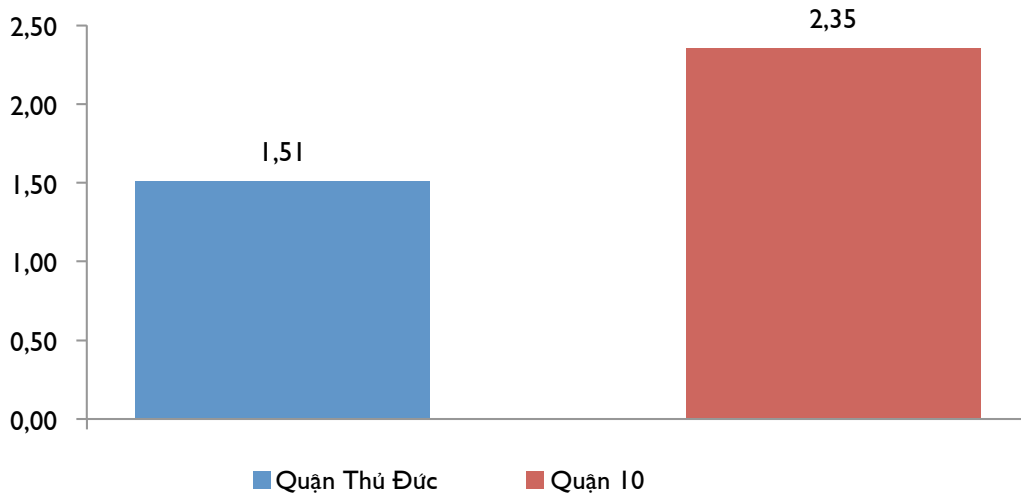
Biểu đồ 3.24. So sánh chi phí hoạt động bình quân trên một lao động công chức quận và phường của quận 10 và quận Thủ Đức



Nguồn: Thống kê quận 10 và quận Thủ Đức

Tỷ lệ lao động công chức phường trên một công chức quận ở quận 10 cao hơn quận Thủ Đức, cho thấy hiệu quả lao động của công chức Thủ Đức cao hơn (biểu đồ 3.25)

Biểu đồ 3.25. So sánh tỷ lệ lao động công chức phường trên một công chức quận của quận 10 và quận Thủ Đức



Nguồn: Thống kê quận 10 và quận Thủ Đức

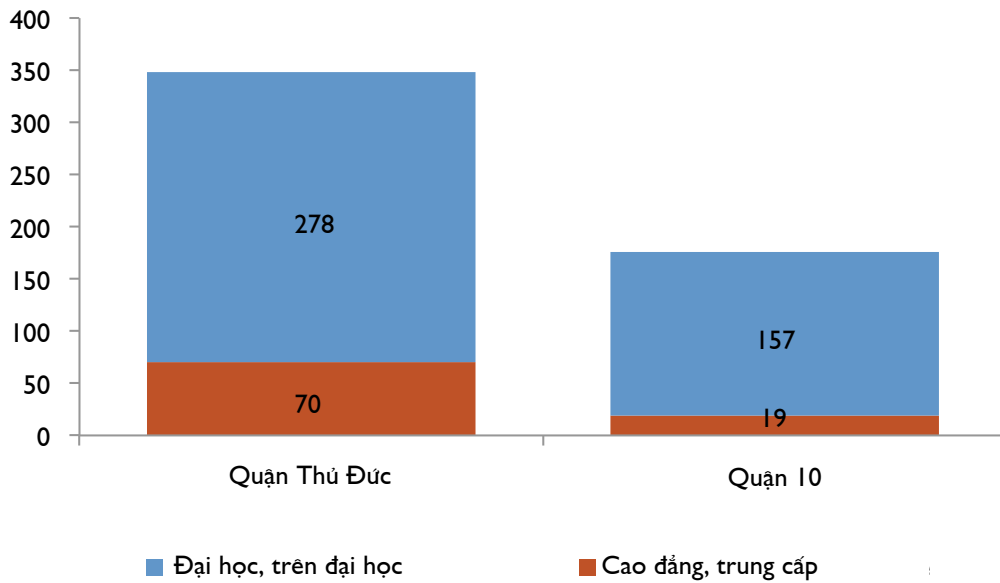
Bảng 3.6. So sánh số công chức trên 1 vạn dân của quận 10 và quận Thủ Đức

| 2011 | Số công chức (quận + phường) | Dân số | Tỷ trọng số công chức / dân số quận | Số công chức / 1 vạn dân |
|---------------------|------------------------------|---------|-------------------------------------|--------------------------|
| Quận Thủ Đức | 873 | 476.801 | 0,18% | 18 |
| Quận 10 | 641 | 234.399 | 0,27% | 27 |

Nguồn: Thống kê quận 10 và quận Thủ Đức

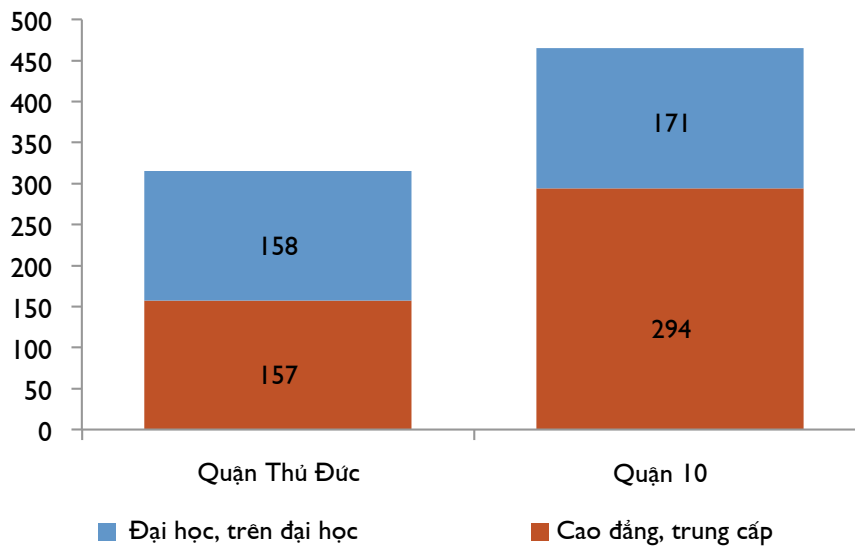
Trình độ cán bộ công chức làm việc ở quận có trình độ từ đại học trở lên tương đối cao nhưng số lượng dưới trình độ đại học cũng không ít, đặc biệt là cán bộ phường (biểu đồ 3.26 - 3.27).

Biểu đồ 3.26. So sánh trình độ cán bộ công chức của quận 10 và quận Thủ Đức



Nguồn: Thống kê quận 10 và quận Thủ Đức

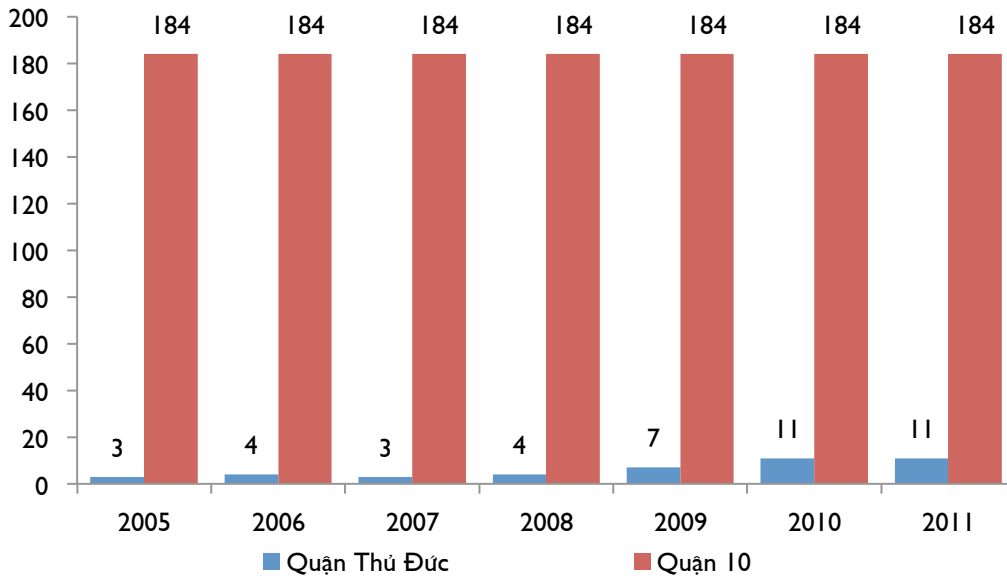
Biểu đồ 3.27. So sánh trình độ cán bộ công chức làm việc tại phường của quận 10 và quận Thủ Đức



Nguồn: Thống kê quận 10 và quận Thủ Đức

Số giường bệnh trên một vạn dân của quận 10 cao hơn quận Thủ Đức (biểu đồ 3.28). Điều này cho thấy có một sự chênh lệch nhau khá xa về chất lượng và đầu tư cho y tế ở quận ngoại thành và quận nội thành.

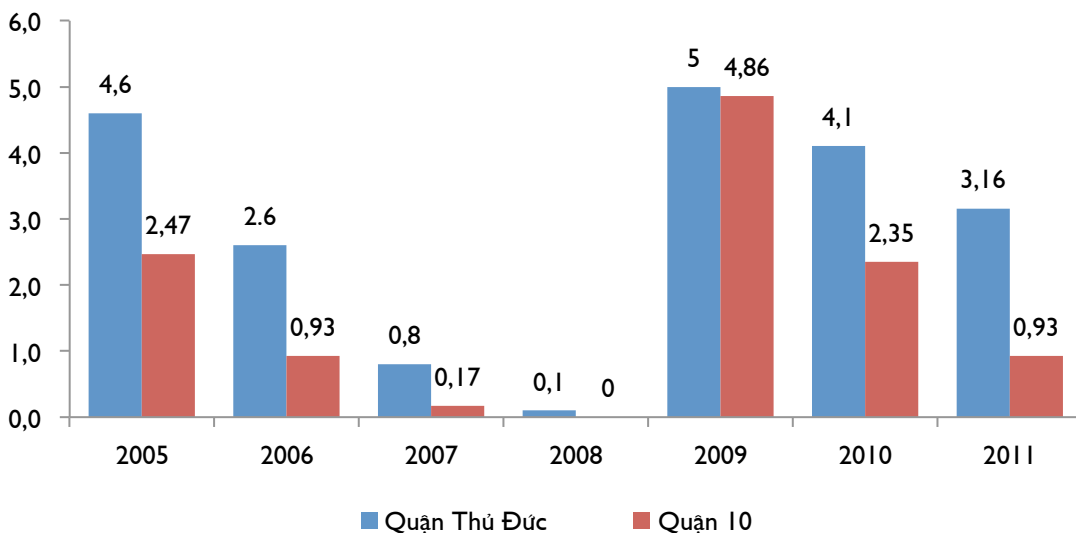
Biểu đồ 3.28. So sánh số lượng giường bệnh trên 1 vạn dân của quận 10 và quận Thủ Đức



Nguồn: Thống kê quận 10 và quận Thủ Đức

Tỷ lệ hộ nghèo mặc dù là không cao ở các quận thành phố nhưng có sự khác nhau ở quận Thủ Đức và quận 10. Tỷ lệ người nghèo ở quận Thủ Đức cao hơn quận 10 (biểu đồ 3.29). Điều này cho thấy nội thành có tỷ lệ hộ nghèo thấp hơn ngoại thành.

Biểu đồ 3.29. So sánh tỷ lệ hộ nghèo của quận 10 và quận Thủ Đức



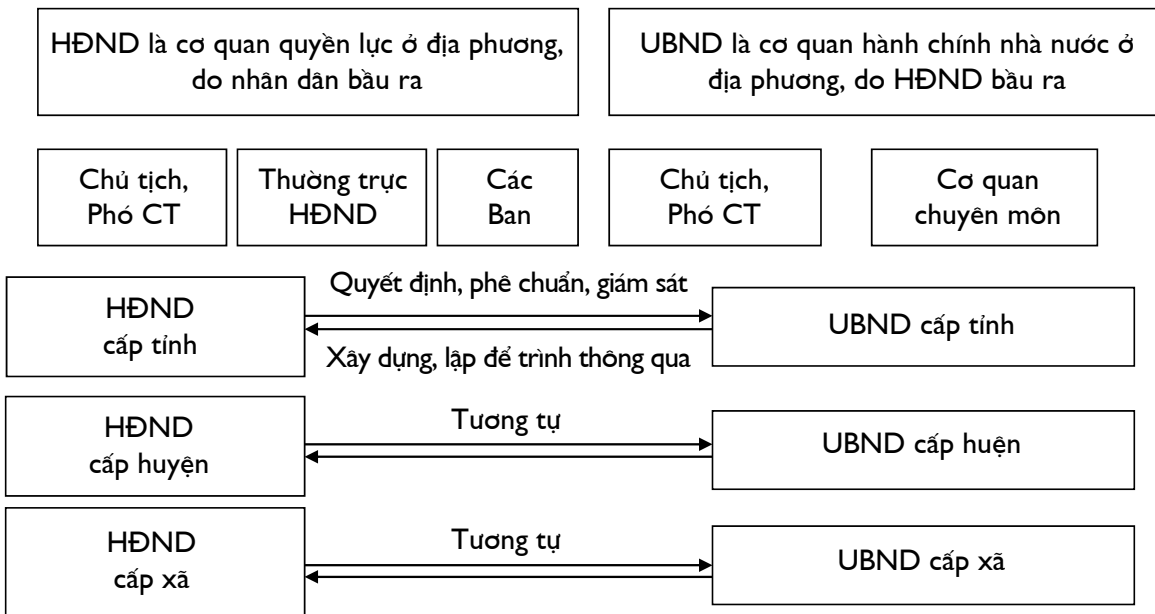
Nguồn: Thống kê quận 10 và quận Thủ Đức

Nhận xét chung: Nghiên cứu so sánh các chỉ tiêu quận 10 và quận Thủ Đức cho thấy có sự khác nhau rõ ràng về tính chất quận nội thành và quận ngoại thành đang trong quá trình đô thị hóa. Những đặc thù và sự khác biệt giữa khu vực nội thành hiện hữu và khu vực ngoại thành đang đô thị hóa cần được tính đến khi xây dựng mô hình chính quyền đô thị.

Phần 4: Đánh giá hiệu quả quản lý đô thị theo mô hình tổ chức chính quyền đô thị thông qua cách tiếp cận định tính từ kết quả khảo sát TP. Hồ Chí Minh và TP. Đà Nẵng

4.1. Mô hình tổ chức chính quyền đô thị theo Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003

Sơ đồ 4.1. Tổ chức chính quyền địa phương ba cấp theo Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003



Các chức năng của UBND các cấp theo Luật Tổ chức HĐND, UBND năm 2003 có thể tóm lược qua bảng ma trận dưới đây:

Bảng 4.2. Chức năng của UBND các cấp

| Chức năng | UBND cấp Tỉnh/TP trực thuộc trung ương | UBND cấp huyện/quận | UBND cấp xã/phường |
|------------------------------------|--|---|--|
| Phát triển kinh tế - xã hội | Xây dựng quy hoạch tổng thể (Điều 82.1) | Xây dựng kế hoạch phát triển hàng năm (Điều 97.1) | Xây dựng kế hoạch phát triển hàng năm (Điều 111.1) |
| Thu chi ngân sách | Lập dự toán thu chi ngân sách và phương án phân bổ ngân sách (Điều 82.3) | Như cấp Tỉnh (Điều 97.2) | Như cấp tỉnh (Điều 111.2) |

| Chức năng | UBND cấp Tỉnh/ TP trực thuộc trung ương | UBND cấp huyện/quận | UBND cấp xã/ phường |
|--|---|--|--|
| Lĩnh vực nông lâm ngư nghiệp | Chỉ đạo và kiểm tra việc thực hiện theo quy hoạch, kế hoạch trên địa bàn Tỉnh (Điều 83.1) | Xây dựng chương trình khuyến khích phát triển; giao đất, cho thuê và thu hồi đối với cá nhân và hộ gia đình, xét duyệt quy hoạch đất của UBND xã (Điều 98) | Tổ chức hướng dẫn việc thực hiện khuyến khích phát triển; xây dựng các công trình thủy lợi nhỏ; quản lý nguồn nước (Điều 112.1,2,3) |
| Lĩnh vực công nghiệp | Xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển; tổ chức các chương trình dự án phát triển (Điều 84) | Tham gia cùng với UBND Tỉnh để xây dựng quy hoạch, kế hoạch; phát triển làng nghề truyền thống (Điều 99) | Tổ chức hướng dẫn việc khai thác phát triển làng nghề truyền thống (Điều 112.4) |
| Lĩnh vực giao thông vận tải | Chỉ đạo kiểm tra việc xây dựng và thực hiện quy hoạch mạng lưới giao thông, quản lý công trình, an toàn phương tiện; thanh tra (Điều 85) | Khai thác sử dụng công trình giao thông và cơ sở hạ tầng trên địa bàn (Điều 100.2) | Xây dựng tu sửa đường giao thông trong xã; huy động nhân dân đóng góp để xây dựng cầu, đường, cống trong xã (Điều 113.1, 4) |
| Lĩnh vực xây dựng, quản lý và phát triển đô thị | Lập, trình duyệt, xét duyet quy hoạch xây dựng vùng, trên địa bàn; quản lý kiến trúc xây dựng và cấp phép (Điều 86.1) | Lập, trình duyệt, xét duyet quy hoạch xây dựng thị trấn, nông thôn trên địa bàn huyện; quản lý xây dựng và cấp phép xây dựng (Điều 100.1, 3) | Quản lý việc xây dựng và cấp phép xây dựng nhà ở riêng lẻ ở điểm dân cư nông thôn (Điều 113.2) |
| Lĩnh vực thương mại, dịch vụ và du lịch | Lập quy hoạch, kế hoạch phát triển mạng lưới; cấp thu hồi giấy phép kinh doanh; an toàn vệ sinh (Điều 87) | Xây dựng phát triển mạng lưới; kiểm tra an toàn vệ sinh (Điều 101) | |

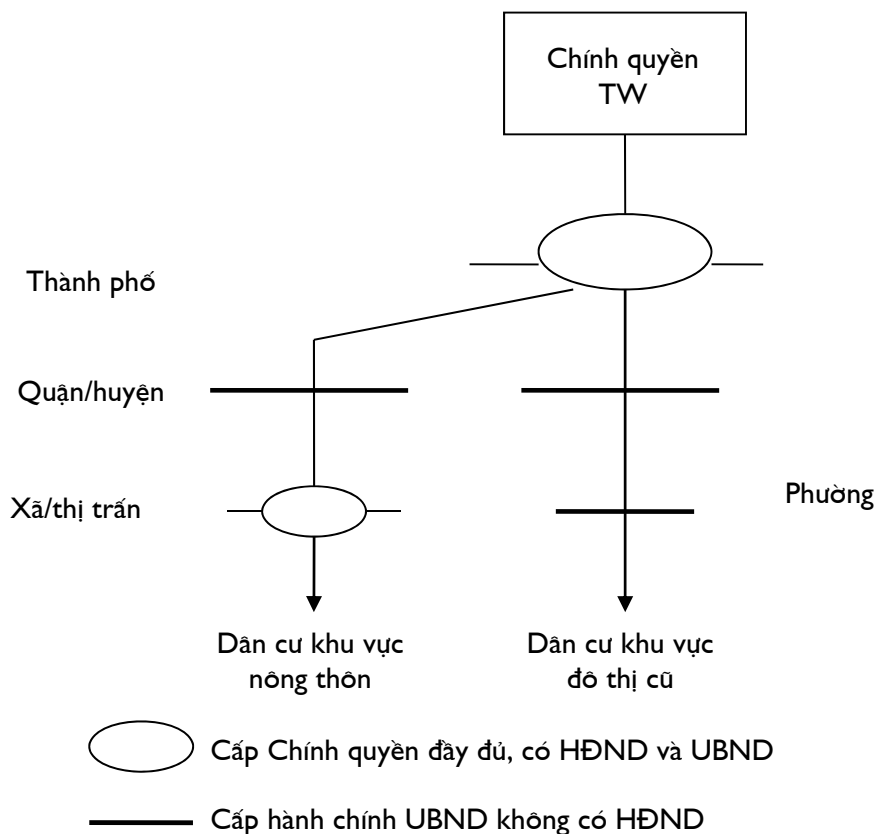
| Chức năng | UBND cấp Tỉnh/ TP trực thuộc trung ương | UBND cấp huyện/quận | UBND cấp xã/ phường |
|---|--|--|---|
| Lĩnh vực giáo dục đào tạo | Quản lý nhà nước về trường lớp trên địa bàn; quản lý kiểm tra tiêu chuẩn giáo viên, quy chế, văn bằng (Điều 88) | Xây dựng chương trình đề án phát triển; tổ chức và kiểm tra việc thực hiện trên địa bàn (Điều 102) | Huy động trẻ vào lớp một đúng độ tuổi, bổ túc văn hóa, xóa mù chữ; quản lý nhà trẻ mẫu giáo (Điều 114.1, 2) |
| Lĩnh vực văn hóa, thông tin | Quản lý nhà nước về lĩnh vực này; tổ chức triển lãm, hội chợ; bảo vệ, trùng tu di tích (Điều 89) | Quản lý công trình công cộng trên địa bàn; bảo vệ phát huy các di tích và danh lam thắng cảnh (Điều 102.3) | |
| Lĩnh vực y tế | Quản lý hoạt động đơn vị y tế thuộc tỉnh; cấp phép hành nghề y, dược tư nhân (Điều 90) | Quản lý các trung tâm y tế, trạm y tế, phòng chống dịch bệnh (Điều 102.4) | Thực hiện chương trình y tế cơ sở (Điều 114.3) |
| Lĩnh vực khoa học, công nghệ, tài nguyên, môi trường | Chỉ đạo và kiểm tra các nhiệm vụ kế hoạch đặt ra (Điều 91) | Thực hiện các biện pháp ứng dụng KH-CN vào sản xuất (Điều 103.1) | |
| Lĩnh vực quốc phòng, an ninh | Bảo đảm an ninh, xây dựng lực lượng công an nhân dân, chỉ đạo công tác phòng chống tội phạm; quản lý hộ khẩu, cư trú (Điều 92) | Tổ chức phong trào quần chúng, xây dựng khu vực phòng thủ huyện, quản lý lực lượng dự bị động viên; tổ chức đăng ký khám NVQS, quyết định việc nhập ngũ giao quân (Điều 104) | Tuyên truyền, giáo dục quốc phòng toàn dân; tuyển quân cho NVQS, quản lý quân nhân dự bị động viên; quản lý hộ khẩu, tổ chức đăng ký tạm trú (Điều 115) |

4.2. Mô hình tổ chức chính quyền đô thị tại TP. HCM, Đà Nẵng và hiệu quả hoạt động

4.2.1. Mô hình tổ chức chính quyền ba cấp tại TP. HCM và Đà Nẵng

Theo NQ số 724/2009/UBTVQH12, ngày 16/01/2009 của Ủy ban Thường vụ Quốc Hội về áp dụng thí điểm không tổ chức HĐND cấp quận, huyện, phường, TP. HCM cùng Đà Nẵng đã thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND cấp quận, huyện, phường từ năm 2009. Mô hình tổ chức chính quyền đô thị bỏ HĐND quận, huyện, phường được mô tả theo sơ đồ 4.2 dưới đây.

Sơ đồ 4.2. Tổ chức chính quyền đô thị theo mô hình hiện tại và thí điểm **không tổ chức** HĐND quận, huyện, phường



4.2.2. Hiệu quả hoạt động của tổ chức chính quyền ba cấp tại TP. HCM và Đà Nẵng

4.2.2.1. Nhận định tính hiệu lực, hiệu quả quản lý chính quyền đô thị từ kết quả phỏng vấn các sở tại TP. HCM

Tại TP. HCM, phỏng vấn sâu được thực hiện đối với UBND thành phố cùng Sở Nội vụ, 10 sở chuyên ngành và 4 chuyên gia từng là giám đốc, phó giám đốc các sở, viện tham gia xây dựng dự án chính quyền đô thị của TP. Hồ Chí Minh.

Những câu hỏi đặt ra trao đổi với các sở bao gồm: (1) các chức năng quản lý chính của các sở, ngành và những dịch vụ nào sở đang cung cấp cho người dân, cộng đồng doanh nghiệp có thể chuyển cho tư nhân thực hiện; (2) mối quan hệ giữa sở chuyên môn với các phòng chức năng của quận, huyện như thế nào, và sự phối hợp giữa sở chuyên môn và quận trong cung cấp dịch vụ đô thị cho người dân ra sao; (3) liệu tổ chức chính quyền thành phố ba cấp theo Luật Tổ chức UBND và HĐND năm 2003 có tạo ra những chức năng bị chồng chéo, cắt khúc, hoặc bỏ trống giữa sở chuyên môn với nhau và giữa các sở chuyên môn và các phòng chuyên môn của quận, huyện hay không; (4) nếu có sự chồng chéo, cắt khúc, hoặc bỏ trống các chức năng giữa sở và quận hay giữa các sở thì những khó khăn nào trong quản lý của sở; (5) quan điểm của các sở như thế nào về việc không tổ chức HĐND cấp quận, huyện, phường; (6) theo các sở có cần tồn tại UBND quận, huyện, phường như là các cấp quản lý chính quyền đầy đủ như Luật hiện hành hay không; (7) những đề xuất của các sở về hướng thay đổi những bất cập hiện nay và hướng thay đổi chính quyền đô thị trong giai đoạn tới.

Theo đánh giá của Sở Nội vụ thay mặt UBND TP. HCM, đối với vấn đề chồng chéo, cắt khúc trong phân cấp chức năng quản lý giữa các sở, TP. HCM cho rằng một số quy định của các bộ, ngành trung ương không thống nhất dẫn đến có sự chồng chéo đùn đẩy trách nhiệm giữa các sở. Chẳng hạn, Sở Giao thông - Vận tải trước đây quản lý về hạ tầng giao thông đô thị, Sở Tài nguyên - Môi trường quản lý môi trường chung của thành phố, xử lý các loại chất thải. Nhưng theo Nghị định 13/2008/NĐ - CP của Chính phủ, các chức năng trên phải chuyển cho Sở Xây dựng, Điều này là không phù hợp với thực tế về quản lý đô thị tại TP. HCM. Quản lý giao thông phải gắn với hạ tầng kỹ thuật giao thông (cầu cống, nước ngầm...), không nên để nhiều sở cùng tham gia quản lý một con đường! Cũng như vậy, quản lý môi trường chung gắn với xử lý chất thải không thể tách xử lý các loại chất thải khác nhau giao cho các sở khác nhau.

Đầu tư, giấy phép và kế hoạch đô thị

Theo phỏng vấn với Sở Kế hoạch và Đầu tư, dựa vào quy mô, có những dự án do Bộ Kế hoạch đầu tư cấp phép, có những dự án do Sở cấp và có những dự án do quận/huyện cấp phép. Đầu tư theo loại hình doanh nghiệp do Sở cấp phép, còn đầu tư theo loại hình cơ sở kinh doanh (không phải doanh nghiệp) do quận/huyện cấp, HTX tùy ý thích đăng ký ở đâu thì cấp ở đó (Sở, quận). Sở Kế hoạch - Đầu tư theo quy định phải thực hiện chức năng hậu kiểm, nhưng do số lượng doanh nghiệp quá lớn khoảng hơn 200.000 doanh nghiệp tại TP. HCM nên Sở làm không xuể, do đó giao cho địa phương quận/huyện quản lý toàn bộ. Tuy nhiên, do nguồn lực hạn chế, quận/huyện cũng không thể kiểm soát được. Quy hoạch chi tiết của từng ngành chưa có và chưa ổn định. Một số ngành phải hỏi ý kiến Bộ ngành trung ương thì mất thời gian rất lâu, theo quy định thì Bộ phải trả lời doanh nghiệp trong vòng 10 đến 15 ngày nhưng trên thực tế có khi cả năm. Nhiều khi có dự án đầu tư nước ngoài phải hỏi ý kiến Bộ, phải chờ đợi lâu và thành phố phải lỗi hẹn với các nhà đầu tư nước ngoài, họ bỏ đi nơi khác, ảnh hưởng đến thu hút đầu tư.

Đối với Sở Công thương, sự phân cấp giữa sở và quận là quan hệ quản lý theo ngành dọc được thể hiện như sau: các doanh nghiệp lớn thì Sở Công thương quản lý, còn các doanh nghiệp nhỏ thì phân cấp cho quận/huyện quản lý. Ban Quản lý khu Công nghiệp quản lý tất cả các doanh nghiệp thuộc cùng một khu công nghiệp. Sở Công thương được giao quyền

quản lý quy hoạch lĩnh vực bán lẻ, nhưng trong nhiều trường hợp Ban Quản lý khu Công nghiệp không tuân thủ chỉ dẫn của Sở, vì vậy doanh nghiệp đầu tư sai quy hoạch và không ai giám sát.

Chức năng của Sở Quy hoạch - Kiến trúc là quản lý Nhà nước về quy hoạch theo Luật Quy hoạch đô thị, thực hiện quy hoạch chi tiết 1/2000 và tham mưu cho UBND thành phố về quy hoạch - kiến trúc, có thẩm quyền phê duyệt quy hoạch tuân theo Luật quy hoạch đô thị, tư vấn cho quận/huyện quy hoạch chi tiết 1/500. Trước khi có Luật Đô thị, tại TP. HCM, quận lập quy hoạch chi tiết 1/2000, Sở Quy hoạch - Kiến trúc thẩm định, sau đó chủ tịch UBND quận phê duyệt quy hoạch 1/2000. Quận có quyền không làm theo những ý kiến thẩm định của Sở. Sau khi có Luật đô thị, việc quy hoạch tổng thể được quyết định ở cấp thành phố, các chi tiết được phê duyệt ở cấp quận/huyện. Về nguyên tắc, cấp dưới phải tuân thủ chỉ dẫn của cấp trên, nhưng thực tế không phải luôn như vậy.

Theo luật Xây dựng và Nghị định 64/2012/NĐ - CP quy định thẩm quyền cấp phép xây dựng, thay thế Nghị định 12/NĐ - CP. TP. HCM phân cấp cho quận rất mạnh. Quận giữ chịu trách nhiệm cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà cho công trình xây dựng, và đánh số nhà. Sở hướng dẫn chuyên môn và kiểm tra quy trình thực hiện cho các phòng quản lý đô thị quận/huyện. Cuối năm, Sở đi kiểm tra các hoạt động của quận. Tuy nhiên, vẫn có báo cáo dự án sau 10 năm vẫn không hoàn thành.

Thực hiện một dự án xây dựng liên quan đến rất nhiều sở, ban, ngành. Giáp chứng nhận sở hữu do Sở Tài nguyên - Môi trường cấp, Sở Quy hoạch - Kiến trúc quản lý quy hoạch, an toàn cháy nổ do bộ phận phòng cháy chữa cháy quản lý, UBND quận quản lý các vấn đề liên quan đến dân cư, cuối cùng việc ban hành giấy phép do Sở Xây dựng đảm nhiệm (khâu cuối cùng sau khi tất cả các sở khác đã phê chuẩn).

Sở Giao thông - Vận tải chỉ quản lý đường lớn và trục chính. Còn UBND quận/ huyện quản lý đường nội quận, đường dưới 12m và UBND phường quản lý hẻm. Hiện nay, Phường không có ngân sách để làm đường nên thường vận động người dân đóng góp để làm. Vấn đề cắt khúc, chùng chéo thể hiện ở công tác quy hoạch. Mỗi sở lập quy hoạch tại một thời điểm khác nhau và làm không khớp nhau. Mỗi sở đều làm theo quan điểm của mình mà không ngồi chung lại để thống nhất và điều phối với nhau.

Sở Tài nguyên - Môi trường quản lý quỹ đất nhà nước và đất liên quan đến người nước ngoài. Còn quận/huyện chỉ quản lý quỹ đất cho cá nhân (hộ gia đình). Sở có nhiệm vụ phổ biến chuyên môn, kiểm tra giám sát, xử lý vi phạm của quận/huyện. Sở chịu trách nhiệm trước UBND (trách nhiệm giải quyết những nhiệm vụ chung). Vương mắc trong phân cấp hiện nay là cá nhân có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do quận cấp, khi bán đất đó cho doanh nghiệp thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mới do thành phố cấp. Hồ sơ tất cả lưu trữ dưới quận/huyện, khi tổ chức nộp hồ sơ lên thành phố, phải chờ chuyển, xác minh hồ sơ từ quận dẫn đến mất thời gian chờ đợi. Nhiệm vụ của phường là thu thập giấy tờ để chuyển lên quận. Công chức, viên chức ở phường đều do quận bổ nhiệm, luân chuyển và bãi nhiệm. Do đó, cán bộ đất đai ở phường thực chất là do UBND quản lý, không phải Sở Tài nguyên - Môi trường.

Giáo dục và Y tế

Phân cấp ngành Giáo dục được quy định như sau: Sở quản lý hệ phổ thông trung học cấp 3 và quản lý chuyên môn (chương trình giáo dục). Phòng Giáo dục quận quản lý hệ phổ thông cơ sở cấp 1, 2, Sở sẽ kiểm tra và yêu cầu UBND quận rút giấy phép nếu sai phạm. Sở cấp giấy phép thành lập trường từ cấp tiểu học đến phổ thông trung học. Quận được phân cấp cấp giấy phép thành lập mẫu giáo, mầm non. Phường quản lý giáo dục tu và nhóm trẻ (dưới 3 tuổi). Sở phối hợp với Phòng giáo dục quận để kiểm tra về chuyên môn, phường chịu trách nhiệm theo dõi nhưng lại không có thanh tra giáo dục trong biên chế. Theo Nghị định 115 của Chính phủ thì hiện chưa rõ ràng về phân cấp quản lý giáo dục - đào tạo giữa quận và Sở. Sở quản lý chuyên môn và làm quy hoạch ngành, còn Phòng Giáo dục quận/huyện vừa tự đảm nhận về nhân sự, vừa chịu sự quản lý chuyên môn theo ngành dọc (Sở Giáo dục - Đào tạo) và quản lý nhân sự, tài chính, kể cả chuyên môn ngành theo chiều ngang (UBND quận/huyện quản lý). Đây là sự chùng chéo. Phân định phúc lợi hưởng dịch vụ giáo dục của người dân phân bổ theo quận, căn cứ vào tổng số học sinh của quận, phường. Vì vậy, khi phân luồng học sinh, nếu trường hợp nhà gần trường thuộc phường khác thì quyết định là do trường phòng giáo dục quận điều tiết. Trường hợp là hai quận khác nhau mà không điều tiết được thì trình lên Sở để Sở xem xét. Giáo dục nghề hiện do Sở Lao động - Thương binh, Xã hội quản lý, Sở Giáo dục chỉ quản lý giáo dục phổ thông, làm hạn chế trong quy hoạch phân luồng trên địa bàn thành phố do chưa có sự kết nối với nhau.

Mô hình quản lý y tế của TP. Hồ Chí Minh khác với các tỉnh khác. Mặc dù Bộ Y tế có thông tư quy định các cơ sở y tế tuyến dưới quận/huyện, trung tâm Y tế dự phòng, bệnh viện dưới quận/huyện, phường xã giao cho Sở y tế quản lý, nhưng tại TP. HCM thì phòng y tế quận/huyện, trung tâm y tế dự phòng quận/huyện, bệnh viện quận/huyện do UBND quận/huyện quản lý. Trạm y tế phường thì thuộc trung tâm Y tế dự phòng, tức là thuộc quận quản lý. Về nhân sự và ngân sách hoạt động của ngành trên địa bàn quận/huyện là do UBND quận/huyện quyết, còn Sở Y tế chỉ hướng dẫn chuyên môn và phê duyệt một số vấn đề mang tính chuyên môn của ngành. Sở không được quyền thay người quản lý ngành trên địa bàn quận/huyện khi cho rằng người đó kém năng lực mà Sở chỉ hiệp thương với UBND quận/huyện thôi.

Đa số các sở cho rằng, HĐND quận, phường chỉ là hình thức vì ngân sách là do ở trên rót xuống. Muốn quyết cái gì mà không có ngân sách thì không làm được (phải phụ thuộc vào ngân sách nên không quyết được, cái gì cũng xin). HĐND quận, huyện, phường bỏ thì vẫn làm hiệu quả như thường. Đại biểu HĐND TP sẽ xuống cấp cơ sở tiếp xúc cử tri, nơi mình ứng cử để nghe phản ánh của người dân. HĐND TP nên có những đại biểu chuyên trách, cầu nối không thì chưa đủ, mà cần nâng cao vai trò để tham mưu cho các quận, chứ nếu chỉ là cầu nối thì không thể hiện hết vai trò của mình.

4.2.2.2. Nhận định hiệu quả hoạt động theo kết quả phỏng vấn các sở tại Đà Nẵng

Do quy mô dân số của Đà Nẵng bằng khoảng 1/8, quy mô diện tích trên 1/4, và 1/3 số đơn vị hành chính của TP. HCM nên việc quản lý đô thị của Đà Nẵng cũng ít phức tạp hơn so với TP. HCM. Khác với TP. HCM là phân cấp mạnh cho quận, huyện thì Đà Nẵng lại có xu hướng quản lý tập trung trong các lĩnh vực chính yếu như quy hoạch, đất đai, xây dựng. Cũng như TP. HCM, Đà Nẵng cũng có Viện Quy hoạch thực hiện chức năng nghiên cứu, tư vấn. Tuy nhiên, chức năng quy hoạch ở Đà Nẵng được tập trung một đầu mối không

phân cấp cho quận, huyện như TP. HCM (quy hoạch 1/2000 do thành phố quyết, còn quy hoạch 1/500 thì quận quyết).

Ở Đà Nẵng, tất cả các dự án đều được phê duyệt ở UBND cấp thành phố. UBND đã thành lập một văn phòng quản lý đô thị để cung cấp các gợi ý, góp ý về vấn đề quy hoạch đô thị, đồng thời có chức năng như một trung tâm thông tin. Văn phòng này tập hợp thông tin từ các sở và đưa ra hướng dẫn cho UBND cấp thành phố. Nhân viên của văn phòng là kiến trúc sư, kỹ sư điện, kỹ sư dân sự, và cán bộ giao thông vận tải. Văn phòng này không chồng chéo chức năng với Viện quy hoạch hay Sở Xây dựng bởi Viện quy hoạch thực hiện khảo sát trước khi dự án bắt đầu còn Sở Xây dựng đánh giá dự án. Văn phòng thuộc UBND cấp thành phố nơi hoàn thiện giấy tờ để trình duyệt.

Về quản lý đất đai, Đà Nẵng cũng phân cấp quản lý đất cho các quận, huyện như TP. HCM (đất hộ gia đình, cá thể thì do quận quản lý, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, còn đất của các tổ chức thì do sở quản lý, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất). Tuy nhiên, qua quá trình phân cấp quản lý, Đà Nẵng thấy có nhiều bất cập và kém hiệu quả - giải quyết cấp quyền sử dụng đất chậm, nên các năm gần đây Đà Nẵng đã bỏ phân cấp cho quận, huyện mà tập trung về thành phố do Sở Tài nguyên - Môi trường quản lý, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tất cả các đối tượng. Do quản lý tập trung, các đầu mối thủ tục giấy tờ được tinh gọn nên thời gian cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được rút gọn, tốc độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhanh hơn. Với cách quản lý tập trung, đến nay Đà Nẵng đã cấp được khoảng 95% giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Sở Tài nguyên - Môi trường thành phố bố trí các tổ chuyên trách làm thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại từng địa bàn quận, còn quận thì hỗ trợ công tác điều tra, kiểm tra, xác nhận và thực hiện các dịch vụ hành chính khác.

4.2.2.3. Nhận định tính hiệu lực, hiệu quả quản lý chính quyền đô thị từ kết quả phỏng vấn các quận, phường và tổ dân cư tại TP. HCM và Đà Nẵng

Kết quả ý kiến phỏng vấn tại các quận và phường đã cho thấy có sự khác nhau khá lớn giữa hai địa phương TP. HCM và Đà Nẵng. Kết quả phỏng vấn cho thấy Đà Nẵng đã giải quyết được một số vấn đề mà TP. HCM vẫn đang khúc mắc, xây dựng lại chính quyền địa phương theo mô hình chuyên trách bằng cách: i) giảm bớt đầu mối; ii) phân công rành mạch rõ ràng trách nhiệm của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp; iii) tăng cường tính chuyên nghiệp, giải quyết nhanh công việc của cá nhân và tổ chức.

Các tổ chức này hoàn toàn khác mô hình chính quyền 3 cấp hiện nay với sự chồng chéo, trùng lặp trong chức năng quản lý. Ví dụ, tại quận 10 TP. HCM, văn phòng quản lý đô thị cấp quận chịu sự giám sát của rất nhiều sở cấp thành phố, trong đó có Sở Quy hoạch - Kiến trúc và Sở Xây dựng. Có một số lượng lớn cán bộ ở các cấp hành chính khác nhau cùng tham gia vào một hoạt động mà không phân bổ rõ ràng trách nhiệm và quyền hạn của từng người. Cư dân ở phường Linh Chiểu (quận Thủ Đức) phản ánh rằng các thủ tục ở chính quyền địa phương để có được giấy chứng nhận sở hữu nhà quá phức tạp. Đầu tiên, người dân phải lấy được bản vẽ kỹ thuật của cả nhà và đất. Sau đó, UBND phường có trách nhiệm vẽ lại bản vẽ của chính ngôi nhà đó và xác định ranh giới đất dựa trên các sơ đồ hành chính. Rất nhiều cá nhân, cơ quan tham gia vào quá trình xây dựng sơ đồ hành chính. Việc giám sát, khảo sát những cá nhân và cơ quan này thường kém chất lượng. Trường hợp này thường được xem là nguyên nhân của sự thất vọng và kém tin tưởng của người dân đối với chính quyền và gia tăng tranh chấp, phản nản về đất đai.

Tại TP. HCM cho thấy tình trạng quá tải đối với cấp hành chính phường. UBND phường vừa chịu trách nhiệm điều hành xử lý toàn diện các vấn đề trên địa bàn quản lý của mình vừa phải hoàn thành các nhiệm vụ được phân cấp từ cấp trên. Điều này vượt quá khả năng và ngân sách của họ.

Hộp 1: Theo kết quả phỏng vấn tại khu phố 9 phường Hiệp Bình Chánh - Thủ Đức và khu phố 2 phường 7 - quận 10 cho thấy:

- Người dân phải mất bình quân 2 năm để hoàn thành các hồ sơ giấy tờ về nhà cửa. Công tác cấp sổ đỏ, cũng như công tác liên quan đến đất đai hiện nay còn gặp khá nhiều bất cập và tốn kém thời gian.
- Vấn đề nộp thuế gây mất thời gian ít nhất cũng khoảng 3 tháng do phải đáp ứng đầy đủ các đòi hỏi về nhiều chi tiết kê khai, xác minh, bổ sung. Việc tính thuế cũng tồn tại nhiều bất cập, đơn cử cùng một con hẻm nhưng đoạn đã đổ bê tông thì tính giá cao, đoạn chưa đổ bê tông thì tính giá thấp. Bất cập ở chỗ đa số các đoạn đổ bê tông là do người dân tự bỏ tiền để làm. Chính điều này khiến cho người dân không còn động lực để góp tiền làm hẻm, dẫn đến tình trạng ngập kéo dài.

Có thể thấy rằng, số lượng cán bộ công chức cấp phường tại TP. HCM là quá ít so với khối lượng công việc phải gánh vác. Trong khi đó, cơ cấu tổ chức của UBND cấp phường gồm có 1 chủ tịch và 2 phó chủ tịch. Cán bộ phường không thể thực hiện các dịch vụ công và phục vụ dân một cách hiệu quả (Hộp 2).

Hộp 2: Theo Điều 3 Nghị định số 92/2009/NĐ - CP, số lượng cán bộ xã, phường, thị trấn được bố trí như sau:

- Cán bộ cấp xã có các chức vụ sau đây: (a) Bí thư, Phó Bí thư Đảng ủy; (b) Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân; (c) Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân; (d) Chủ tịch Ủy ban MTTQ Việt Nam; (đ) Bí thư Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh; (e) Chủ tịch Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam; (g) Chủ tịch Hội Nông dân Việt Nam (áp dụng đối với xã, phường, thị trấn có hoạt động nông, lâm, ngư, diêm nghiệp); h) Chủ tịch Hội Cựu chiến binh Việt Nam.
- Công chức cấp xã có các chức danh sau đây: (a) Trưởng Công an; (b) Chỉ huy trưởng Quân sự; (c) Văn phòng - thống kê; (d) Địa chính - xây dựng - đô thị và môi trường; (đ) Tài chính - kế toán; (e) Tư pháp - hộ tịch; (g) Văn hóa - xã hội.

Đội ngũ cán bộ tại phường hiện nay vừa không đáp ứng được cả về số lượng và chất lượng. Theo ý kiến của Chủ tịch phường Hiệp Bình Chánh: “Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, hiện nay biên chế nhân sự của phường gần 100 người, quản lý trên 72 ngàn dân, địa bàn đang đô thị hóa, rộng, trình độ cán bộ thấp, khoảng 30% có trình độ đại học, đa số là học tại chức, nhiều người đào tạo không đúng chuyên môn, sinh viên tốt nghiệp ĐH chính quy đúng chuyên ngành không ai muốn về công tác tại phường do lương thấp”.

Ý kiến không tổ chức HĐND cấp quận - huyện - phường: Liệu sự tồn tại và kém hiệu quả của HĐND tại các cấp trung gian quận - huyện - phường có phải là nguyên nhân dẫn đến những bất cập, hạn chế trong quản lý trên địa bàn đô thị hiện nay? Đây là quan điểm của UBND phường Hiệp Bình Chánh -TP. HCM và UBND Quận Cẩm Lệ - Đà Nẵng. Họ cho rằng vai trò của HĐND ở cấp quận, huyện, phường ngày càng khá mờ nhạt và mang tính hình thức dẫn đến các bất cập và hạn chế.

Một điểm đáng lưu ý nữa từ ý kiến của người dân ở khu phố 3, phường 7, quận 10 và khu phố 9, Linh Chiểu, Thủ Đức cho thấy có rất nhiều kênh để nhân dân góp ý, phản ánh ý kiến của họ về chất lượng dịch vụ công.

Ý kiến về việc chuyển giao một số chức năng nhiệm vụ của Nhà nước cho các doanh nghiệp và khu vực tư nhân đảm nhận. Qua kết quả khảo sát người dân ở khu phố 2, phường 7, quận 10 cho thấy, người dân vẫn chủ yếu là người “đi xin” khi có nhu cầu sử dụng các dịch vụ công, chứ không được đối xử như những “khách hàng” thật sự. Chính cơ chế Nhà nước “bao sân” đã làm tăng tính cửa quyền, quan liêu, tính ý lại cũng như triệt tiêu động lực đổi mới sáng tạo của các đơn vị nhà nước cung ứng dịch vụ công. Do đó, dân cư TP. HCM thích sử dụng dịch vụ công do tư nhân cung cấp hơn. Điều này cũng phù hợp với các kết quả nghiên cứu dự án đánh giá mức độ hài lòng của người dân về dịch vụ đô thị và hành chính công do MTTQ Việt Nam thực hiện (PAPI 2012).

4.2.2.4. Ý kiến của HĐND cấp thành phố, quận, phường, và MTTQ các cấp

Đa số các ý kiến đều thừa nhận sự chùng chéo chức năng trong hệ thống chính quyền 3 cấp ở TP. HCM và Đà Nẵng. Nhóm nghiên cứu phỏng vấn 10 đối tượng, gồm có đại diện HĐND và MTTQ các cấp. Ở Đà Nẵng, các bộ phận và cá nhân được phỏng vấn gồm có HĐND thành phố, cựu chủ tịch HĐND cấp quận ở Sơn Trà và Cẩm Lệ, Giám đốc Sở Nội vụ và trưởng nhóm nghiên cứu đề xuất “Phát triển chính quyền đô thị ở Đà Nẵng”. Các phát hiện chính từ kết quả phỏng vấn như sau:

Về cơ cấu tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước: Hầu như đa số các ý kiến đều thừa nhận rằng việc tồn tại HĐND ở cấp quận, phường như là một cơ quan quyền lực ở địa phương quyết sách các vấn đề phát triển ở địa phương là hình thức.

Về chi ngân sách: Chưa có cơ sở đầy đủ để khẳng định rằng, bỏ HĐND cấp quận, huyện, phường sẽ dẫn chi ngân sách giảm. Vì trên thực tế phần lớn thành viên HĐND đều là những người kiêm nhiệm, Chi phí hoạt động của HĐND thấp, chỉ bằng một phần ba tổng lương tối thiểu của nhân viên.

Về tính hiệu lực, hiệu quả: Việc bỏ HĐND đã giúp cho hoạt động quản lý hành chính và sự chuyển tải quyết sách từ trên xuống được thông suốt và nhanh gọn hơn. Cơ cấu chính quyền mới tiết kiệm chi phí hành chính và đảm bảo tính chuyên môn của cán bộ.

Về vấn đề tổ chức triển khai thí điểm nhằm nâng cao quyền làm chủ của nhân dân tại Đà Nẵng: Đà Nẵng xây dựng mô hình HĐND TP mạnh và thực quyền. Chủ tịch HĐND đồng thời là Bí thư thành ủy nên vị trí của Chủ tịch HĐND tổng hợp được sức mạnh từ Đảng và từ dân, đảm bảo gắn kết quyền lực nhân dân và quyền lực chính trị của Đảng trong việc giám sát quyền lực của bộ máy hành chính trên địa bàn thành phố, đáp

ứng tốt hơn nguyện vọng chính đáng cũng như quyền làm chủ của nhân dân, gắn lợi ích của nhân dân hòa vào đường lối chủ trương chính sách của Đảng một cách thiết thực.

Kết quả nghiên cứu từ lãnh đạo MTTQ: Kết quả phỏng vấn MTTQ các cấp tại TP. HCM cho thấy có rất nhiều kênh mà người dân có thể thực hiện quyền làm chủ của mình, chẳng hạn như: các cuộc tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND thành phố, qua thùng thư góp ý, qua đường dây nóng, góp ý kiến tại cuộc họp Tổ dân phố, Hội nghị nhân dân và có thể đóng góp ý kiến trực tiếp đối với chính quyền thông qua hoạt động tiếp dân tại trụ sở, tiếp dân tại địa bàn của UBND quận, phường. Tuy nhiên, hiệu quả của các kênh này cũng giống như trước đây, thường bị hạn chế do những phản ánh của dân không được giải quyết kịp thời, không nói là quá chậm trễ. Trên thực tế cho đến nay, chưa có một căn cứ pháp lý nào quy định việc chuyển giao quyền giám sát của HĐND quận phường đã bị bãi bỏ cho Mặt trận cùng cấp. Các đối tượng phỏng vấn cũng cho rằng, việc kém hiệu quả của MTTQ cấp quận, phường còn xuất phát từ những nguyên nhân khác nữa, cụ thể là: (1) kinh phí hoạt động của Mặt trận quận phường do UBND cung cấp, chứ không có độc lập về tài chính. Có chương trình đã không được cấp kinh phí chỉ vì lý do đơn giản từ phía UBND cho rằng không có kinh phí; (2) về trình độ của lực lượng chuyên trách cấp quận, phường cũng có những hạn chế, khó có thể đóng vai trò phản biện xã hội đối với những chương trình lớn; (3) về tổ chức nhân sự, thành viên của MTTQ quận, phường do quận, phường quản lý chứ không thuộc quản lý của mặt trận cấp trên, Mặt trận cấp trên cũng chỉ hướng dẫn nghiệp vụ mà thôi. Do vậy, việc kiểm soát từ cấp trên xuống cấp dưới khó đảm bảo tính thông suốt và độc lập trong giám sát và phản biện xã hội.

Hộp 3: Các ý kiến trả lời của HĐND Đà Nẵng

Khiếu nại của dân chủ yếu là vấn đề đất đai và nhà?

Đúng. Vì Đà Nẵng giải tỏa trên 95.000 hộ dân, rất lớn. Khiếu nại chủ yếu về áp giá đền bù. Có một số trường hợp áp giá chưa chính xác, làm không đến nơi đến chốn, nhưng cũng được xử lý thỏa đáng.

Nếu cho anh một cái quyền để thay đổi chính quyền đô thị của Đà Nẵng thì hướng thay như thế nào? Cơ chế gì để phát triển TP?

Thứ nhất là phải tách chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn ra để thực hiện. Thứ 2 là thực hiện cơ chế bổ nhiệm, tăng cường vai trò của cơ quan quyền lực, thay đổi cơ chế lãnh đạo để có thực quyền, chứ còn HĐND thì không có thực quyền lắm, chỉ là hình thức Cần tăng đại biểu HĐND chuyên trách, họp thường xuyên chứ không phải một năm họp 2 kỳ như hiện nay. Hiện HĐND Đà Nẵng có 48 đại biểu, trong đó chỉ có 3 đại biểu chuyên trách: 1 chủ tịch và 2 phó chủ tịch.

Việc xoá bỏ HĐND quận và phường có những khó khăn và thuận lợi gì?

Nếu không có HĐND quận, phường, UBND có thể giải quyết nhanh hơn các vấn đề chông chéo chức năng, thiếu nhân sự hay nguồn tài chính, yếu kém trong việc cung cấp dịch vụ công. Cơ cấu tổ chức này tiết kiệm chi phí và đảm bảo tính chuyên môn của cán bộ.

Hộp 3: Các ý kiến trả lời của HĐND Đà Nẵng

Không có chứng cứ cụ thể nào cho thấy xoá bỏ HĐND sẽ giảm mức chi công. Trên thực tế, phần lớn thành viên HĐND đều là những người kiêm nhiệm, trực thuộc một cơ quan nhà nước khác, không phải là nhân viên chính của HĐND. Do đó HĐND không phải trả lương cho họ. Chi phí hoạt động của HĐND thấp, chỉ bằng một phần ba tổng lương của nhân viên.

MTTQ không đảm bảo được sự minh bạch và công bằng trong việc bổ nhiệm, bãi nhiệm và thay thế chủ tịch và phó chủ tịch UBND ở cấp quận và phường. Do đó, trước khi xoá bỏ HĐND cấp quận và phường, đã có nhiều tranh cãi về việc bổ nhiệm lãnh đạo do việc thu thập ý kiến ở cấp cơ sở rất hạn chế. Do phương pháp bổ nhiệm của UBND, những người được phỏng vấn cho rằng lãnh đạo chỉ muốn làm vừa lòng cấp trên cho nên không tận tâm phục vụ dân.

Công tác giải quyết khiếu nại của người dân ở Đà Nẵng như thế nào?

Theo ý kiến của UBND, công tác giải quyết khiếu nại đã được củng cố qua các cuộc hội thoại trao đổi giữa lãnh đạo của HĐND, UBND, các cơ quan và ban ngành các cấp, nhà đầu tư, doanh nghiệp và dân. Các buổi họp này là nơi để chia sẻ ý kiến, thông tin về các vấn đề chính của thành phố. Đây cũng là cơ hội để doanh nghiệp và người dân bày tỏ các yêu cầu và xây dựng sự thống nhất giữa lãnh đạo và người dân về vấn đề “lợi ích công dài hạn”.

4.2.2.5. Nhận định tính hiệu quả quản lý chính quyền đô thị từ kết quả phỏng vấn cộng đồng doanh nghiệp tại TP. HCM và Đà Nẵng

Trong số các doanh nghiệp được phỏng vấn, 50% là doanh nghiệp lớn, 50% là doanh nghiệp vừa và nhỏ. Tất cả các doanh nghiệp này đều đã xin giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh và xây dựng, bao gồm một số dự án rất lớn. Nhìn chung, các doanh nghiệp không gặp khó khăn gì trong việc xin giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh ở bất kỳ cấp chính quyền nào. Các doanh nghiệp có thể được chia làm hai loại: i) những doanh nghiệp vừa và nhỏ, đã hoạt động và không có ý định mở rộng hay tham gia vào các dự án lớn; và ii) các doanh nghiệp lớn có ý định đầu tư lớn và thực hiện các dự án xây dựng, bất động sản và cơ sở hạ tầng giao thông.

Tất cả các doanh nghiệp phỏng vấn đều đã tiếp xúc với chính quyền địa phương cấp quận và phường trong quá trình hình thành và phát triển kinh doanh của mình tại địa bàn. Các vấn đề doanh nghiệp thường xuyên phải tiếp xúc với chính quyền địa phương là: an ninh trật tự, an ninh xã hội, cam kết bảo vệ môi trường, xin các giấy phép liên quan, công chứng các giấy tờ và thuế. Ngoài việc nộp thuế theo quy định và tạo công ăn việc làm cho địa phương, phần lớn các doanh nghiệp đều có những đóng góp cho địa phương nơi doanh nghiệp tiến hành hoạt động kinh doanh khi nhận thông tin, hoặc khi có yêu cầu. Các đóng góp này chủ yếu tập trung cho công tác an ninh xã hội, đóng góp quỹ cho người nghèo.

Các doanh nghiệp tại TP. HCM và Đà Nẵng nhìn chung đều hài lòng khi tiếp xúc với chính quyền địa phương nhưng không hài lòng khi phải đi công chứng giấy tờ do thời gian chờ đợi với họ là quá lâu.

Để có giấy phép xây dựng, doanh nghiệp cần phải có 3 loại giấy tờ cơ bản sau: đơn xin cấp giấy phép xây dựng, giấy chứng nhận quyền sở hữu và bản vẽ thiết kế. Tuy nhiên, việc xin giấy phép xây dựng phải trải qua nhiều bước liên quan đến đất đai - quy hoạch và tùy thuộc vào quy mô dự án, tính chất ngành nghề. Theo ý kiến một doanh nghiệp làm dịch vụ giấy phép xây dựng tại TP. HCM thì, nếu người dân tự làm xin giấy phép xây dựng tại quận sẽ mất 20 ngày làm việc (khoảng 30 ngày liên tục). Thông thường quy trình thực hiện như sau: i) hợp thức hóa nhà đất (được đánh giá là rất nhiều khâu); ii) chuyển đổi mục đích sử dụng; iii) xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; iv) hợp thửa, tách thửa. Bình thường thời gian làm thủ tục giấy tờ mất từ 4 - 6 tháng.

Trong quá trình luân chuyển ở thủ tục, nếu có bất kỳ cơ quan nào không chấp nhận thì hồ sơ sẽ được trả lại về cho người dân làm lại. Điều này làm mất thời gian cho người dân. Nguyên nhân là do khâu tiếp nhận hồ sơ không biết được sai sót để thông báo người dân điều chỉnh, bổ sung. Thông thường, giấy tờ đầy đủ một vòng thủ tục sớm nhất là 4 tháng, nhưng nếu giấy tờ quay lại người dân phải làm vòng hai thì mất 8 tháng đến 1 năm. Theo doanh nghiệp xây dựng bất động sản tại TP. HCM, quy trình thủ tục để thực hiện dự án xây dựng nhà ở gồm có 9 bước. Với các dự án xây dựng mới, các công ty tại TP. HCM mất 2 - 3 năm (chiếm khoảng 80% dự án); trên 3 năm, thậm chí có dự án trên 10 năm. Mỗi bước có thể kéo dài 1 - 2 năm (nhiều nhất là bước duyệt 1/500) và cứ một bước quận chuyển lên sở là kéo dài vài tháng. Thủ tục dự án nhanh nhất là 24 tháng (không bị cản trở). Nhưng theo quy định là nếu quá 1 năm không thực hiện thì thu hồi đất, do đó phải gia hạn thêm.

Theo kết quả phỏng vấn Hiệp hội doanh nghiệp Đà Nẵng, bình quân 1 dự án chỉ mất 3 - 6 tháng để xin giấy phép xây dựng các dự án lớn, có liên quan đến quy hoạch, đất đai... Đối với một số dự án liên quan đến đền bù giải tỏa gặp khó khăn trong phương án tính giá thì cao nhất cũng khoảng 1 năm. Nhờ có cơ cấu một cửa ở Đà Nẵng, người dân và doanh nghiệp không bị vướng vào “vòng xoáy thủ tục” như ở TP. HCM. Bộ phận tiếp nhận giấy tờ cam kết sẽ giải quyết thủ tục. Hơn nữa, hướng dẫn của UBND Đà Nẵng phát kèm với tất cả các thủ tục đã giúp giảm bớt các vướng mắc trong quá trình nộp đơn. Chính vì thế nên người dân ít dùng các dịch vụ tư do dịch vụ công rẻ hơn và chính quyền địa phương giải quyết vướng mắc khá hiệu quả.

Theo nhận định của đa số các doanh nghiệp phỏng vấn tại TP. HCM, mô hình tổ chức chính quyền 3 cấp (thành phố, quận - huyện, phường - xã) hiện nay đã tạo ra nhiều đầu mối quản lý nhà nước đối với hoạt động kinh doanh, khiến cho doanh nghiệp chịu chi phí (về thời gian, công sức và tiền bạc) cao. Hoặc đôi khi khiến cho doanh nghiệp không biết liên hệ với cơ quan nào để hỗ trợ cho họ. Do vậy, các doanh nghiệp đều cho rằng nên giảm đầu mối quản lý nhà nước để tạo điều kiện thuận lợi hơn cho doanh nghiệp và nên chuyển thống nhất về đầu mối quản lý là thành phố hoặc quận. Mong muốn của doanh nghiệp là bộ máy của chính quyền nên tinh gọn, hiệu quả, từ đó chính quyền có thể hỗ trợ doanh nghiệp tốt hơn và cũng giúp doanh nghiệp giảm chi phí kinh doanh.

Phần 5: Đánh giá hiệu quả về mặt tài chính và kinh tế của quản lý đô thị theo mô hình tổ chức chính quyền đô thị hiện hành thông qua ước lượng định lượng một số tình huống

5.1. Nhận định về sự khác biệt giữa quản lý chính quyền đô thị của thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng

Để có sở đánh giá, ước lượng định lượng về hiệu quả của quản lý đô thị hiện nay, chúng tôi chọn một số tình huống so sánh giữa hai thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng, qua đó có thể tính chi phí cơ hội của các phương thức quản lý, từ đó ước tính các thiệt hại kinh tế do quản lý, phân cấp kém hiệu quả. Sự khác biệt giữa hai thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng là ở cơ cấu quản lý. TP. HCM phân cấp các chức năng dẫn đến các chức năng bị chồng chéo và cắt khúc, còn Đà Nẵng tập trung hóa chức năng quản lý thống nhất toàn địa bàn đô thị (đang theo hướng chính quyền đô thị một cấp). TP. HCM tuân thủ các quy định gò bó của Trung ương, còn Đà Nẵng thực hiện “phá rào” để huy động nguồn lực cho phát triển. Với những thông tin thu thập được giới hạn, chúng tôi chỉ có thể ước lượng hiệu quả tài chính và kinh tế trong giới hạn cho phép. Trước khi đưa ra các ước tính định lượng, chúng tôi muốn so sánh các biện pháp quản lý phân cấp của thành phố Hồ Chí Minh và quản lý tập trung của Đà Nẵng thực hiện liệu có mang lại hiệu quả thông qua rút ngắn thời gian dự án hay không? Nếu rút ngắn được thời gian thủ tục dự án, tức giảm được chi phí cơ hội, chi phí tài chính và tăng được hiệu quả kinh tế.

Ma trận phân cấp chức năng giữa TP.HCM và Đà Nẵng và nhận định tính hiệu quả

| Chức năng | TP. HCM | Đà Nẵng | Nhận định |
|--|---|--|---|
| Quy hoạch đô thị, Phát triển kinh tế - xã hội | Phân cấp cho các sở và quận, huyện cùng làm qui hoạch; phường phối hợp. | Tập trung đầu mối với sự phối hợp qua Hội đồng quy hoạch, đảm bảo tính thống nhất và tích hợp trong quy hoạch. | Tập trung hóa hiệu quả hơn phân cấp, thông tin minh bạch, thủ tục nhanh gọn. Giảm chồng chéo. |
| Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất | Phân cấp giữa sở và quận, huyện, phường phối hợp; Sở Tài nguyên - Môi trường cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tổ chức; quận cấp cho hộ gia đình. | Tập trung một đầu mối do Sở Tài nguyên - Môi trường quản lý và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tất cả các đối tượng, có đại diện nhận hồ sơ theo địa bàn dân cư. | Tập trung một đầu mối quản lý thống nhất, giảm vòng luẩn quẩn thủ tục, tiết kiệm thời gian, hồ sơ giải quyết nhanh. |

| Chức năng | TP. HCM | Đà Nẵng | Nhận định |
|--|--|---|--|
| Cấp giấy phép xây dựng (XD) | Phân cấp giữa sở và quận, huyện, phường: sở cấp Giấy phép XD cho một số dự án có qui mô lớn, tầng cao; quận cấp phép cho các đối tượng còn lại, phường cấp phép sửa chữa nhà. Sở Quy hoạch - Kiến trúc góp ý khi cần. | Như TP. Hồ Chí Minh nhưng linh hoạt hơn. Sở Xây dựng cấp phép cho các dự án nhỏ nếu phường không thể giải quyết nhanh. Sở Xây dựng chịu trách nhiệm tất cả các hoạt động xây dựng và quy hoạch (không như TP. HCM có 2 sở cùng chịu trách nhiệm). | Thời gian thủ tục ở ĐN nhanh gọn, thủ tục xin phép dự án hơn ở TP. HCM từ 4 - 5 ngày. |
| Cấp phép đầu tư, thẩm định và phê duyệt dự án | Phân cấp giữa các sở và quận, huyện, Ban Quản lý Khu CN; phường phối hợp trợ giúp khi cần. | Như TP. HCM nhưng quá trình đánh giá qua các sở của thành phố tốn ít thời gian hơn. | Thời gian làm thủ tục xin phép dự án ở ĐN nhanh gọn hơn ở TP. HCM; do qui mô lớn, nhiều doanh nghiệp hoạt động, việc giám sát của TP. HCM có nơi bị bỏ trống. |
| Tài chính: Phân chia tỷ lệ phần trăm (%) các khoản thu trên địa bàn theo Luật Ngân sách và các quy định phân bổ ngân sách của Chính phủ. | Tự chủ phân bổ ngân sách được trung ương duyệt, cấp cho các đơn vị hành chính sự nghiệp và UBND quận, phường; Khoản thưởng đối với số tăng thu ngân sách trung ương vượt dự toán, ngân sách TP được thưởng 30% nhưng không được vượt quá số tăng thu so với mức thực hiện năm trước. | Như TP. HCM nhưng không được các khoản thưởng khi tăng thu. | Nguồn thu từ ngân sách trung ương không đủ để phát triển cơ sở hạ tầng đô thị và các dự án lớn trên toàn thành phố. Thành phố trực thuộc trung ương không có quyền lực tài chính - Họ cũng chỉ có quyền hạn như chính quyền nông thôn. |

| Chức năng | TP. HCM | Đà Nẵng | Nhận định |
|---|---|--|---|
| Huy động nguồn lực cho phát triển hạ tầng đô thị | Xin trung ương phát hành trái phiếu đô thị. Thành lập Công ty tài chính Nhà nước TP. HCM (Quỹ đầu tư phát triển hạ tầng). | Thực hiện phương thức “sử dụng quỹ đất phát triển hạ tầng”; thu tiền sử dụng đất nhanh một lần với giá chiết khấu 10%. | Cơ sở hạ tầng của Đà Nẵng phát triển nhanh hơn TP. HCM do phương thức “Đổi đất lấy hạ tầng” và “Thanh toán nhanh có chiết khấu” hiệu quả hơn. |
| Thu hút nguồn nhân lực | Chương trình đào tạo 300 Tiến sỹ, Thạc sỹ. | Đầu tư thu hút nhân tài: gửi đi học nước ngoài, có chính sách thu hút (tặng nhà và tiền cho cán bộ có trình độ). | Chất lượng nguồn nhân lực cán bộ công chức Đà Nẵng cao hơn. |
| Biện pháp giám sát, giải quyết quyền lợi của dân cư khi bỏ HĐND cấp quận, phường | Tăng các kênh phản ánh thông tin qua tiếp xúc cử tri, đối thoại nhân dân, giám sát của MTTQ. | Như TP. HCM nhưng tần suất cao hơn, giải quyết vấn đề hiệu quả hơn do các nhóm tiếp dân có người có quyền quyết định đi cùng. | Người dân và doanh nghiệp tại Đà Nẵng hài lòng với chính quyền hơn người dân và doanh nghiệp tại TP. HCM. Tính chất dân cư và cộng đồng doanh nghiệp ở Đà Nẵng ít phức tạp hơn. |
| Mô hình chính quyền đô thị đề xuất và các bước chuẩn bị cho áp dụng | Bớt thành phố lớn - 13 quận nội thành hiện hữu là chính quyền đô thị một cấp; 4 khu đô thị mới là chính quyền đô thị hai cấp (cấp thành phố và cấp khu đô thị). | Chính quyền đô thị một cấp; từng bước thực hiện đề án (đù chưa được chấp nhận), lãnh đạo các sở, ngành đều biết thông tin đề án. | TP. HCM chưa có dấu hiệu chuẩn bị cho thay đổi nào theo hướng đề xuất - các sở, quận, phường chưa nắm tinh thần đề án (bí mật). |

5.2. Ước tính định lượng tính hiệu quả của quản lý chính quyền đô thị hiện nay theo một số tình huống

5.2.1. Ước tính hiệu quả của việc “phá rào” của Đà Nẵng thu hút vốn cho đầu tư cơ sở hạ tầng hay “Đổi đất lấy hạ tầng”

Đà Nẵng đã thực hiện phương thức “sử dụng quỹ đất phát triển hạ tầng” hay gọi một cách đơn giản “đổi đất lấy hạ tầng” để phát triển cơ sở hạ tầng trong điều kiện nguồn vốn bị hạn chế. Một số chuyên gia cho rằng đây là sáng kiến của Đà Nẵng, ngược lại Thanh tra Chính phủ cho rằng Đà Nẵng đã vi phạm các qui định theo Nghị định của Chính phủ. Để xem xét liệu biện pháp “đổi đất lấy hạ tầng” mà theo cách hiểu khác là “phá rào” các quy định của trung ương của Đà Nẵng có mang lại hiệu quả hay không, chúng tôi thử tính bài toán định lượng - ước lượng hiệu quả tài chính và hiệu quả kinh tế theo một tình huống mà Thanh tra Chính phủ công bố trên báo chí dưới đây. Nếu “phá rào” là hiệu quả và không tham nhũng, điều đó có nghĩa là Chính phủ cần trao quyền tự chủ nhiều hơn cho địa phương.

*“Đà Nẵng đã có chủ trương miễn giảm tiền sử dụng đất từ khá lâu với minh chứng là các quyết định số 122/2003/QĐ - UBND ngày 24/7/2003 về bồi thường thiệt hại, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất; quyết định số 9757/QĐ - UBND ngày 19/12/2005 giảm 10% tiền sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân đầu tư dự án nộp đủ tiền sử dụng đất trong thời gian quy định và mới nhất là Quyết định số 6644/QĐ - UBND ngày 28/8/2009 động viên khuyến khích đối với các chủ đầu tư sớm nộp đủ tiền sử dụng đất vào ngân sách trong vòng 60 ngày kể từ ngày ký hợp đồng được giảm 10% tiền sử dụng đất phải nộp. Ý kiến của lãnh đạo Đà Nẵng cho rằng Quyết định của thành phố là mang lại hiệu quả. Tuy nhiên, theo ý kiến Thanh tra Chính phủ, việc UBND Đà Nẵng giảm 10% tiền sử dụng đất phải nộp cho các hộ được bố trí đất tái định cư, các tổ chức cá nhân được thành phố giao đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất là không đúng đối tượng và trái với quy định tại Điều 13, Điều 15, Nghị định số 198/2004/NĐ - CP của Chính phủ và Mục III, Phần C, Thông tư số 117/2004/TT - BTC của Bộ Tài chính, gây thất thu ngân sách 446.229.756.243 đồng (đối với các hộ tái định cư) và 867.455.055.921 đồng (đối với các tổ chức, cá nhân khi được UBND thành phố giao đất, chuyển nhượng quyền sử dụng đất)”.*³

Từ những số liệu trên, chúng tôi tiến hành tính toán xem liệu cách làm “phá rào” của Đà Nẵng có mang lại hiệu quả kinh tế - tài chính hơn so với việc thực hiện theo quy định hay không. Đà Nẵng đã giảm giá tiền sử dụng đất và thanh tra chính phủ tính giá trị sổ sách số thất thoát do cắt giảm. Tuy nhiên, phương thức thu tiền nhanh có chiết khấu có thể hiệu quả khi xem xét lại dựa vào các lượng giá hiệu quả tài chính (giá trị dòng tiền) và hiệu quả kinh tế (thúc đẩy đầu tư cơ sở hạ tầng cho tăng trưởng). Mặc dù có vẻ rõ ràng rằng việc giảm 10% tiền sử dụng đất phải nộp cho chủ đầu tư sớm nộp đủ tiền sử dụng đất vào ngân sách sẽ dẫn đến thất thu cho chính phủ, khi tính đến giá trị hiện tại của dòng tiền (PV)⁴ thì chưa chắc đã xảy ra thất thu, nhất là trong một nền kinh tế với lãi suất khá cao.

³ Theo báo Tuổi trẻ, Lao động... ngày 5/3/2013

⁴ Giá trị dòng tiền được định nghĩa như sau: Giá trị dòng tiền là một khoản tiền trong tương lai được chiết khấu để tính giá trị hiện tại, như thể khoản tiền tồn tại ngày hôm nay. Giá trị dòng tiền luôn ít hơn hoặc bằng với giá trị tương lai bởi tiền có khả năng sinh lãi, đặc tính giá trị thời gian của đồng tiền. Một đôla hôm nay có giá trị hơn một đôla ngày mai bởi đồng đôla đó có thể được đầu tư và sinh lãi trong một ngày, dẫn đến tổng giá trị của nó cao hơn một đôla ngày mai.

Một cách ngắn gọn, hiệu quả kinh tế đạt được qua việc thu được tiền ngay lập tức thay vì đợi 4 năm có thể bù lại khoản chiết khấu 10% ban đầu. Liệu việc “phá rào” này có mang lại hiệu quả cho Đà Nẵng? Thông tin khảo sát thực tế cũng cho thấy thời gian từ ngày ký hợp đồng đến khi cấp quyền sử dụng đất và giao đất thực tế thấp nhất là 1 năm, so sánh với TP.HCM nơi mất 2 năm để hoàn thành thủ tục cho doanh nghiệp, và có thể kéo dài 4 - 5 năm cho các hộ tái định cư.

Giả định: Đầu tiên, chúng tôi chia ra 2 trường hợp. Trường hợp 1 là các nhà đầu tư và người dân nộp đủ tiền sử dụng đất trong thời gian quy định sẽ được giảm 10% trên số tiền đó với số tiền thu được thực tế theo tính toán ở trên là 11.823.163.309.476 đồng (dòng 5 bảng 5.1). Trường hợp 2 là người dân và các tổ chức, nhà đầu tư không có tiền đóng đủ ngay ở đầu kỳ và sẽ không được hưởng quyền lợi giảm 10% trên số tiền sử dụng đất phải đóng (dòng 4 bảng 5.1). Tổng số tiền phải đóng đủ theo tính toán ở trên là 13,136 tỷ đồng.

Theo khảo sát thực tế đã đề cập ở trên, chúng tôi lập giả thuyết chia những người trong trường hợp 2 thành 2 bộ phận: doanh nghiệp và các hộ tái định cư. Doanh nghiệp sẽ được kéo dài các kỳ thanh toán trong vòng ít nhất là 2 năm, với những khoản tiền nợ bằng nhau mỗi năm và nộp vào cuối năm đó. Các hộ tái định cư sẽ được kéo dài các kỳ thanh toán trong vòng 4 năm với những khoản tiền nợ bằng nhau mỗi năm và nộp vào cuối năm đó. Từ năm 2003 đến 2011, chúng ta có tổng cộng là 5 chu kỳ 4 năm (2003 - 2007, 2004 - 2008, 2005 - 2009, 2006 - 2010, 2007 - 2011). Như vậy, chúng tôi sẽ chia khoản tiền thu được từ tính toán của các hộ tái định cư thành 5 phần bằng nhau theo 2 trường hợp; trong đó khoản tiền ở trường hợp 2 sẽ phải tiếp tục chia thành 4 phần tương ứng với 4 kỳ nộp tiền trong 4 năm (nộp vào cuối kỳ mỗi năm).

Bảng 5.1. Tính toán tiền sử dụng đất Đà Nẵng thu được theo trường hợp giảm giá 10% và không giảm giá 10%

| Thời gian: 2003 - 2011 | ĐVT: đồng | |
|--|--------------------|----------------------|
| 1. Thất thu từ tái định cư | 446.229.756.243 | (1) |
| 2. Thất thu từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất | 867.455.055.921 | (2) |
| 3. Tổng thất thu từ việc giảm 10% tiền SĐĐ | 1.313.684.812.164 | (3) = (1) + (2) |
| 4. Số tiền ban đầu (chưa giảm 10%) | 13.136.848.121.640 | (4) = (3) / 10% |
| 4.1. Doanh nghiệp | 8.674.550.559.210 | = (2)/10% |
| 4.2. Các hộ tái định cư | 4.462.297.562.430 | = (1)/10% |
| 5. Số tiền người dân đã nộp (có giảm 10%) | 11.823.163.309.476 | (5) = (4) × (1-10%) |
| 5.1. Doanh nghiệp | 7.807.095.503.289 | =(1-10%) × [(2)/10%] |
| 5.2. Các hộ tái định cư | 4.016.067.806.187 | =(1-10%) × [(1)/10%] |

Nguồn: Số liệu tính toán từ ý kiến thanh tra chính phủ trong thông báo số 160/TBKL - TTCP, phần II mục số 7 “Về giảm tiền sử dụng đất”

Chúng tôi sử dụng lãi suất bình quân của tín phiếu kho bạc cộng phí phát hành trong giai đoạn 2003 - 2011 làm tỷ suất chiết khấu trong những tính toán dòng tiền dưới đây (12% cho toàn giai đoạn 2003 - 2011). Như vậy, số tiền bình quân thanh toán đều cho 2 kỳ của hai trường hợp được thể hiện qua bảng 5.2 dưới đây.

Bảng 5.2 Tính toán số tiền phải nộp bình quân năm của 2 bộ phận doanh nghiệp và các hộ tái định cư (chu kỳ 4 năm của trường hợp 2 dành cho các hộ tái định cư)

| Doanh nghiệp: | ĐVT: Đồng |
|---|------------------|
| - Số tiền bình quân mỗi kỳ của trường hợp 1 (giảm 10%) (dòng 5.1 Bảng 5.1/9) | 867.455.055.921 |
| - Số tiền bình quân mỗi kỳ của trường hợp 2 (không giảm 10%) (dòng 4.1 Bảng 5.1/9) | 963.838.951.023 |
| Các hộ tái định cư: | |
| - Số tiền bình quân mỗi kỳ của trường hợp 1 (giảm 10%) (dòng 5.2 Bảng 5.1/5) | 803.213.561.237 |
| - Số tiền bình quân mỗi kỳ của trường hợp 2 (không giảm 10%) (dòng 4.2 Bảng 5.1/5) | 892.459.512.486 |
| + Số tiền nộp mỗi kỳ của trường hợp 2 (không giảm 10%): 892.459.512.486/4 năm | 223.114.878.122 |

Theo giả định và bảng 5.2 ở trên, chúng tôi tính toán cho 2 bộ phận riêng biệt: doanh nghiệp và các hộ tái định cư. Trước tiên là tính cho doanh nghiệp, chúng tôi tính giá trị hiện tại của dòng tiền (PV) cho mỗi năm của trường hợp 2 khi chiết khấu dòng tiền về đầu năm so với dòng tiền mỗi năm của trường hợp 1 thu đủ vào cuối kỳ không chiết khấu, có kết quả sau:

| Năm 2003 - 2011 (i = 12%) | ĐVT: Đồng |
|---|------------------|
| (1) Trường hợp không giảm 10% theo qui định | |
| PV mỗi năm từ 2003 đến 2011 | 860.570.491.985 |
| (2) Trường hợp giảm 10% | |
| PV mỗi năm từ 2003 đến 2011 | 867.455.055.921 |
| Số tiền chênh lệch PV mỗi năm từ 2003 đến 2011 (2) - (1) | 6.884.563.936 |

Tiếp theo, chúng tôi tiến hành tính toán cho phần các hộ tái định cư. Từ số liệu của bảng 5.2, chúng tôi tính toán giá trị dòng tiền chiết khấu về đầu kỳ trong mỗi chu kỳ 4 năm theo công thức tính giá trị hiện tại PV.

Đối với trường hợp 1: dòng tiền đầu kỳ trong mỗi chu kỳ 4 năm là 803.213.561.237 đồng

Đối với trường hợp 2: dòng tiền đầu kỳ trong mỗi chu kỳ 4 năm được tính theo công thức:
 $PV = C \times [1 - (1+i)^{-n}] / i$

i : lãi suất chiết khấu bình quân mỗi chu kỳ 4 năm

C : số tiền nộp đều mỗi kỳ = 223.114.878.122 đồng

Kết quả dòng tiền của 5 giai đoạn theo các tỷ lệ chiết khấu tương ứng của cả hai trường hợp được mô tả như sau (trường hợp 1 thu một lần từ đầu kỳ, trường hợp hai thu rải rác trong 4 năm):

| Chu kỳ 2003 - 2007 (i = 12%) | ĐVT: Đồng |
|--|------------------------|
| Năm | 2003 |
| (1) PV của Trường hợp không giảm 10% thu rải rác trong 4 năm | 677.677.829.285 |
| (2) PV của Trường hợp giảm 10% thu đầu kỳ trong năm đầu | 803.213.561.237 |
| Chênh lệch giá trị hiện tại (2)-(1) | 125.535.731.952 |
| PV mỗi năm từ 2003 đến 2011 | 867.455.055.921 |

Các chu kỳ khác (2004 - 2008; 2005 - 2009; 2006 - 2010; 2007 - 2011) sẽ có kết quả tính toán tương tự như chu kỳ 2003 - 2007 được trình bày như ở trên. Thông qua kết quả trên, ta thấy nếu thu tiền sử dụng đất theo trường hợp thu ngay có chiết khấu giảm giá 10% sẽ có lợi hơn thu đủ theo qui định (sau 1 - 4 năm mới thu đủ). Tổng số tiền chênh lệch giá trị hiện tại cho hai đối tượng doanh nghiệp và hộ tái định cư lên đến hơn 689 tỷ đồng cho giai đoạn 2003 - 2011. Ngoài ra, thu nhanh phí sử dụng đất giúp Đà Nẵng đầu tư vào cơ sở hạ tầng, mang đến nhiều lợi ích kinh tế xã hội.

Về mặt hiệu quả kinh tế, nếu thực hiện theo qui định trả theo định kỳ không được giảm 10% ở trên sẽ dẫn đến chậm 1 năm từ khi ký hợp đồng cho đến khi nhận được quyền sử dụng đất. Việc trả chậm sẽ làm cho đầu tư cơ sở hạ tầng bị chậm lại. Chúng tôi giả định rằng Đà Nẵng sẽ sử dụng toàn bộ số tiền thu được để đầu tư vào cơ sở hạ tầng và xem xét tác động của nó đối với đầu tư tư nhân, đầu tư chung của toàn xã hội và tăng GDP qua từng năm.

Đối với khoản tiền sử dụng đất thu được từ doanh nghiệp: Nếu Đà Nẵng sử dụng phương pháp thu đủ, Đà Nẵng phải đợi thêm 1 năm mới có khoản tiền sử dụng đất không có chiết khấu. Ví dụ năm 2003 nếu Đà Nẵng thu ngay thì Đà Nẵng sẽ có khoản tiền thu được là 867,5 tỷ đồng. Còn nếu sử dụng biện pháp đủ tiền sử dụng đất không có chiết khấu, Đà Nẵng sẽ thu được 963,8 tỷ đồng nhưng phải đợi 1 năm sau mới có.

Dựa vào công thức tính chỉ số đầu tư tăng trưởng (ICOR) và qua số liệu thống kê của TP.

Đà Nẵng, tính được hệ số ICOR bình quân cho giai đoạn (2003 - 2011) khoảng 3,5⁵. Như vậy, nếu áp dụng phương thức thu đủ tiền sử dụng đất thì năm 2003 Đà Nẵng sẽ không thu được 867,5 tỷ đồng mà phải đợi đến năm 2004 mới thu được 963,83 tỷ đồng. Vậy GDP của năm 2003 sẽ bị giảm đi là $867,45 / 3,5 = 247,84$ tỷ đồng, nhưng tăng lên ở năm 2004 là $(963,83 - 867,45) / 3,5 = 27,5$ tỷ đồng. Tổng số GDP giảm mỗi năm của phương thức thu đủ tiền là: $247,84$ tỷ đồng - $27,54$ tỷ đồng = $220,3$ tỷ đồng. Cách tính tương tự cho các năm tiếp theo.

Đối với khoản tiền sử dụng đất thu được từ các hộ tái định cư: Nếu Đà Nẵng sử dụng phương pháp thu đủ, thay vì nhận được khoản tiền sử dụng đất có chiết khấu 10% ngay, Đà Nẵng phải đợi thêm 4 năm mới có khoản tiền sử dụng đất không có chiết khấu (thu rải rác từng năm). Ví dụ năm 2003 nếu Đà Nẵng thu ngay thì Đà Nẵng sẽ có khoản tiền thu được là 803,2 tỷ đồng. Còn nếu sử dụng biện pháp đủ tiền sử dụng đất không có chiết khấu, Đà Nẵng sẽ thu được 892,5 tỷ đồng nhưng phải đợi thu rải rác trong 4 năm sau mới có với số tiền thu mỗi năm là 223,1 tỷ đồng. Tính toán tương tự như phần doanh nghiệp, như vậy, nếu áp dụng phương thức thu đủ tiền sử dụng đất thì từ năm 2004 - 2007 Đà Nẵng thu được 223,11 tỷ đồng mỗi năm, vậy GDP của chu kỳ 4 năm (2003 - 2007) sẽ bị giảm đi trung bình 55,6 tỷ đồng mỗi năm. Tương tự tính cho các chu kỳ và các năm tiếp theo.

Từ kết quả ước tính trên cho thấy nếu không dùng biện pháp thu tiền sử dụng đất một lần có chiết khấu 10% cho cả doanh nghiệp và hộ tái định cư thì Đà Nẵng sẽ thâm hụt 275,9 tỷ đồng. Khoản thâm hụt này đi kèm với chi phí cơ hội của nó. Con số tính toán ở trên chỉ mang tính tương đối và tham khảo nhưng nó cũng đã cho chúng ta thấy được một khía cạnh khác của tính hiệu quả trong quản lý, nếu Đà Nẵng được quyền tự chủ sáng tạo thì sẽ mang lại hiệu quả hơn.

5.2.2. Ước tính chi phí cơ hội của quy trình xin giấy phép dự án xây dựng ở TP. HCM và Đà Nẵng

Phần 4 của báo cáo đã trình bày kết quả khảo sát các sở cấp thành phố, quận, huyện/phường, cựu HĐND, người dân và doanh nghiệp tại Đà Nẵng và TP. HCM. Theo kết quả phỏng vấn doanh nghiệp Đà Nẵng, để có được giấy phép xây dựng phải mất 3 - 6 tháng, phụ thuộc vào thoả thuận giá đền bù của dự án. Tại TP. HCM, thực hiện thủ tục hồ sơ dự án xây dựng trung bình phải mất 2 - 3 năm.

Giả sử rằng dự án được cấp phép xây dựng nhanh nhất của TP. HCM bình quân là 2 năm còn dự án được cấp phép xây dựng chậm nhất của Đà Nẵng bình quân là 6 tháng. Từ đó, chi phí cơ hội của thủ tục thực hiện dự án xây dựng ở TP. HCM cao gấp 4 lần chi phí cơ hội thủ tục thực hiện dự án xây dựng ở Đà Nẵng với cùng quy mô dự án. Điều này sẽ ảnh hưởng đến tăng trưởng của hai thành phố. Để minh họa cho điểm này, chúng tôi đã mô phỏng ảnh hưởng của đầu tư cơ sở hạ tầng đối với tăng trưởng của TP. HCM, từ 1996 đến 2000, để hiểu rõ ảnh hưởng của việc phát hành giấy phép xây dựng chậm 1,5 năm có ảnh hưởng như thế nào đến tăng trưởng kinh tế của thành phố.

⁵ Chỉ số đầu tư tăng trưởng (tiếng Anh là Incremental Capital - Output Ratio, viết tắt là ICOR) là tỷ lệ giữa đầu tư và tăng trưởng, được tính bằng 1 chia cho sản phẩm cận biên của vốn đầu tư. Chỉ số ICOR càng cao thì hiệu quả sử dụng vốn càng thấp. ICOR có thể được coi là thước đo hiệu quả đầu tư. Ở phần lớn các nước, hệ số này là khoảng 3.

Giả định nếu dự án xin giấy phép ở TP. HCM cũng rút gọn thời gian như ở Đà Nẵng. Nghĩa là dự án ở TP. HCM chỉ xin giấy phép trong vòng 6 tháng, chi phí cơ hội của thủ tục thực hiện dự án xây dựng ở TP. HCM giảm 4 lần, tức là các dự án được thực hiện sớm từ 1,5 đến 2 năm, từ đó tạo thêm công việc và nguồn thu nhanh hơn. Số liệu đầu tư xây dựng cơ bản, trong đó có đầu tư cho ngành xây dựng được thể hiện trong bảng 5.3 dưới đây.

Bảng 5.3. Vốn đầu tư của ngành xây dựng tại TP. HCM giai đoạn 2005 - 2010

| Năm | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|----------|----------|----------|-----------|-----------|
| Tổng vốn đầu tư - tỷ đồng | 46.645,7 | 79.670,4 | 99.407,4 | 117.548,4 | 142.100,5 |
| Vốn đầu tư của ngành xây dựng - tỷ đồng | 840,8 | 1.085,3 | 1.136,4 | 2.369,6 | 3.234,5 |

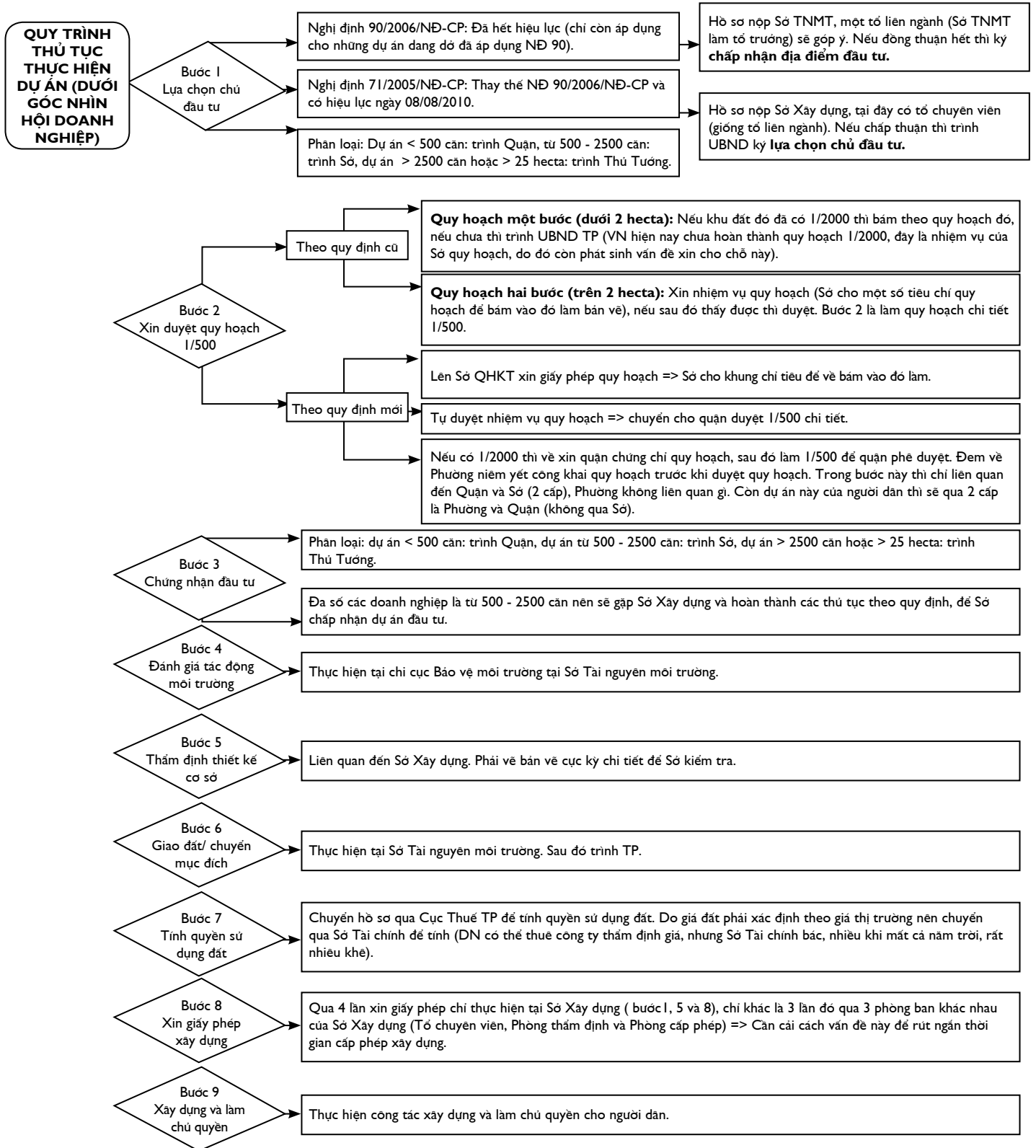
Nguồn: Niên giám thống kê TP. HCM 2010

Từ bảng 5.3, chúng ta thấy được vốn đầu tư cho ngành xây dựng tăng thêm 244,5 tỷ đồng từ năm 2005 đến năm 2007. Như vậy, nếu việc xin giấy phép ở thành phố HCM chỉ còn 6 tháng thì toàn bộ số vốn chênh lệch ở trên sẽ được tiến hành đầu tư vào năm 2005 chứ không phải đợi đến năm 2007 mới được đầu tư nữa. Chi phí cơ hội đạt được ở đây đầu tiên là tổng số vốn đầu tư trong ngành xây dựng tăng thêm hơn 244,5 tỷ đồng trong năm 2005. Bên cạnh đó, GDP của TP. HCM năm 2005 sẽ tăng lên tương ứng.

Dựa vào bảng cân đối liên ngành (I/O) của TP. HCM năm 2000, có thể ước tính nếu tăng thêm 1 đồng đầu tư cho ngành xây dựng, thì ngành này sẽ thúc đẩy trực tiếp thu hút cho đầu vào các ngành sản phẩm khác là 2,3 đồng. Như vậy để tạo ra được một đồng GDP của ngành xây dựng thì cần phải đầu tư tổng cộng 3,3 đồng. Như vậy nếu giấy phép xây dựng của TP. HCM có thể xin nhanh như ở Đà Nẵng thì năm 2005 TP. HCM đã có thêm 244,5 tỷ đồng và thúc đẩy vốn đầu tư vào các ngành khác tăng ước tính là 568,8 tỷ đồng. Tổng vốn đầu tư thu hút vào ngành xây dựng và các ngành khác là 813,3 tỷ đồng.

Theo số liệu thống kê của TP. HCM, vốn đầu tư xây dựng chỉ bằng khoảng 80% tổng vốn đầu tư, vì vậy tổng vốn đầu tư tăng do giảm thời gian thủ tục dự án ngành xây dựng sẽ là: $813,3 \text{ tỷ đồng} / 80\% = 1.016,6 \text{ tỷ đồng}$. Chỉ số ICOR vào năm 2005 của TP. HCM khoảng 3, như vậy tăng đầu tư vốn vào nền kinh tế do giảm thủ tục thực hiện dự án ngành xây dựng sẽ làm cho GDP tăng tương ứng là: $1.016,6 \text{ tỷ đồng} / 3 = 338,9 \text{ tỷ đồng}$. Theo Niên giám thống kê năm 2010 của TP. HCM, GDP năm 2005 của TP. HCM là 165.297 tỷ đồng. Như vậy, việc tăng thêm 338,9 tỷ đồng GDP từ biện pháp giảm thủ tục dự án ngành xây dựng năm 2005 tăng sẽ làm cho GDP của thành phố tăng lên là $(338,9 / 165.297) \times 100\% = 0,21\%$.

Sơ đồ 5.1. Quy trình thủ tục xin giấy phép dự án xây dựng nhà ở tại TP. HCM



Phần 6: Kết luận

6.1. Các kết quả chính

Kết quả phân tích vai trò của 4 đô thị trực thuộc trung ương gồm hai đô thị đặc biệt là TP. HCM và Hà Nội và hai đô thị loại I là Đà Nẵng và Cần Thơ cho thấy vai trò của 4 thành phố là trung tâm kinh tế thể hiện trong đóng góp GDP, thu ngân sách, thu hút FDI, hoạt động xuất khẩu, thu hút đầu tư trong nước qua số lượng doanh nghiệp, dịch chuyển cơ cấu kinh tế, vai trò là trung tâm văn hóa, khoa học và đào tạo thể hiện qua các chỉ số về số lượng sinh viên, trường đại học, tỷ lệ lao động được đào tạo, số bệnh viện và mức thu nhập. Năm 2011 bốn đô thị có tổng dân số chiếm 18,74%, diện tích chiếm 2,45% so với cả nước nhưng đã đóng góp đến 33,52% GDP, 61,13% tổng thu ngân sách, 40,51% kim ngạch xuất khẩu, 48,25% số dự án, 30,1% tổng vốn FDI đăng ký, 57,28% tổng số doanh nghiệp đang hoạt động của cả nước. Bốn đô thị có 180 trường đại học và cao đẳng có số sinh viên bằng 73,69% tổng số sinh viên cả nước. Mức sống của dân thành thị cao hơn ở khu vực nông thôn, đồng thời tiếp cận dịch vụ công và an sinh xã hội cũng tốt hơn.

Kết quả phân tích cho thấy giữa bốn đô thị cũng có sự khác biệt đó là khác biệt về quy mô diện tích và quy mô dân số. TP. HCM đang là đô thị đứng đầu trong cả nước về quy mô dân số, mật độ dân cư, đóng góp trên 1/5 GDP và gần 1/3 ngân sách quốc gia. Tuy nhiên, tốc độ tăng trưởng kinh tế, tỷ trọng xuất khẩu, thu hút FDI của TP. HCM đang có xu hướng giảm dần. Đà Nẵng tuy có quy mô nhỏ nhưng đang có xu hướng gia tăng đầu tư phát triển, và trình độ nguồn nhân lực cao hơn các thành phố lớn. Số lượng công chức trên 100 dân tại các thành phố trực thuộc trung ương thấp hơn nhiều so với mức bình quân cả nước. Cả nước 100 dân có 0,46 công chức và 2 viên chức, chỉ số này ở Hà Nội tương ứng là 0,27 và 1,7; Đà Nẵng tương ứng là 0,26 và 1,8; Cần Thơ tương ứng là 0,22 và 1,6; TP. HCM thấp nhất, tương ứng là 0,17 và 1,3. Sự khác biệt không chỉ giữa các đô thị, mà còn có sự khác biệt khá lớn giữa quận nội thành và quận ngoại thành đang trong quá trình đô thị hóa. Theo đó, các quận ngoại thành có các chỉ tiêu kinh tế - xã hội đều thấp hơn quận nội thành với nhiều khu công nghiệp mới.

Kết quả khảo sát phỏng vấn các đối tượng có liên quan ở hai thành phố là TP. HCM và Đà Nẵng, chúng tôi đã tìm thấy những điểm giống nhau, và những điểm khác biệt giữa hai thành phố. Những điểm giống nhau từ kết quả nghiên cứu khảo sát ở hai thành phố bao gồm:

Thứ nhất, tất cả lãnh đạo được phỏng vấn tại hai thành phố đều cho rằng, tổ chức chính quyền địa phương ba cấp theo Luật Tổ chức HĐND, UBND năm 2003 là không phù hợp với đặc thù của chính quyền đô thị. Đô thị với dân số cao, mật độ cao và nhiều luồng di cư rất khác với khu vực nông thôn, do đó việc tổ chức bộ máy và phương thức quản lý ở đô thị cũng cần phải khác hơn so với địa bàn nông thôn.

Thứ hai, các quy định của luật pháp hiện hành chưa làm rõ quyền lực và trách nhiệm của người đứng đầu chính quyền các cấp. Những người đứng đầu các cơ quan quản lý Nhà nước các cấp tại các thành phố trực thuộc trung ương đều yêu cầu làm rõ vai trò, quyền và trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu trong việc ban hành và thực thi quyết sách. Ý kiến của HĐND thành phố và cựu lãnh đạo HĐND quận, phường, cũng như MTTQ các cấp cũng

đồng tình với quan điểm cần nâng cao vai trò và trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu trong việc ban hành và thực thi quyết sách cũng như nâng cao trình độ và trách nhiệm cá nhân của các nhân viên công quyền.

Thứ ba, các quy định của pháp luật hiện nay là không rõ ràng đó chính là nguyên nhân dẫn đến các chức năng chồng chéo, cắt khúc và bỏ trống. Những người quản lý trong bộ máy chính quyền đô thị ba cấp hiện nay cũng cho rằng các quy định trong các bộ luật, các nghị định, thông tư có liên quan của các bộ, ngành trung ương đôi khi có sự mâu thuẫn. Phân cấp giữa chính quyền trung ương và địa phương các đô thị hiện nay cũng gây ra những cản trở cho các thành phố trung ương trong huy động các nguồn lực để phát triển đô thị.

Thứ tư, ý kiến của các bên tham gia phỏng vấn đều cho rằng hoạt động của HĐND cấp quận, phường theo quy định hiện hành là mang tính hình thức, không thực quyền. Bởi lẽ, tất cả các chỉ tiêu kinh tế - xã hội, ngân sách, nhân sự của quận, phường là do UBND cấp trên duyệt, HĐND họp mỗi năm hai lần chỉ để thông qua các chỉ tiêu đã phê duyệt! Bỏ HĐND cấp quận, phường giảm chi phí hoạt động của bộ máy không nhiều nhưng mang lại hiệu quả quản lý Nhà nước cao hơn. Ủng hộ kết luận này, các ý kiến đều cho rằng khi bỏ HĐND cấp quận, huyện, phường hiệu quả quản lý sẽ cao hơn do các quyết định và thực thi quyết định nhanh hơn, không phải chờ đến kỳ họp HĐND mới thông qua và thực thi quyết định. Tuy nhiên, theo các ý kiến đặc biệt là các ý kiến từ phía HĐND và MTTQ thì khi bỏ HĐND cấp quận, phường cần phải tăng nguồn lực và tạo cơ chế giám sát cho HĐND thành phố. Ngoài ra, ý kiến của MTTQ là cần có văn bản pháp quy, quy định cơ chế phối hợp chặt chẽ theo ngành dọc giữa MTTQ thành phố với MTTQ quận, phường trong công tác tổ chức nhân sự và hoạt động chuyên môn, giám sát nhân dân, phản biện xã hội...

Cuối cùng, nhu cầu của hai thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng đều mong muốn mô hình chính quyền đô thị mà họ đề xuất cách đây 5 - 6 năm sớm được Quốc hội và Chính phủ thông qua để có điều kiện phát triển đô thị theo hướng văn minh, hiện đại, đảm bảo mô hình quản lý đô thị có hiệu quả hơn trong cung cấp dịch vụ công, dịch vụ đô thị cho người dân, cho cộng đồng doanh nghiệp, cuối cùng là để góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của đất nước phù hợp với xu thế hội nhập.

Nghiên cứu của chúng tôi cũng tìm thấy sự khác biệt của hai thành phố. Những khác biệt có thể tóm lược như sau:

Thứ nhất, trong cơ chế quản lý đô thị, TP. HCM thực hiện phân cấp quá mạnh cho quận, huyện, đặc biệt là trong lĩnh vực quy hoạch, xây dựng, đất đai, vì vậy dẫn đến sự chồng chéo, cắt khúc, bỏ trống các chức năng. Cụ thể, cùng thực hiện chức năng gắn kết với nhau là quy hoạch - kiến trúc - xây dựng nhưng TP. HCM lại phân chia cho hai sở là sở Quy hoạch - Kiến trúc và sở Xây dựng, và dưới các sở này là các quận, huyện. Thay vì phân cấp như TP. HCM thì Đà Nẵng đang có xu hướng tập trung chức năng - quản lý thống nhất một đầu mối trên một số lĩnh vực then chốt như quản lý đất đai, quy hoạch, xây dựng - kiến trúc. Thực hiện xu hướng trên, Đà Nẵng căn cứ vào các điểm còn chung chung của các luật có liên quan chứ không theo các thông tư hướng dẫn chi tiết của các bộ, ngành trung ương. Nhờ có tập trung chức năng, và đặc biệt là có Hội đồng Quy hoạch - Kiến trúc nên quy hoạch của Đà Nẵng là quy hoạch tích hợp, không bị phân cấp, cắt khúc thiếu đồng bộ như quy hoạch của TP. HCM.

Thứ hai, kết quả nghiên cứu đã chứng minh được rằng phương cách quản lý của Đà Nẵng mang lại hiệu quả cao hơn TP. HCM thông qua ước lượng định lượng một số tình huống. Tình huống thứ nhất là đánh giá hiệu quả tài chính và hiệu quả kinh tế của biện pháp “đổi đất lấy hạ tầng” của Đà Nẵng. Theo đó, Đà Nẵng đã áp dụng phương thức đấu thầu đất hai bên đường dự kiến xây dựng theo quy hoạch, cùng với phương thức thanh toán ngay đầu kỳ với giá chiết khấu (giảm giá) 10%. Thực hiện phương thức này Đà Nẵng đã vi phạm các qui định về trường hợp giảm giá của Chính phủ, gây thất thoát theo giá trị sổ sách. Tuy nhiên, phương thức thanh toán ngay đầu kỳ với giá chiết khấu (giảm giá) 10% đã thu hút được lượng vốn lớn đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Tính hiệu quả tài chính qua so sánh giá trị hiện tại của dòng tiền (PV) của phương thức thanh toán nhanh giá chiết khấu (giảm giá) 10% so với (PV) của phương thức trả chậm từ 1 - 4 năm, thì hiệu quả tài chính (PV) của phương thức thanh toán ngay đầu kỳ với giá chiết khấu (giảm giá) 10% cao hơn PV của phương thức trả chậm, với mức chênh lệch là hơn 689 tỷ đồng. Hiệu quả kinh tế thể hiện qua thu được vốn nhanh hơn đầu tư vào cơ sở hạ tầng sẽ thúc đẩy thu hút đầu tư tư nhân và cuối cùng thúc đẩy tăng GDP. Kết quả ước tính cho thấy, nếu Đà Nẵng áp dụng phương thức thanh toán chậm không chiết khấu - giảm giá theo quy định của Chính phủ sẽ làm cho GDP của Đà Nẵng giảm tương ứng mỗi năm 275,88 tỷ đồng cho giai đoạn (2003 - 2011). Tình huống thứ hai, nếu thời gian thủ tục dự án xây dựng của các doanh nghiệp ngành xây dựng ở TP. HCM giảm bằng thời gian thủ tục của doanh nghiệp tại Đà Nẵng sẽ giảm được chi phí cơ hội của dự án, thu hút vốn nhanh vào nền kinh tế và tăng GDP của TP. HCM lên 0,21% (tính cho một năm 2005).

Thứ ba, Đà Nẵng đã có những biện pháp quản lý mang tính sáng tạo, thể hiện được vai trò của người đứng đầu, hướng dẫn đến một mô hình chính quyền đô thị, các chức năng quản lý thống nhất trên địa bàn, tập trung cơ quan tham mưu và cơ quan hành chính về một đầu mối. Cơ quan giám sát là HĐND thành phố làm việc có trách nhiệm như những đại biểu chuyên trách đảm bảo quyền lợi cho người dân và cộng đồng doanh nghiệp. Một số chính sách thu hút nhân tài của Đà Nẵng (cấp đất, tiền thưởng cho người được thu hút) dường như cũng mang lại hiệu quả cao thể hiện qua tinh thần và thái độ làm việc, tính chuyên nghiệp và hiệu quả công việc của đội ngũ công chức. Khi nói về mô hình chính quyền đô thị, thì dường như các cán bộ công chức thuộc các sở, quận của Đà Nẵng đều nắm rất rõ về mô hình chính quyền đô thị mà thành phố đề xuất, trong khi ở TP. HCM, nhiều sở chưa nắm được đề án chính quyền đô thị của thành phố, nhiều người chỉ được nghe thông tin không đầy đủ qua báo chí.

Thứ tư, mức độ hài lòng của người dân và cộng đồng doanh nghiệp đối với các dịch vụ công, dịch vụ đô thị do chính quyền cung cấp tại Đà Nẵng cao hơn tại TP. HCM. Ý kiến của cộng đồng doanh nghiệp và người dân ở TP. HCM cho rằng, hiện các thủ tục hành chính còn phức tạp, còn nhiều đầu mối dẫn đến vòng xoáy thủ tục. Bằng chứng vì sao người dân, doanh nghiệp ở Đà Nẵng hài lòng hơn là do cơ sở hạ tầng như đường sá, cầu cống của Đà Nẵng phát triển nhanh trong các năm gần đây, trật tự an ninh xã hội được đảm bảo, thời gian thủ tục hành chính cho giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giấy phép xây dựng được cắt giảm. Thời gian thủ tục thực hiện dự án xây dựng của doanh nghiệp ở Đà Nẵng ngắn hơn rất nhiều so với thời gian thủ tục tại TP. HCM. Kết quả này cũng trùng với kết quả điều tra mức độ hài lòng của người dân về dịch vụ công (thuộc dự án PAPI năm 2012) do MTTQ Việt Nam thực hiện. Theo đó, kết quả điều tra cho thấy điểm số trung bình của 63 tỉnh / thành ở nội dung thủ tục hành chính công là 6,88 điểm, Đà Nẵng đạt điểm cao nhất ở nội dung cung ứng dịch vụ công với ước lượng điểm trung bình là 7,43 điểm.

Cuối cùng, trong khi Đà Nẵng, hầu như tất cả lãnh đạo các cấp đang hành động theo xu hướng của một chính quyền đô thị đề xuất, thì đối với TP. HCM, các ý kiến của các sở, quận, phường cũng còn e ngại về áp dụng mô hình chính quyền đô thị. Họ cho rằng khi áp dụng mô hình chính quyền đô thị cần phải có bước đi cẩn thận, cần có thí điểm một quận trước để rút kinh nghiệm. Đặc biệt là vẫn còn các ý kiến khác nhau về thiết lập 4 đô thị vệ tinh hay hình thành chuỗi đô thị tại TP. HCM.

6.2. Các kiến nghị và điều kiện áp dụng các định hướng chính quyền đô thị dự kiến

6.2.1. Kiến nghị thay đổi khung pháp lý

Mô hình tổ chức chính quyền đô thị của thành phố nhất định phải khác với bộ máy chính quyền nông thôn. Với vai trò là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học của cả nước, các đô thị cần phải thay đổi hệ thống tổ chức để nâng cao hiệu quả quản lý, tập hợp nguồn lực cho phát triển. Đổi mới chính quyền đô thị và hệ thống quản lý cho phù hợp với các đặc trưng của đô thị là điều bắt buộc. Để áp dụng mô hình chính quyền đô thị khác với mô hình tổ chức bộ máy chính quyền địa phương ba cấp theo quy định của Hiến pháp năm 1992 và Luật Tổ chức HĐND, UBND năm 2003, thì điều trước tiên là cần thay đổi về Hiến pháp, và các khung pháp lý có liên quan.

Nghiên cứu của chúng tôi đã chỉ ra rằng, hình thành chính quyền ba cấp và phân cấp chức năng theo luật hiện hành là không hiệu quả. Vì vậy để áp dụng mô hình chính quyền đô thị mới hiệu quả hơn thì điều trước tiên cần phải sửa đổi Hiến pháp 1992 và Luật Tổ chức HĐND, UBND năm 2003. Theo đó, các điều sửa đổi của Hiến pháp cần ghi rõ bộ máy chính quyền đô thị của thành phố trực thuộc trung ương (thành phố - quận - phường) khác với bộ máy chính quyền nông thôn (tỉnh - huyện - xã). Cấu trúc của đô thị là đơn nhất cho nên chỉ có một bộ máy chính quyền duy nhất. Tuy nhiên, nếu là đô thị lớn thì thêm cánh tay nối dài quận và phường, và trong trường hợp này quận và phường chỉ là những cơ quan hành chính địa phương, không phải là những cấp chính quyền đầy đủ theo cách gọi hiện nay là có HĐND và UBND. Thành phố quá rộng lớn, đông dân và phức tạp thì có thể tổ chức các đô thị trong thành phố (như mô hình chính quyền đô thị của TP. HCM đề xuất). Kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy, chính quyền đô thị đa số là một cấp - chính quyền thành phố có Thị trưởng và Tòa thị chính, còn cấp dưới là cơ quan hành chính tự quản chứ không phải một chính quyền đầy đủ. TP. Hà Nội khi sát nhập các tỉnh Hà Tây, Hà Đông vào đã có các thị xã, thị trấn. TP. HCM đang trong quá trình đô thị hóa mạnh, các vùng nông thôn ngoại thành đã và đang trở thành các khu đô thị hiện đại, vì vậy việc hình thành nhiều đô thị hay chuỗi đô thị trong hai thành phố này là một hiện thực. Như vậy trong quy định của Hiến pháp và Luật Tổ chức chính quyền địa phương cũng phải thể hiện được các đặc điểm này.

Ngoài việc thay đổi các điều khoản liên quan đến tổ chức chính quyền địa phương, chính quyền đô thị, thì Hiến pháp, Luật Tổ chức HĐND, UBND cần thể hiện trong các quy định về quyền lực và trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu chính quyền địa phương, đặc biệt là chính quyền đô thị. Hiến pháp sửa đổi cần quy định một tỷ lệ nhất định số đại biểu HĐND là đại diện cho quyền lợi của dân là đại diện chuyên trách đại diện theo khu vực

bầu cử, phải giám sát hoạt động của chính quyền vì lợi ích của cử tri - người dân và phản ánh kịp thời những khiếu nại, ý kiến của người dân cho chính quyền.

Ngoài việc sửa đổi Hiến pháp 1992, Luật tổ chức HĐND và UBND 2003, nhiều bộ luật như Luật Đất đai, Luật Quy hoạch đô thị, Luật Xây dựng... cũng như các nghị định, thông tư của Chính phủ và các bộ, ngành trung ương có liên quan phải thay đổi cho phù hợp với mô hình chính quyền đô thị trong phân cấp quản lý chức năng giữa trung ương và địa phương, giữa UBND thành phố, các sở ngành và quận, phường. Theo đó, cần trao quyền tự chủ cho các đô thị, thành phố trực thuộc trung ương trong thu hút các nguồn lực cho phát triển. Các thành phố trực thuộc trung ương cần được trao quyền trong quyết định đầu tư, tài chính đô thị (tạo nguồn thu cho phát triển hạ tầng, phát triển đô thị), quản lý sử dụng đất đô thị có hiệu quả.

6.2.2. Kiến nghị về lựa chọn mô hình chính quyền đô thị

Các thành phố trực thuộc trung ương của Việt Nam là những đô thị lớn vì vậy cần thêm cánh tay nối dài quận và phường. Quận và phường chỉ là những cơ quan hành chính địa phương, không phải là những cấp chính quyền đầy đủ có HĐND và UBND. Hiện Việt Nam cũng có hai thành phố loại đặc biệt (Hà Nội và TP. HCM) có diện tích rộng lớn, đông dân và phân bố theo cụm đô thị mới nên có thể tổ chức các đô thị trong thành phố. Như vậy đề án đề xuất của Bộ Nội vụ phần nào phản ánh được nguyên tắc này của tổ chức chính quyền đô thị. Tuy nhiên, ở các đề xuất này có những điểm chưa làm rõ chức năng của quận và phường, UBND hay Ban đại diện hành chính, hay cấp chính quyền trung gian. Trong các đề xuất cho TP. HCM và Đà Nẵng, các quận nội thành và ngoại thành đều là một cấp chính quyền trung gian không có HĐND. Đề án mô hình chính quyền đô thị của TP. HCM cũng còn có những tranh luận về tên gọi khu đô thị mới là đô thị mới hay đô thị vệ tinh? Các đề án cũng chưa làm rõ mối quan hệ các chức năng chuyên môn giữa sở và quận, phường. Vấn đề bất hiệu quả của chính quyền đô thị hiện nay là do phân cấp, cắt khúc các chức năng quản lý. Nếu quy hoạch chiến lược không có khả năng tích hợp, sẽ không thể có sự phối hợp giữa các sở, giữa sở với quận.

Từ những vấn đề đặt ra nêu trên, chúng tôi xin đưa ra một số kiến nghị như sau:

Thứ nhất, thống nhất với phương án đề xuất là chính quyền đô thị chỉ có một cấp chính quyền duy nhất có HĐND và UBND dù đô thị có quy mô lớn hay nhỏ. Những đô thị có quy mô lớn thì cần thêm cánh tay nối dài là quận và phường. Quận và phường chỉ là những cơ quan hành chính địa phương, không phải là những cấp chính quyền đầy đủ có HĐND và UBND hay gọi là cấp chính quyền trung gian (như đề án của TP. HCM và Đà Nẵng). Cơ quan hành chính địa phương nên gọi là Cơ quan hành chính quận hay Cơ quan hành chính phường. Cơ quan hành chính quận, huyện do UBHC hay UBND thành phố bổ nhiệm, còn Cơ quan hành chính Phường do Cơ quan hành chính Quận bổ nhiệm. Cơ quan hành chính quận, phường để thực hiện các chức năng an ninh, trật tự xã hội, công tác tư pháp, các thủ tục hành chính, quản lý một số công trình phúc lợi phục vụ dân cư địa phương trên địa bàn quận, phường, có con dấu hoạt động và có quyền lực cũng như trách nhiệm trong việc quyết định các nhiệm vụ được giao.

Thứ hai, đối với những đô thị loại đặc biệt như Hà Nội và TP. HCM, việc thành lập các đô thị mới là phù hợp. Tuy nhiên, cũng cần có tên gọi đô thị mới đúng với bản chất của nó. Nếu gọi là đô thị vệ tinh thì các đô thị phải có khả năng độc lập nhất định trong phát triển kinh tế - xã hội. Chẳng hạn, Paris của Pháp và Max-cơ-va của Nga có các thành phố vệ tinh. Các thành phố vệ tinh này nằm trong cùng một vùng nhưng cũng tương đối độc lập. TP. HCM và Hà Nội có thể gọi là vùng nếu có nhiều đô thị vệ tinh.

Thứ ba, dù có nhiều đô thị trong một thành phố thì vấn đề quy hoạch tổng thể về bố trí không gian lãnh thổ và quy hoạch tổng thể phát triển ngành phải được thống nhất trong toàn bộ thành phố trực thuộc trung ương. Theo đó thành phố trực thuộc trung ương cần có một Hội đồng Quy hoạch, dưới Hội đồng Quy hoạch là một đơn vị nghiên cứu tư vấn thực hiện các chức năng nghiên cứu phát triển đô thị và xây dựng quy hoạch tích hợp cho toàn địa bàn.

Thứ tư, cần bố trí lại các sở chuyên môn cho phù hợp với mô hình chính quyền đô thị. Mặc dù cùng quản lý một chủ thể là quy hoạch gắn với kiến trúc, xây dựng, đất đai, hạ tầng nhưng ở TP. HCM tổ chức thành 4 sở, trong đó có sự chùng chéo hay không rõ ràng giữa các sở. Nên hợp nhất hai sở Quy hoạch - Kiến trúc và Xây dựng lại thành một. Kế đến là phân loại các sở quản lý tổng hợp (tài chính, nội vụ, kế hoạch, tư pháp). Không nhất thiết có các văn phòng đại diện của thành phố đóng trên tất cả các địa bàn dân cư, còn những sở quản lý chuyên ngành (xây dựng, tài nguyên - môi trường, giao thông, giáo dục, y tế...) kể cả sở Kế hoạch - Đầu tư (quản lý và cấp giấy chứng nhận kinh doanh, đầu tư cho doanh nghiệp, người dân) phải có các văn phòng đại diện theo địa bàn quận, phường thay cho các phòng chuyên môn của UBND quận hiện nay. Đà Nẵng đã thực hiện tập trung chức năng cho một sở mà không giao cho quận đã mang lại hiệu quả hơn.

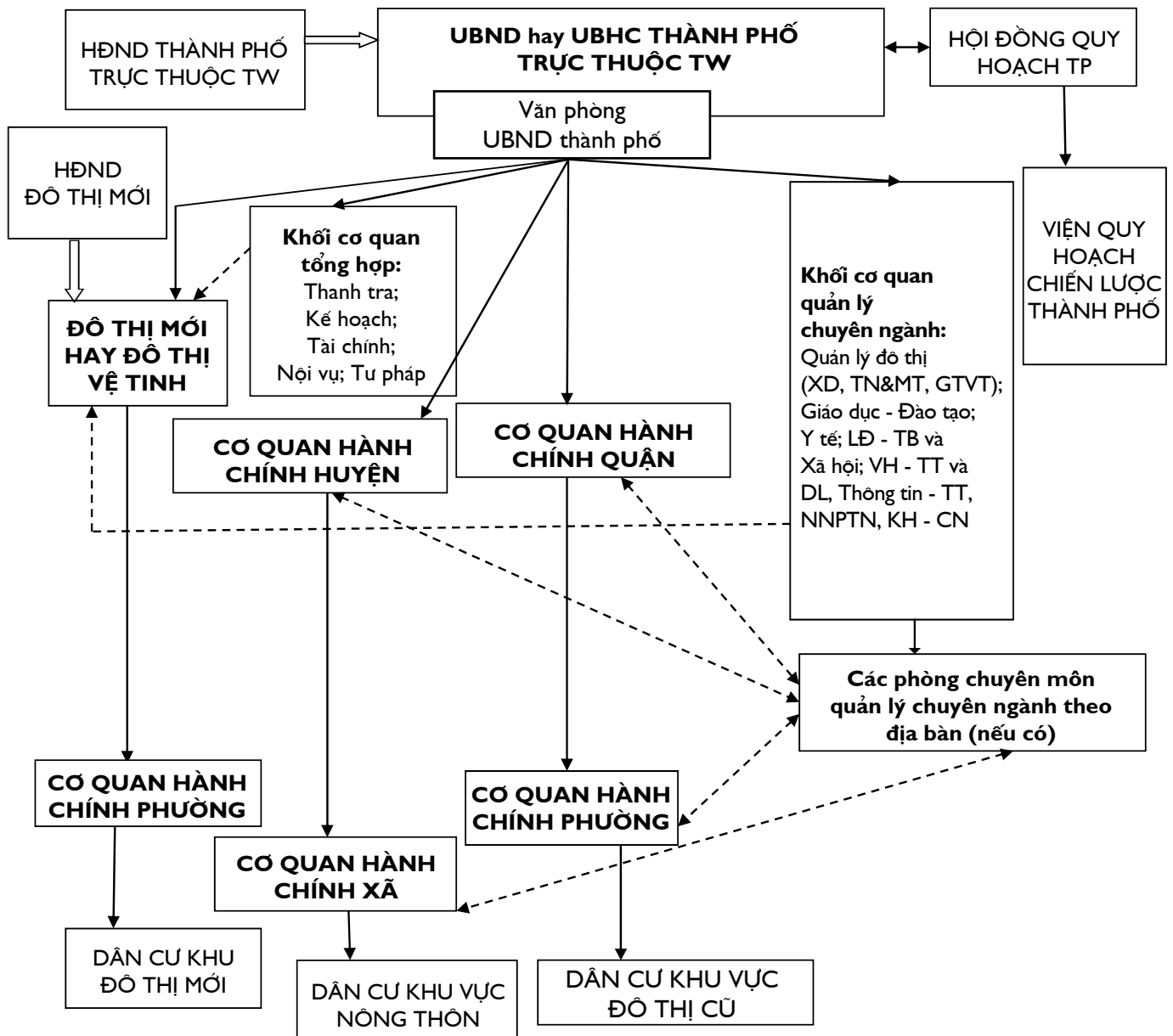
Thứ năm, để áp dụng được mô hình chính quyền đô thị đề xuất, ngoài điều kiện pháp lý như đã nêu, còn cần điều kiện nguồn lực thể hiện đảm bảo nguồn tài chính, nguồn nhân lực và cơ chế để tạo ra các nguồn lực cho sự phát triển. Như đã đề cập ở phần 3, các thành phố trực thuộc trung ương rất quan trọng cho sự phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Tuy nhiên, các chính sách hiện nay lại kìm hãm nguồn lực để phát triển của họ. Kinh nghiệm của TP. HCM và Đà Nẵng cho thấy đã có rất nhiều sáng kiến cho việc huy động nguồn lực để phát triển. Tuy nhiên, Chính phủ trung ương đã cho rằng các sáng kiến/đề xuất này vi phạm quy định. Các thành phố trực thuộc trung ương nên được trao quyền chủ động hơn hay phân quyền rộng hơn trong cơ chế tài chính (thu chi ngân sách địa phương) và trong huy động các nguồn lực. Mô hình “đổi đất lấy hạ tầng hay sử dụng quỹ đất phát triển hạ tầng” của Đà Nẵng là một ví dụ. Nguồn nhân lực để điều hành chính quyền đô thị hiệu quả phải được đào tạo theo chuẩn mực quốc tế để trở thành những công chức nhà nước có chuyên môn, chuyên nghiệp và có trách nhiệm, đạo đức nghề nghiệp. Hiện tại, các cán bộ chưa chuyên nghiệp, đặc biệt là cán bộ ở quận, phường, xã. Mức lương thấp và chính sách chưa đúng cũng góp phần dẫn đến vấn đề này. Chính quyền đô thị sẽ hoạt động hiệu quả hơn nếu lãnh đạo địa phương có thẩm quyền đầy đủ và có khả năng ra quyết định đúng đắn.

Cuối cùng, để thực hiện áp dụng chính quyền đô thị cần có bước thí điểm để rút kinh nghiệm. Đối với đô thị loại I có thể lấy Đà Nẵng làm thí điểm áp dụng mô hình chính quyền đô thị, vì Đà Nẵng đã có bước chuẩn bị và đã thực hiện một số mặt của chính quyền đô thị. Đối với đô thị loại đặc biệt, có thể lấy TP. HCM làm thí điểm. Tuy nhiên, do đặc

thù của TP. HCM có quy mô lớn, áp dụng cơ chế phân cấp mạnh cho quận, huyện đã lâu, dân cư và địa bàn phức tạp nên có thể áp dụng thí điểm một số quận nội thành và một khu đô thị mới, rút kinh nghiệm sau đó sẽ áp dụng hoàn chỉnh chính quyền đô thị.

Từ tổng hợp các đề án và những kiến nghị nêu trên, dưới đây chúng tôi đề xuất mô hình chung về tổ chức chính quyền đô thị cho các đô thị trực thuộc trung ương theo sơ đồ 6.1.

Sơ đồ 6.1: Mô hình chính quyền đô thị cho các thành phố trực thuộc trung ương



Ghi chú:
 ⇒ Cơ quan bầu ra và giám sát
 → Chỉ đạo, điều hành trực tiếp
 - - - - -> Hướng dẫn chuyên môn
 < - - - - - Hỗ trợ hồ sơ, thủ tục hành chính, xác minh giấy tờ

Tham khảo

1. Nguyễn Ngọc Bửu (2005), “*Đổi mới quản trị công để hội nhập WTO - các vấn đề cấp thiết ở Việt Nam*”
2. Luật Vốn 2010
3. Trung tâm nghiên cứu phát triển hỗ trợ cộng đồng (CECODES), MTTQ Việt Nam, Ban Dân Nguyên thuộc Ủy Ban Thường Vụ Quốc Hội và UNDP Vietnam (2009), “*Chi số quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI)*”
4. Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương (CIEM) (2005), “*Thực tiễn tốt trong việc chuyển giao quyền từ trung ương đến chính quyền địa phương*”
5. David Albrecht, Herve' Hocquard và Philippe Papin (2010), “*Phát triển đô thị ở Việt Nam: sự phát triển của chính quyền địa phương, nguồn lực, giới hạn và quá trình phát triển của quản trị địa phương*”
6. Bản thảo sửa đổi Hiến Pháp (Sửa đổi năm 2013)
7. Quan Xuân Định (1998) “*Cải cách hành chính trong nền kinh tế chuyển đổi. Trường hợp của Việt Nam*”
8. Nguyễn Sĩ Dũng “*Cải cách là loại bỏ những rào cản*”
9. Đỗ Tiến Dũng (2006), “*Chuyển giao quyền quản lý thành phố cấp tỉnh và đô thị hóa ở Việt Nam*”
10. Viện Nghiên cứu Phát triển Thành phố Hồ Chí Minh (trước đây là Viện Nghiên cứu Kinh tế), 2011, “*Tính năng đặc biệt của quản lý nhà nước đối với chính quyền đô thị / thành phố và nông thôn*”
11. Viện Nghiên cứu Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh, Cục Thống kê Thành phố Hồ Chí Minh, “*Khảo sát về sự hài lòng của người dân về chất lượng dịch vụ công*” năm 2006 và 2008.
12. Viện Nghiên cứu Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh (IER), (1991), “*Quản lý nhà nước của chính quyền địa phương*”
13. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban Nhân Dân năm 2003
14. Trần Du Lịch (IER) (2007), “*Chức năng quản lý kinh tế của chính quyền địa phương tại thành phố Hồ Chí Minh*”
15. Trần Du Lịch (2011), Phó trưởng đoàn đại biểu quốc hội TP. HCM, “*Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân vẫn chưa rõ về quy định cụ thể và phân công trách nhiệm*” - trên trang mạng Pháp Luật Việt Nam
16. Trương Đắc Linh “*Đề xuất về chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh: thiết lập chế độ thủ trưởng triệt để*” (2012) xuất bản trên trang mạng Pháp Luật TP. HCM
17. Hoàng Lộc (2006) “*Mở cửa - Cải cách hành chính đột phá*”
18. UNDP, Ban dân chủ và pháp luật thuộc Ban trung ương của MTTQ Việt Nam, và CECODES, “*Cải cách hành chính ở Việt Nam: hiện trạng và khuyến nghị*” (2009)
19. Bộ Nội vụ, Báo cáo dự án quản lý đô thị tại Việt Nam, Hội thảo tại Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 26 tháng 12 năm 2012
20. Học viện Hành chính Quốc gia, (2012), Dự thảo Báo cáo “*Đánh giá một thí điểm về xóa bỏ Hội đồng nhân dân quận, phường tại thành phố Hồ Chí Minh*”.
21. Đặng Công Ngữ (2011), “*Chính quyền thành phố: cần phải khách quan*”, đăng tải trên trang mạng của UBND Đà Nẵng
22. UBND Đà Nẵng (2009), đề xuất thí điểm chính quyền đô thị
23. UBND TP. HCM (2007), đề xuất thí điểm mô hình quản lý đô thị
24. Gs. Đỗ Quốc Sam “*Một số vấn đề của chương trình cải cách hành chính trong giai đoạn mới*”

25. Nguyễn Trường Sơn “*Hướng dẫn cải cách hành chính để đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam*”
26. Võ Văn Thôn (2008), “*Cần có một đề xuất hoàn chỉnh về chính quyền thành phố*”, Quốc hội - “*Đô thị hóa ở Sài Gòn - Thành phố Hồ Chí Minh từ quan điểm lịch sử - văn hóa trong năm 2008*”
27. TS. Lê Minh Thông (2002), “*Đổi mới tổ chức và chức năng của chính quyền địa phương trong thời kỳ đương đại*”
28. Bùi Thế Vĩnh (2008), “*Phát triển một mô hình tổ chức chính quyền thành phố mới*”
29. Hiến pháp Quốc gia Việt Nam soạn thảo vào năm 1992, được sửa đổi vào năm 2001
30. Ngân hàng thế giới - “*Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010 - thể chế hiện đại*” có một chương mang tên “*Quản trị địa phương*”, 2011



Chịu trách nhiệm xuất bản: Nguyễn Hoàng Cẩm
Ảnh bìa: Phạm Hà Thanh Tùng
In 200 cuốn, khổ (cm): 20.5 x 30

Đăng ký kế hoạch xuất bản số: 1386-2013/CXB/12-235/LĐXH

Quyết định xuất bản số: 685/QĐ-NXBLĐXH. In xong nộp lưu chiểu quy 2 năm 2014

In ấn và thiết kế: LUCK HOUSE GRAPHICS LTD. • Tel: (84-4) 6266 1523 • Email: contact@luckhouse-graphics.com

12-235

27-09



The Asia Foundation

Phòng 03, tầng 10 - 53 Quang Trung - Hà Nội - Việt Nam
Tel: + 84 (4) 3943-3263 • Fax: + 84 (4) 3943-3257 • Email: tafvn@asiafound.org

WWW.ASIAFOUNDATION.ORG