

Quản lý và đầu tư hạ tầng kỹ thuật đô thị ở nước ta



TS. Vũ thị Vinh
Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội

Việt Nam đang trên đường hội nhập, chúng ta sẽ có nhiều cơ hội nhưng cũng sẽ có nhiều thách thức. Một thách thức lớn đó là sự cạnh tranh gay gắt trên nhiều lĩnh vực. Đối với một quốc gia hệ thống các đô thị có vai trò quan trọng trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội và giữ vai trò quyết định trong nền tài chính quốc gia. Từ thực tế của nhiều nước cho thấy thu nhập của hệ thống đô thị có thể chiếm từ 60%- 90% tổng thu nhập của nền kinh tế quốc dân. Cũng vì lẽ đó các đô thị trở thành tiêu điểm trong xu thế cạnh tranh này. Trong mỗi đô thị hệ thống hạ tầng kỹ thuật lại là yếu tố rất quan trọng nó phản ánh tiềm năng phát triển của đô thị đó. Vì thế nơi nào có cơ sở hạ tầng kỹ thuật tốt, nơi đó sẽ có lợi thế cạnh tranh nhiều hơn.

I. TÌNH HÌNH QUẢN LÝ VÀ ĐẦU TƯ HỆ THỐNG HẠ TẦNG KỸ THUẬT TRONG CÁC ĐÔ THỊ CỦA NƯỚC TA.

Trong những năm qua, bộ mặt của đô thị đã có nhiều thay đổi. Hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị ngày càng được cải thiện. Nhiều thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng v.v. hàng năm đầu tư hàng nghìn tỷ đồng vào việc xây dựng hạ tầng kỹ thuật đô thị. Hệ thống đường xá được mở rộng, chỉnh trang, nhiều nhà máy nước được xây dựng, công tác vệ sinh môi trường cũng được quan tâm đúng mức, đã góp phần làm cho các đô thị của chúng ta xanh hơn, đẹp hơn.

Tuy nhiên, hệ thống hạ tầng kỹ

thuật đô thị vẫn luôn là vấn đề nan giải, vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển của đô thị ví dụ như nạn ách tắc giao thông xảy ra hàng ngày vào giờ cao điểm, nạn ngập úng vào mùa mưa ở nhiều thành phố lớn thực sự đã trở nên bức xúc không dễ dàng giải quyết một sớm một chiều. Nguyên nhân của tình hình là do :

1. Quá trình đô thị hoá mạnh nhưng chưa được chuẩn bị đầu tư về cơ sở hạ tầng kỹ thuật.

Ở các nước phát triển, do có điều kiện kinh tế mạnh nên quá trình đô thị hoá thường được chuẩn bị trước. Các điểm dân cư mới được hình thành với việc đáp ứng đầy đủ hệ thống dịch vụ đô thị như nhà ở, trường học, bệnh viện, điện, nước, giao thông v.v. Việc nối liền với các đô thị trung tâm bằng các tuyến đường giao thông có chất lượng cao, có hệ thống giao thông công cộng hiện đại phục vụ gần như suốt ngày đêm, sự thuận tiện này làm tăng tính hấp dẫn và từ đó giảm nhẹ áp lực dân số cho các đô thị lớn và cực lớn.

Ở nước ta, đô thị hoá thường là sự chuyển biến một vùng nông thôn nào đó thành một khu vực của đô

thị, sự chuyển đổi này nặng về tính chất hành chính mà chưa được chuẩn bị về cơ sở hạ tầng dù ở mức độ thấp. Quá trình đô thị hoá không có sự chuẩn bị trước như vậy nhiều nhà nghiên cứu gọi là "đô thị hoá tự phát".

Trong báo cáo của Ban Tổ chức Cán bộ Chính Phủ tại Hội Nghị công bố và triển khai Định hướng quy hoạch tổng thể đô thị Việt Nam đến năm 2020 đã đề cập "... do chưa có giải pháp hợp lý nên đô thị hoá đến đâu thì địa giới hành chính đô thị lại phình ra đến đó làm cho đơn vị hành chính đô thị không ổn định, gây khó khăn cho công tác quản lý nhà nước...". Các khu vực như vậy chiếm một diện tích khá lớn trong các đô thị của nước ta. Chỉ lấy 4 thành phố trực thuộc Trung ương cũng cho những số liệu cụ thể như bảng dưới đây (bảng1):

Trong một báo cáo của Ngân hàng Thế giới đánh giá về cơ sở hạ tầng giao thông của Việt Nam năm 2000 cũng nhận xét : Mật độ đường của Việt Nam là 0,3 km/km², chất lượng đường quá xấu vào loại kém của khu vực. Chỉ có 4% đường cấp huyện và cấp xã được trải nhựa còn

Bảng1:

STT	Thành phố	Tổng diện tích (km ²)	% diện tích ngoại thành	Tổng dân số	% Dân số NT (tr. người)
1	Hà Nội	921	90,8	2,268	47,0
2	Hải Phòng	1.524,1	93,2	1,650	60,0
3	TP Hồ Chí Minh	2.089,9	79,0	4,840	16,9
4	TP Đà Nẵng	1.248,4	83,5	0,656	20,6

Nguồn : Quản lý hành chính nhà nước ở đô thị (Tài liệu Hội thảo đô thị 3/1999)

hầu hết là đường cấp phối và đường đất. Trong điều kiện như vậy kết hợp với khả năng tài chính có hạn nên việc mở rộng đô thị sẽ gặp nhiều khó khăn trở ngại trong công tác phát triển hạ tầng kỹ thuật ở các đô thị ở các khu vực ven đô.

2. Về công tác quản lý

Đô thị là một thể thống nhất, cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị là những hệ thống đồng bộ, liên hoàn trên khắp địa bàn thành phố. Do đó công tác quản lý phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp quản lý hành chính cũng như các ngành. Tình trạng các đô thị liên tục bị đào đường để lắp đặt hệ thống công trình ngầm cũng xuất phát từ nguyên nhân thiếu tính phối hợp nêu trên.

3. Về vốn đầu tư cho hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị

Theo báo cáo của Bộ Kế hoạch Đầu tư trong 10 năm trở lại đây, vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị đã có những thay đổi lớn cả về số lượng cũng như cơ cấu. Từ năm 1990 trở về trước vốn đầu tư chủ yếu lấy từ ngân sách nhà nước thì những năm gần đây cơ cấu vốn đã thay đổi như sau:

Vốn từ Ngân sách Nhà nước : 21%

Vốn Tín dụng: 13%



Sông Tô Lịch đang được cải tạo

Vốn của các Doanh nghiệp nhà nước: 13,5%

Vốn của các Doanh nghiệp tư nhân và dân góp: 27%

Vốn do Nước ngoài đầu tư: 25,5%

Như vậy việc huy động các nguồn vốn cho cơ sở hạ tầng kỹ thuật đã có chiều hướng tốt. Tuy nhiên trong báo cáo cũng đã đề cập tính hiệu quả của vốn đầu tư còn thấp. Ví dụ năm 1990, 1 đồng vốn đầu tư thực hiện đã làm ra 6 đồng GDP, năm 1995

là 3,4 đồng GDP và năm 1998 là 3,8 đồng GDP. Mặc dù chưa có sự phân tích cụ thể về vấn đề này, song theo chủ quan của tác giả một nguyên nhân có tác động rất lớn tới hiệu quả vốn đầu tư đó là vấn đề kinh phí giải phóng mặt bằng chiếm quá lớn (thông thường chiếm tới 80% giá trị công trình).

II. ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN VÀ CHỈ TIÊU PHÂN ĐẦU ĐẾN NĂM 2020

1. Mục tiêu tổng quát

Trong quyết định của Thủ Tướng Chính Phủ phê duyệt định hướng Quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020 đã quan tâm ưu tiên phát triển hạ tầng kỹ thuật đô thị mà mục tiêu tổng quát là:

+ Đầu tư phát triển, hiện đại hoá kết cấu hạ tầng kỹ thuật và xã hội tạo môi trường thu hút đầu tư, cải thiện điều kiện của nhân dân và thúc đẩy quá trình nhất thể hoá đô thị, nông thôn.

+ Đầu tư một bước về vệ sinh môi trường, giữ gìn giá trị văn hoá lịch sử của mỗi đô thị, bảo vệ môi trường, cân bằng sinh thái đô thị và xây dựng các đô thị xanh - sạch - đẹp.

2. Những chỉ tiêu phân đầu trong một số lĩnh vực chủ yếu

a/ Về giao thông đô thị :

- Xây dựng mạng lưới đường đô

Nút giao thông Cầu Giấy được mở rộng



thị có diện tích đường chiếm từ 20%-25% (hiện tại chỉ đạt khoảng 6%-7%).

- Đẩy mạnh giao thông công cộng đảm bảo chiếm 45%-50% khối lượng vận chuyển hành khách (hiện chỉ đạt 4%-5%)

b/ Về cấp nước đô thị :

- Đến năm 2020 phần đầu 180lit/ người ngày đêm và có 90%-100% người dân được sử dụng nước sạch (hiện tại là 60lit/ng/ngđêm và số người được cung cấp nước sạch là 50%)

- Giảm tỷ lệ thất thoát xuống 10% (hiện nay là 40%-45%)

c/ Về thoát nước vệ sinh môi trường:

Tiến tới xóa bỏ các điểm úng ngập và đáp ứng 100% các đô thị có hệ thống thu gom rác thải, nước thải (hiện tại mới đảm bảo 50%)

3. Về kinh phí đầu tư

Dự tính kinh phí đầu tư cho cơ sở hạ tầng trong 5 năm tới của Bộ Kế hoạch Đầu tư đưa ra là:

Cấp nước: 200 - 250 triệu USD

Thoát nước: 500 triệu USD

Thu gom và xử lý chất thải rắn 100-150 triệu USD.

Giao thông đô thị: 400 - 500 triệuUSD.

Tổng cộng ước tính 1400 triệu USD

Nhìn vào thực tại và những chỉ tiêu phần đầu trong 20 năm tới rõ ràng đây là một bài toán hết sức phức tạp vì nó phụ thuộc vào tiền vốn và đất đai. Lấy thực tế của Hà Nội để thấy rõ khó khăn này. Theo kế hoạch của thành phố năm 2002 là năm "**Đổi mới giải phóng mặt bằng**" phục vụ cho cải tạo và xây dựng hạ tầng kỹ thuật đô thị. Dự kiến 263 dự án có yêu cầu phải giải phóng mặt bằng với tổng diện tích khoảng 1300- 1400ha, tổng số tiền đền bù cho dân là gần 2000 tỷ đồng và thành phố phải lo chỗ ở mới cho gần 25000 người, nhưng khả năng của thành phố cũng chỉ đáp ứng được khoảng 40% nhà ở cho người phải di dời. Số tiền trên mới chỉ là tiền đền bù chưa tính tới các khoản đầu tư xây dựng khác. Nếu như hơn 600 đô thị trong cả nước cùng một lúc phải nâng cấp và xây dựng mới hệ thống

hạ tầng kỹ thuật thì diện tích đất nông nghiệp bị chuyển đổi mục đích sử dụng và nguồn vốn sẽ lớn như thế nào.

III. MỘT VÀI ĐỀ XUẤT

1. Hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị là sự tổng hợp của nhiều chuyên ngành do vậy cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa các ngành đặc biệt là khi cấp kinh phí đầu tư. Nhiều trường hợp đường làm trước, nước làm sau, điện cải tạo vừa xong lại đến bưu điện nâng cấp v.v. dẫn đến tình trạng đường liên tục nguyên nhân do kinh phí cấp theo từng ngành không có kế hoạch phối hợp. Nên chăng một số ngành hay phải sửa chữa, Nhà nước tạo một quỹ chung để đến khi cần sửa chữa sẽ rất đơn giản tránh được nạn đào đường làm mất vệ sinh môi trường và ách tắc giao thông mà hầu như cuộc họp nào của Hội đồng nhân dân của các thành phố, thị xã cũng đều bị nhân dân chất vấn.

2. Tăng cường xã hội hoá đầu tư KTHT, huy động mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế đô thị. Những hình thức được huy động như: Phát hành trái phiếu đô thị xây dựng hạ tầng kỹ thuật theo cơ chế "*Nhà nước bù lãi suất*" như kinh nghiệm của thành phố Thượng Hải. Đấu thầu khai thác công trình cho những công trình thu phí như kinh nghiệm của Trung Quốc, Thái Lan và nhiều nước đã áp dụng. Phát hành phiếu thanh toán điện, nước trước cho người sử dụng thời gian 2-3 năm không phải chịu lụy tiến.v.v.

3. Quan tâm đúng mức nguồn kinh phí cho quản lý duy tu, sửa chữa, bảo dưỡng công trình hạ tầng. Cũng theo báo cáo của Ngân hàng Thế Giới năm 2000, kinh phí chúng ta dành cho công tác này còn quá ít (mới đạt 4% trong khi thông thường phải dành 20%). Các chuyên gia cũng đã đưa ra một bài toán để khuyến cáo với chúng ta nếu công tác duy tu bảo dưỡng tiến hành hàng năm theo quy định thì 1km đường trải nhựa chi phí duy tu trong vòng 15 năm hết 60.000USD, nhưng nếu không quan tâm như hiện nay thì

cuối cùng khi phải nâng cấp sẽ mất tới 200.000USD như vậy lãng phí gấp 3 lần.

4. Hạ tầng kỹ thuật đô thị chiếm một quỹ đất rất lớn từ 30- 35% diện tích đất của đô thị, các đô thị ở nước ta thường ở trong tình trạng cải tạo nên việc di dời dân để giải phóng mặt bằng là điều khó tránh khỏi. Những năm gần đây chúng ta đã có một số kinh nghiệm về vấn đề này như :

- Kinh nghiệm của thành phố Đà Nẵng là làm tốt công tác tuyên truyền vận động và thuyết phục nhân dân, khi mở rộng đường nếu lấy vào vườn tược, bờ rào thì vận động nhân dân không lấy tiền đền bù vì mọi người đều hiểu nhờ có đường mà giá trị đất của họ đã được tăng lên nhiều lần. Thành phố chỉ phải đền bù những gia đình phải di dời.

- Kinh nghiệm của Thủ đô Hà Nội trong giải tỏa nút giao thông Cầu Giấy là làm cho dân hiểu rõ chủ trương và được cùng tham gia bàn bạc. Đồng thời cũng là thành phố đầu tiên để ra giải pháp đấu thầu quyền sử dụng đất

- Kinh nghiệm của Thành phố Hồ Chí Minh khi cải tạo kênh Nhiêu Lộc là bán đất ngoài mặt đường có giá trị cao để bù đắp cho công tác tái định cư

- Kinh nghiệm của Thị xã Tuy Hoà khi chỉnh trang đường phố xây dựng hè đường đã huy động nhân dân đóng góp kinh phí làm 1/2 hè nằm ở phía sát tường nhà. Trong 2 năm các tuyến đường phố đã khang trang sạch sẽ. Đây là một thành công đối với một thị xã của tỉnh miền Trung đang gặp nhiều khó khăn.

Chắc chắn rằng còn nhiều kinh nghiệm của các đô thị chưa được biết tới, những bài học đó cần được tập hợp và nhân rộng. Nếu chúng ta có chủ trương đúng và giải pháp hợp lý thì khi huy động nhân dân sẽ tích cực ủng hộ. Điều này đã thấy rất rõ qua sự đóng góp của bà con các vùng nông thôn trong phong trào xây dựng "*đường, trường, trạm, trại*".