



MỘT SỐ TÁC ĐỘNG VÀ SỰ THÍCH ỨNG TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC Ở ĐÔ THỊ TẠI CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN

Th.sĩ NGUYỄN THỊ THANH THUY

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Bối cảnh quốc tế tác động đến quản lý nhà nước ở đô thị tại các nước đang phát triển.

Hiện nay, xu hướng toàn cầu hoá đang tác động rất lớn đến vấn đề quản lý nhà nước ở đô thị. Đó là xu hướng *đô thị hoá, toàn cầu hoá, phi tập trung hoá và gia tăng bất bình đẳng xã hội*. Các xu hướng này một mặt tác động tích cực nhưng mặt khác lại tác động tiêu cực đối với đời sống đô thị của các nước đang phát triển.

a. Xu hướng đô thị hoá.

Xu hướng đô thị hoá tại các nước đang phát triển thể hiện ở việc chuyển từ các làng nông thôn lên thành các thành phố, thị xã. Theo ước tính của Liên hiệp quốc, năm 2000, dân số thế giới sống trong đô thị vào khoảng 3,2 tỉ người. Tại các nước đang phát triển, trong thế kỉ XX có đến một nửa số người nghèo sống ở đô thị: 40% ở châu Phi, 45% ở châu Á và 90% ở khu vực Mĩ la tinh. Có ít nhất 600 triệu người dân châu Phi, châu Á và Mĩ la tinh sống trong tình trạng sức khoẻ và cuộc sống bị đe dọa bởi thiếu nước sạch, thiếu hệ thống thoát nước, vệ sinh, xử lý rác thải và thiếu sự chăm sóc sức khoẻ. Mặc dù vậy, xu hướng đô thị hoá vẫn đang là giải pháp cho sự phát triển. Sự tăng trưởng dân số đô thị và sự đóng góp của nó vào nền kinh tế quốc dân đã chứng minh điều này. Ước tính, các thành phố ở các nước đang

phát triển đóng góp vào khoảng 60% GDP. Đồng thời, các đô thị còn cung cấp việc làm và các cơ hội học tập, cuốn hút lượng dân di cư ngày càng tăng lên. Kinh nghiệm thực tiễn cho thấy, các chính sách phát triển nông thôn không hề tạo ra mối liên kết lâu dài giữa người dân và đất đai mà có xu hướng làm gia tăng sự di cư từ nông thôn ra đô thị bởi người nghèo không muốn duy trì cái nghèo, khi có chút vốn liếng họ sẽ mong muốn chuyển tới sống ở các thành phố, thị xã để nâng cao điều kiện sống của mình.

b. Xu hướng toàn cầu hoá.

Trong những năm đầu của thiên niên kỉ mới, xu hướng toàn cầu hoá được hình thành một cách rõ nét bởi cuộc cách mạng về khoa học - công nghệ, thông tin trên thế giới, bởi sự hình thành các khối liên kết kinh tế vùng và sự tăng trưởng mạnh mẽ của các dòng chảy tiền tệ quốc tế vượt qua sự ngăn cách biên giới giữa các quốc gia. Tình hình này dẫn đến việc hình thành lại mối quan hệ giữa khu vực công và tư ở cấp địa phương, làm tăng sự cạnh tranh giữa các thành phố về đầu tư trong và ngoài nước, dẫn đến giảm nguồn tài chính cho dịch vụ công đối với tầng lớp người nghèo trong đô thị. Đồng thời, có thể thấy rằng toàn cầu hoá mang đến các cơ hội cho một số thành phố được sự hỗ trợ về vốn đầu tư thông qua việc tạo ra các

thể chế tín dụng đô thị, trái phiếu đô thị, các công ty phát triển đô thị.

c. Xu hướng phi tập trung hoá.

Xu hướng phi tập trung hoá hiện đã lan rộng tại các nền kinh tế đang phát triển và chuyển đổi. Có khoảng 63 nước đang phát triển đã thực hiện chuyển giao bớt quyền lực cho chính quyền địa phương. *Phi tập trung hoá* thường được xác định ít nhất dưới 4 dạng: *giao quyền, uỷ quyền, tản quyền* và *chuyển giao*. *Giao quyền* là sự chuyển giao trách nhiệm điều hành quản lý ở mức rộng hơn, điều đó có nghĩa là nâng cao sức mạnh của chính quyền địa phương. *Uỷ quyền* là sự chuyển nhượng lại quyền ra quyết định cụ thể nào đó, tức là chuyển giao các nhiệm vụ quản lý đối với những công việc cụ thể nào đó. *Tản quyền* là sự sắp xếp lại về không gian của một số cơ quan hành chính trung ương, có nghĩa là chuyển dịch địa điểm của các cơ quan trung ương xuống các địa phương. *Chuyển giao* xuất hiện khi trách nhiệm quản lý và quy hoạch được chuyển giao từ chính quyền sang các tổ chức tự nguyện, tổ chức tư nhân hay phi chính phủ. Một điều cần chú ý là sự chuyển giao trách nhiệm bao giờ cũng phải đi liền với sự chuyển giao các nguồn lực (con người, tài chính và vật chất) thì phi tập trung hoá mới mang lại lợi ích thiết thực cho cộng đồng. Các quá trình phi tập trung hoá thường liên quan tới trách nhiệm chia sẻ ngân sách, sự phân bổ thu nhập từ thuế ở cấp địa phương và khả năng của địa phương về tạo nguồn thu và khả năng quản lý hành chính. Điều này đòi hỏi phải nâng cao trình độ, năng lực của bộ máy chính quyền địa phương sao cho các cơ quan trung ương và địa phương phối hợp với nhau một cách dễ dàng.

d. Xu hướng gia tăng bất bình đẳng xã hội.

Trong quá trình toàn cầu hoá, xu hướng

bất bình đẳng xã hội đã gia tăng một cách nhanh chóng không chỉ giữa các quốc gia mà còn giữa các nhóm người trong cùng một quốc gia. Theo Chương trình phát triển Liên hiệp quốc (UNDP), tài sản của 200 tỉ phú trên thế giới còn lớn hơn cả tài sản của 41% dân số thế giới, có nghĩa là có gần 2,5 tỉ người đang sống trong những điều kiện vô cùng thiếu thốn. Trong khi của cải thế giới tăng gấp 7 lần trong vòng 50 năm trở lại đây thì con số người nghèo vẫn tiếp tục gia tăng. 20% dân số trên thế giới là những người nghèo nhất có sở hữu giảm từ 2,3% xuống còn 1,4% phần thu nhập của thế giới trong vòng 30 năm qua. Trong khi đó, 20% dân số thế giới là người giàu nhất chiếm từ 70% tăng lên chiếm 85% của cải thế giới, do vậy, khoảng cách giữa những người giàu nhất và những người nghèo nhất đã tăng gấp đôi. Một thế giới mà khoảng cách giữa những người giàu nhất và những người nghèo nhất tăng gấp đôi cứ sau 30 năm là một thế giới không bền vững. Các đô thị phải đương đầu với những hội chứng trực tiếp của sự bất bình đẳng xã hội này hơn bất cứ nơi nào trong quốc gia. Nhưng mặt khác, xu hướng này cũng đem lại một cơ hội để nâng cao đời sống người nghèo thông qua các chương trình tạo việc làm.

Những phân tích khái quát về các xu hướng trên chỉ ra rằng *toàn cầu hoá, khu vực hoá, địa phương hoá* là những biểu hiện mang tính chất địa lý của cùng một hiện tượng, nói cách khác, đó là sự thay đổi mang tính chất nền tảng về các mối quan hệ địa phương- toàn cầu trên thế giới, do đó, cần thiết phải nâng cao năng lực của chính quyền các thành phố và thị xã.

2. Sự thay đổi trong quản lý nhà nước ở đô thị của các nước đang phát triển.

Phát triển đô thị là một nghệ thuật.

Không có một công thức lý tưởng nào cho phát triển và quản lý đô thị ở tất cả các quốc gia. Các thành phố ở các quốc gia đòi hỏi phương pháp tiếp cận theo kiểu “thợ may” chứ không phải phương pháp tiếp cận theo kiểu “một cỡ vừa cho tất cả”. Do vậy, không thể đề ra một khung lý thuyết hay một loạt các chỉ số để giải thích hay so sánh giữa các thành phố. Tuy nhiên, thực tế cho thấy rằng những kinh nghiệm tốt về phát triển đô thị thường có một số đặc điểm chung. Những đặc điểm chung này ở châu Phi, châu Á, Mĩ la tinh, ở các siêu đô thị hay các thị xã nhỏ thường cho thấy rằng, QLNN ở đô thị có tính chất quyết định tới sự phát triển đô thị.

Có thể xem xét các nguyên tắc QLNN ở đô thị khi đối mặt với các vấn đề toàn cầu ảnh hưởng đến các thành phố qua kinh nghiệm của các quốc gia đang phát triển. Đó là các nguyên tắc:

- *Phòng vệ*: Trên thực tế, chính quyền trung ương và địa phương thường bắt đầu đưa ra hàng loạt chính sách đối với các thành phố khi điều đó đã quá muộn hoặc trở nên quá tốn kém. Chúng ta không nên chờ cho đến khi các thành phố tràn đầy không khí ô nhiễm hay ngập tràn trong rác thải thì mới bắt đầu hành động. Người ta tính ra rằng giá phải trả cho việc giải quyết một vấn đề đã xảy ra cao gấp 100 lần so với chi phí để phòng chống chúng. Để làm việc này, các thành phố nên tự kiểm soát tình hình của mình và phối hợp với các đối tác tư nhân, các tổ chức xã hội để cùng hướng tới một tương lai chung.

- *Mức độ phù hợp*: Các thành phố của các nước đang phát triển có cùng những thách thức to lớn tương tự như những thách thức mà các thành phố như Niu Oóc, Tô-ki-ô, Mê-xi-cô, Băng Cốc trước đây gặp phải. Tuy nhiên, chính quyền các

thành phố đang phát triển hầu như không nhớ tới những bài học cũng như những sai lầm mà các thành phố trên gây ra trong quá khứ. Hầu hết các công nghệ được sử dụng trong các thành phố ngày nay được phát minh trong thế kỉ trước và được thực hiện trong suốt nửa đầu của thế kỉ này. Các thành phố nhỏ, có tỉ lệ phát triển đô thị cao có cơ hội thay đổi hướng đi và lựa chọn công nghệ thích hợp với nhu cầu và khả năng chi trả của mình.

- *Quy hoạch*: Chính quyền các thành phố phải hiểu rõ về cấu trúc đô thị của mình, hướng tăng trưởng và các nguyên nhân dẫn đến tăng trưởng đô thị. Yếu tố cấu trúc có lẽ là yếu tố quan trọng nhất đối với các đô thị ở các nước đang phát triển có tốc độ tăng trưởng cao. Đặc biệt, chính quyền trung ương nên quan tâm thích đáng về cấu trúc sử dụng đất trong lãnh thổ và trong hệ thống đô thị của mình. Các vấn đề như khả năng về nguyên liệu sống; chất lượng, số lượng, vị trí các nguồn tài nguyên thiên nhiên; vấn đề di cư và mối quan hệ đô thị - nông thôn đều phải được xem xét ở cả cấp trung ương và địa phương trong một tổng thể cân bằng.

- *Quản lý công và xây dựng năng lực của chính quyền đô thị*: Rất nhiều thành phố trên thế giới bị rơi vào vòng luẩn quẩn phụ thuộc vào bên ngoài từ các nguồn lực quốc tế và từ chính quyền trung ương. Nhưng nếu được pháp luật cho phép thì các thành phố có một tiềm năng to lớn để tăng nguồn thu. Chẳng hạn như ở thành phố Pasig ở Phi-lip-pin hiện đang cố gắng tăng ngân sách thành phố đến 1200% đơn giản chỉ bằng cách nâng cao khả năng thu từ các nguồn trong thành phố.

Trên đây là những nguyên tắc để quản lý đô thị bền vững trong bối cảnh thế giới hiện nay. Trong đó, QLNN ở đô thị được tiếp cận theo hướng tăng hiệu quả của

chính quyền trung ương và địa phương trong việc cung cấp các dịch vụ đáp ứng nhu cầu của người dân. Khi đó, những chức năng truyền thống của chính quyền được thực hiện theo những cách thức hoàn toàn mới. Các vấn đề như cấp nước, thoát nước, sức khỏe, vệ sinh, giao thông, an ninh trật tự, bảo vệ môi trường, nhà ở, năng lượng, quản lý nguồn lực đều đòi hỏi phải có sự cộng đồng trách nhiệm và cùng tham gia của tất cả người dân đô thị. Đây

cũng là kinh nghiệm tốt để nâng cao hiệu quả QLNN ở đô thị tại Việt Nam □

Tài liệu tham khảo:

1. Oversea Development Institute, *Decentralisation and Governance* (http://www.keysheets.org/11_dec_and_gov.pdf).
2. Global Development Center, *Understanding Urban Governance* (<http://www.gdre.org/gov/ugov-dejine.html>).
3. J.Rabinovich, *From Urban Management to Urban Governance. Towards a Strategy for the New Millenium* (<http://www.urbanicity.org/FullDoc.asp.ID=314>).

* * * * *

VẤN ĐỀ TÁI ĐỊNH CƯ...

(Tiếp theo trang 38)

của người dân TĐC. Ưu tiên về đất đai canh tác phải đầy đủ, không chỉ trước mắt mà về lâu dài trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội tại vùng TĐC; chú trọng xây dựng đường giao thông, trường học, để người dân thuận tiện việc đi lại, sinh sống và học tập. Đồng thời, cần đầu tư thỏa đáng cho vùng TĐC về cơ sở hạ tầng, có thể đầu tư một lần (tránh tình trạng đầu tư nhỏ, lẻ, gây lãng phí), đầu tư đúng, kịp thời, công khai, có sự giám sát của người dân.

- Phần lớn những người TĐC là người dân tộc thiểu số cho nên việc di chuyển cũng cần tính đến các mối quan hệ cộng đồng của họ. Do vậy, cần tổ chức di chuyển theo cộng đồng họ hàng hay làng xã của người TĐC. Đây cũng là điều kiện để dễ dàng ổn định dân cư, ổn định an ninh xã hội và phát huy được *năng lực tự quản* của người dân trong quá trình chuyển cư. Chính sự di chuyển theo cộng đồng này sẽ tạo một tâm thế cho mỗi người TĐC không thấy sự thay đổi về địa vị xã hội của họ tại nơi ở mới.

- Cần phát huy tối đa các chương trình

hỗ trợ phát triển về mọi mặt: kinh tế, giáo dục, y tế, khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, phát triển và hỗ trợ chuyển đổi ngành nghề để cả những người TĐC theo hình thức “di vén” cũng như những người chuyển cư hẳn đến nơi khác có đủ điều kiện tạo lập và xây dựng đời sống kinh tế ổn định.

- Đối với những vùng “nhạy cảm” về an ninh, quốc phòng cần tính toán và di dân đến có sự chọn lọc để đảm bảo an toàn cho an ninh quốc gia.

Công tác tuyên truyền, vận động người dân ra đi là việc làm hết sức quan trọng của các cấp ủy Đảng, chính quyền, đoàn thể xã hội. Chỉ khi tư tưởng thông suốt thì công cuộc di chuyển TĐC mới thành công. Cũng cần khuyến khích những người “năng động” tự tổ chức di chuyển (tự đi). Quá trình TĐC sông Đà cho thấy, yếu tố tự quản cộng đồng trong quá trình chuyển cư có vai trò rất quan trọng □

1. Khái niệm “di vén” ở đây được hiểu là quá trình chuyển cư dân lên TĐC khỏi cao trình của mặt nước (trong khu vực lòng hồ) khi đập đập xong và khỏi nơi bị ngập khi nước hồ đạt đỉnh lũ cao nhất.

chính quyền trung ương và địa phương trong việc cung cấp các dịch vụ đáp ứng nhu cầu của người dân. Khi đó, những chức năng truyền thống của chính quyền được thực hiện theo những cách thức hoàn toàn mới. Các vấn đề như cấp nước, thoát nước, sức khỏe, vệ sinh, giao thông, an ninh trật tự, bảo vệ môi trường, nhà ở, năng lượng, quản lý nguồn lực đều đòi hỏi phải có sự cộng đồng trách nhiệm và cùng tham gia của tất cả người dân đô thị. Đây

cũng là kinh nghiệm tốt để nâng cao hiệu quả QLNN ở đô thị tại Việt Nam □

Tài liệu tham khảo:

1. Oversea Development Institute, *Decentralisation and Governance* (http://www.keysheets.org/11_dec_and_gov.pdf).
2. Global Development Center, *Understanding Urban Governance* (<http://www.gdre.org/ugov/ugov-dejine.html>).
3. J.Rabinovich, *From Urban Management to Urban Governance. Towards a Strategy for the New Millenium* (<http://www.urbanicity.org/FullDoc.asp.ID=314>).

* * * * *

VẤN ĐỀ TÁI ĐỊNH CƯ...

(Tiếp theo trang 38)

của người dân TĐC. Ưu tiên về đất đai canh tác phải đầy đủ, không chỉ trước mắt mà về lâu dài trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội tại vùng TĐC; chú trọng xây dựng đường giao thông, trường học, để người dân thuận tiện việc đi lại, sinh sống và học tập. Đồng thời, cần đầu tư thoả đáng cho vùng TĐC về cơ sở hạ tầng, có thể đầu tư một lần (tránh tình trạng đầu tư nhỏ, lẻ, gây lãng phí), đầu tư đúng, kịp thời, công khai, có sự giám sát của người dân.

- Phần lớn những người TĐC là người dân tộc thiểu số cho nên việc di chuyển cũng cần tính đến các mối quan hệ cộng đồng của họ. Do vậy, cần tổ chức di chuyển theo cộng đồng họ hàng hay làng xã của người TĐC. Đây cũng là điều kiện để dễ dàng ổn định dân cư, ổn định an ninh xã hội và phát huy được *năng lực tự quản* của người dân trong quá trình chuyển cư. Chính sự di chuyển theo cộng đồng này sẽ tạo một tâm thế cho mỗi người TĐC không thấy sự thay đổi về địa vị xã hội của họ tại nơi ở mới.

- Cần phát huy tối đa các chương trình

hỗ trợ phát triển về mọi mặt: kinh tế, giáo dục, y tế, khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, phát triển và hỗ trợ chuyển đổi ngành nghề để cả những người TĐC theo hình thức “di vén” cũng như những người chuyển cư hẳn đến nơi khác có đủ điều kiện tạo lập và xây dựng đời sống kinh tế ổn định.

- Đối với những vùng “nhạy cảm” về an ninh, quốc phòng cần tính toán và di dân đến có sự chọn lọc để đảm bảo an toàn cho an ninh quốc gia.

Công tác tuyên truyền, vận động người dân ra đi là việc làm hết sức quan trọng của các cấp uỷ Đảng, chính quyền, đoàn thể xã hội. Chỉ khi tư tưởng thông suốt thì công cuộc di chuyển TĐC mới thành công. Cũng cần khuyến khích những người “năng động” tự tổ chức di chuyển (tự đi). Quá trình TĐC sông Đà cho thấy, yếu tố tự quản cộng đồng trong quá trình chuyển cư có vai trò rất quan trọng □

1. Khái niệm “di vén” ở đây được hiểu là quá trình chuyển cư dân lên TĐC khỏi cao trình của mặt nước (trong khu vực lòng hồ) khi đập đập xong và khỏi nơi bị ngập khi nước hồ đạt đỉnh lũ cao nhất.