

# Điều hành đô thị

Trên thế giới, xu hướng phân cấp mạnh cho chính quyền địa phương đã làm tăng vai trò của chính quyền đô thị. Nhưng, yếu tố quyết định đến hiệu quả của công tác quản lý địa phương gắn liền với các đặc điểm văn hóa chính trị riêng của mỗi thành phố.

**N**gày nay, vấn đề điều hành đô thị luôn nằm trong chương trình nghị sự của cộng đồng quốc tế vì trong thập kỷ vừa qua, các định chế quốc tế và các nhà tài trợ phát triển luôn xem các địa phương là những chủ thể không thể thiếu trong quá trình phát triển kinh tế xã hội và là nơi thể hiện nền dân chủ.

Để đảm trách được vai trò này, chính quyền địa phương phải mang tính đại diện cao, chính thống và hiệu quả trong chỉ đạo phát triển đô thị. Những yêu cầu này là hệ quả của 3 yếu tố logic: văn hóa và định chế chính trị địa phương; quan hệ giữa địa phương với trung ương; các ràng buộc bên ngoài.

## Tham gia thảo luận ngân sách



Một cuộc họp cấp thành phố tại Bê-lem, Bra-xin.

Năm 1988, đảng lao động Braxin đã đề ra chủ trương đồng quản lý ngân sách ở thành phố Porto Alegre (Braxin). Nhờ cơ chế tham gia theo hình tháp, nên người dân có thể quyết định từ 3 đến 15% ngân sách của thành phố: cấp thứ nhất được tổ chức theo chung cư hay tuyến phố, ủy quyền cho cấp thứ 2 là cấp bao gồm các khu phố và các khu vực ưu tiên. Cấp thứ hai tham gia vào hội đồng ngân sách cùng với chính quyền địa phương và các chủ thể hoạt động xã hội.

Gần 200 thành phố đã áp dụng chủ trương này, nhưng có điều chỉnh cho phù hợp với địa phương mình: Rio Grande Do Sul đã triển khai cơ chế ngân sách có sự tham gia ở cấp tiểu bang; Belem đã mở rộng cơ chế này lên hội đồng thành phố; Belo Horizonte đã đưa vào nguyên tắc ngân sách có sự tham gia trong lĩnh vực nhà ở xã hội. Ngoài Braxin, chúng ta còn có thể thấy những cách làm tương tự khác ở Peru, Equator và Bolivia.





### Văn hóa đô thị và chính trị

Mỗi vùng, mỗi đô thị đều có nền văn hóa chính trị đặc thù của mình. Cách tổ chức, hoạt động và quyền hạn của mỗi chính quyền địa phương ở mỗi nước minh chứng rõ nét cho sự đa dạng này. Tính bền vững về văn hóa chính trị và tổ chức thể chế là sản phẩm của lịch sử, ví dụ ở Nam Mỹ, vai trò của thị trường rất quan trọng. Mặt khác, ý tưởng về chính quyền đô thị vẫn còn mới nên chưa thể xác định được vai trò của nó.

Ý tưởng về công dân địa phương cũng không phải là một ý tưởng phổ quát và trình độ của xã hội công dân ở mỗi nơi cũng mỗi khác. Ở Nam Mỹ, tiếng nói của xã hội dân sự giúp người dân tham gia thật sự vào quá trình ra quyết định, còn ở Châu Phi, hoạt động của xã hội dân sự thiên về hướng tìm cách lách các quy định của các chế độ chuyên chế.

Trong những điều kiện như thế, để hiểu được cách vận hành của một thành phố cần phải có một sự hiểu biết sâu về các mối quan hệ giữa tổ chức hành chính, thách thức của phát triển đô thị với văn hóa chính trị của địa phương. Các công trình cơ sở hạ tầng lớn, cấp nước sạch hay xử lý nước thải thường cần được nghiên cứu ở quy mô địa bàn



*Chiến dịch vận động tranh cử cấp thành phố ở Caracas (Venezuela).*

Chùm sao nhân loại, một tác phẩm biểu trưng cho "Các trường hiện đại trong đối thoại và trao đổi hữu nghị giữa các dân tộc", theo tác giả Chez Zen.

## Không tư nhân hóa lĩnh vực cấp nước sạch

Việc người dân Thành phố Cochabamba (Colombia) không chấp nhận giao cho tư nhân công tác cấp nước sạch vào năm 2000 đã trở thành biểu tượng trên toàn thế giới trong việc chống lại tư nhân hóa các loại dịch vụ. Sau một năm căng thẳng, các công ty tư nhân đã phải rút lui và chịu tổn thất lên đến 50 triệu USD. Hiện nay, việc cấp nước cho Thành phố do công ty nhà nước SEMAPA đảm trách trong đó 3/7 thành viên hội đồng quản trị là đại diện của người dân. Nhờ sự hỗ trợ của nhiều nhà tài trợ, công ty đã mở rộng được mạng lưới và cung cấp nước với giá xã hội chấp nhận được. Hai công ty cấp nước tư nhân đã từ bỏ việc yêu cầu bồi thường thiệt hại vào năm 2006 nhờ trung gian hòa giải là chính phủ Bolivia.

lớn – ví dụ quy mô lưu vực đối với việc cấp nước sạch, quy mô cộng đồng đô thị đối với giao thông đô thị. Ở nhiều vùng đô thị lớn, chính quyền địa phương thường liên kết với nhau để quản lý địa bàn tốt hơn. Từ thập niên 80 của thế kỷ trước, thành phố Bangkok đã xây dựng chiến lược quản lý địa bàn ở quy mô vùng đô thị. Từ năm 2004, Bombay và thành phố mới Navi Mumbai đã thành lập một cơ quan chung để quản lý các vấn đề về phát triển đô thị.

Sự phát triển đô thị mà đặc trưng là sự phân rã của các cộng đồng và sự trải rộng của đô thị thường là do những khó khăn trong xây dựng tầm nhìn về phát triển. Hiện nay, một số thành phố đã ý thức được vấn đề này và đã đề xuất việc chia địa bàn của mình thành những khu vực nhỏ hơn mà tại đó việc xây dựng ý tưởng cũng như chiến lược phát triển đô thị mang tính định hướng cho hoạt động của các tác nhân ở đô thị được thực hiện dễ dàng hơn. Xu hướng này được phát triển ở Braxin, nước có rất nhiều kinh nghiệm trong việc xây dựng các phương thức phi tập trung hóa trong điều hành đô thị.

Sau khi trải qua một thảm họa – thiên tai, chiến tranh – ưu tiên hàng đầu của chính quyền địa phương là đáp ứng nhu cầu trước mắt của người dân và xây dựng cho tương lai. Trong đa số các trường hợp, tính cấp thiết trong các hành động

(nhANH chóng xây dựng lại, tái định cư, các vấn đề về sức khỏe cộng đồng...) vượt lên trên tư duy đầu tư phát triển thành phố về lâu dài. Xét về phương diện này, Nam Phi là nước đã xây dựng được tầm nhìn về đô thị thời hậu Apartheid, đô thị nén. Ý tưởng chính là dệt lại tấm vải đô thị bằng cách gắn kết những mảng đô thị được tạo ra trong thời kỳ Apartheid, tổ chức lại mạng lưới giao thông, phân bổ lại đất đô thị và tổ chức lại các hoạt động với phương châm càng đa dạng càng tốt trong khuôn khổ dự án tăng mật độ đô thị.

## Phi tập trung hóa và điều hành địa phương đang được thử thách

Từ khoảng 15 năm trở lại đây, quá trình phi tập trung hóa về chính trị, thuế và hành chính đã được triển khai ở nhiều nước trên thế giới. Điều này phù hợp với mong muốn tăng hơn nữa hiệu suất điều hành, giải quyết các vấn đề ở địa phương bằng cách phối hợp giữa nhà nước với tư nhân và người dân. Hiện nay, các mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với chính phủ trung ương đang được thiết lập xoay quanh mô hình này.

Đối với những khu vực, những quốc gia mong muốn điều chỉnh cơ cấu tổ



Hội đồng nhân dân Thành phố Papudo (Chile) và Thành phố Praia Grande (Braxin).



chức và vai trò của nhà nước là chỉ thuần túy điều tiết do thiếu phương tiện tài chính, thì mô hình phi tập trung hóa có thể là cơ hội cho chính quyền trung ương giao bớt một phần quyền hạn và nghĩa vụ của mình cho chính quyền địa phương. Ở Châu Phi, việc chuyển giao nguồn lực cần thiết để thực hiện điều này vẫn chưa được thực hiện. Do đó, chính quyền địa phương chưa có khả năng đứng ra làm chủ đầu tư và thương thảo với nhà tài trợ.

## Phi tập trung hóa theo kiểu Ấn Độ

Các đô thị ở Ấn Độ chỉ tiếp nhận khoảng 1/3 dân số của nước này, nhưng lại đóng góp đến 60% thu nhập của quốc gia. Từ thập niên 80, chính phủ Ấn Độ đã nhận thấy vai trò đầu tàu của đô thị. Năm 1992, hiến pháp đã được sửa đổi và công nhận chính quyền địa phương cả đô thị lẫn nông thôn là một cấp thứ 3 của chính phủ. Hội đồng nhân dân với 1/3 số ghế dành cho phụ nữ không chỉ đảm nhận vai trò quản lý quy hoạch mà còn quản lý cả tài chính – việc chuyển trách nhiệm này cho địa phương đi kèm với việc giảm hỗ trợ từ chính phủ. Hiện nay, tính năng động trong phát triển ở các vùng của Ấn Độ rất khác nhau tùy theo khả năng nắm bắt các công cụ phát triển của chính quyền địa phương.

Khả năng hành động của địa phương vẫn còn nhiều hạn chế và chưa tương xứng với thẩm quyền có được trong khuôn khổ quá trình phi tập trung hóa. Điều này là do chính quyền địa phương thiếu rất nhiều nguồn lực cả về nhân sự lẫn sự phối hợp với các đơn vị đại diện của các cơ quan chính phủ tại địa phương cũng như các ban ngành của địa phương. Cần ưu tiên bổ sung những năng lực này cho chính quyền địa phương đặc biệt là trong dịch vụ do nhà nước thực hiện cũng như trong quản lý dịch vụ ủy thác cho tư nhân. Do đó, đào tạo cán bộ địa phương là điều kiện cần thiết cho việc điều hành đô thị có hiệu quả.

Việc công nhận đô thị là trung tâm của sự phát triển vẫn chưa đủ để nhiều quốc gia tạo điều kiện cho đô thị tự chủ về chính trị. Tuy nhiên, việc giao cho đô thị những vai trò mới đã đưa đô thị trở thành những chủ thể không thể thiếu trong tất cả các cơ chế hợp tác và phát triển ở địa phương. ■

## Danh mục trang web tham khảo

*Chương trình nhà ở của LHQ – UN/Habitat*  
[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

Trang web của Ngân hàng Thế giới dành riêng cho khu vực công.  
[www.worldbank.org/publicsector](http://www.worldbank.org/publicsector)

*Liên hiệp các thành phố và chính quyền địa phương – UCLG*  
Đài quan sát Quốc tế tình hình dân chủ tại địa phương và phi tập trung hóa GOLD, theo cách viết tắt trong tiếng Anh, là một cổng internet do UCLG thực hiện nhằm cung cấp thông tin cho các tác nhân tại địa phương về tình hình phi tập trung hóa và điều hành địa phương trên khắp thế giới.  
[www.cities-localgovernments.org/gold](http://www.cities-localgovernments.org/gold)

*Cities Alliance – Liên minh đô thị* Tổ chức hợp tác giữa Ngân hàng Thế giới, các tổ chức quốc tế và cơ quan hợp tác ở các quốc gia và các thành phố. Liên minh đô thị được thành lập nhằm giải quyết các vấn đề ở các khu dân cư tạm bợ và sự nghèo khổ ở đô thị.  
[www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org)

*Chính quyền địa phương trên thế giới – WLA*  
ALM/WLA là một cơ sở dữ liệu cung cấp cho đại biểu hội đồng nhân dân, người ra quyết định, người làm việc ở trường đại học và doanh nghiệp thông tin ngắn gọn về chính quyền địa phương ở nhiều nước trên thế giới.  
[www.almwla.org](http://www.almwla.org)

*Tổ chức khoa học nghiên cứu toàn cầu hóa và phát triển – GEMDEV*  
[www.gemdev.org](http://www.gemdev.org)

*Quan hệ đối tác vì sự phát triển đô thị – MDP*  
[www.pdm-net.org/](http://www.pdm-net.org/)

*Hội quốc tế các thị trường Pháp ngữ – AIMF*  
[www.aimf.asso.fr](http://www.aimf.asso.fr)

Danh mục trang web trực tuyến:  
[www.villesenavenir.org](http://www.villesenavenir.org)

**Hội đồng xã Bidar (hình bên dưới) và Hội đồng xã Kasaragod (hình bên cạnh) ở Ấn Độ.**

