

Báo cáo Việt Nam 2035

Đô thị hóa và chuyển đổi không gian

Thành công của đô thị hóa và phát triển kinh tế

Đô thị hóa cùng với sự gia tăng mật độ dân cư và sản xuất ở các thành phố và thị trấn là một trong những dấu ấn nổi bật nhất của phát triển kinh tế. Thu nhập có xu hướng tăng cùng với mật độ dân cư đô thị, đặc biệt khi đi kèm với sự gia tăng phần đóng góp của các ngành công nghiệp và dịch vụ vào các hoạt động kinh tế và tạo việc làm. Trong ba thập kỷ qua, Việt Nam đã trải qua quá trình đô thị hóa sâu rộng làm đòn bẩy cho phát triển kinh tế. Nếu năm 1986, Việt Nam có chưa tới 13 triệu cư dân thành thị, thì nay con số này đã tăng lên thành 30 triệu; và khu vực thành thị đóng góp hơn một nửa GDP của cả nước. Trên thực tế, có vẻ như mối liên hệ giữa đô thị hóa và thu nhập ở Việt Nam chặt chẽ hơn so với Trung Quốc và Hàn Quốc khi hai quốc gia này đi qua giai đoạn đô thị hóa ở mức độ tương đương. Cùng với việc phát triển kinh tế, Việt Nam cũng đạt được thành tích ấn tượng trong việc kiểm soát chênh lệch về phát triển giữa nông thôn và thành thị thông qua hoạt động điều tiết và chuyển giao nguồn lực tới các khu vực nghèo hơn để giúp mở rộng các dịch vụ cơ bản và cơ sở hạ tầng trên toàn quốc. Kể cả ở các thành phố của Việt Nam, các khu nhà ổ chuột và phân hóa giàu nghèo đô thị cũng ít hơn so với nhiều nền kinh tế đang phát triển khác.

Định hình lại chính sách đô thị nhằm hỗ trợ phát triển ở Việt Nam

Khi Việt Nam bước vào một quỹ đạo tăng trưởng thậm chí còn lớn hơn trong 15 năm tới, các thành phố cần được chuẩn bị để đóng vai trò tích cực hơn trong việc hỗ trợ khu vực tư nhân đang phát triển, hỗ trợ sự phát triển của các cụm doanh nghiệp đang tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu và cung cấp dịch vụ logistic cũng như năng lực quản lý để nâng cao năng suất và thúc đẩy tăng trưởng. Việc thực hiện hiệu quả vai trò này đòi hỏi Việt Nam phải định hình lại các chính sách và đầu tư như tập trung các hoạt động kinh tế mật độ cao ở các khu vực đô thị lớn cũng như các thành phố cấp 2 với tiềm năng đã được công nhận; rút ngắn cách biệt về mặt kinh tế so với các thị trường lớn nhằm tạo điều kiện cho việc chuyên môn hóa; và xóa dần phân hóa xã hội trong việc tiếp cận với các dịch vụ giữa cư dân thành thị và dân nhập cư nhằm khuyến khích phát triển nguồn vốn con người để đạt được lợi thế kinh tế do quy tụ (agglomeration economies) lớn hơn.

Các vấn đề mới nảy sinh: Mật độ giảm, khoảng cách tăng lên và phân hóa kéo dài

Định hình lại chính sách là một yêu cầu quan trọng hiện nay do sự xuất hiện của những dấu hiệu cho thấy mô hình đô thị hóa hiện tại đang cản trở tiến trình chuyển đổi kinh tế. Nguyên nhân chính là mô hình phát triển đô thị hiện nay dựa trên chuyển đổi đất đai, với ví dụ của việc phát triển các khu công nghiệp vượt nhu cầu trong những năm gần đây và sự gia tăng nhanh chóng của các khu vực đô thị nhỏ và manh mún. Mặc dù các khu công nghiệp từng đóng vai trò quan trọng trong thành công tạo ra 3 triệu việc làm của Việt Nam, nhưng những năm gần đây, sự phát triển của các khu công nghiệp lại thiếu sự gắn kết với nhu cầu đầu tư. Diện tích đất cho các khu công nghiệp tăng khoảng 77.000 hecta trong khoảng thời gian từ năm 2000 đến 2010-- tương đương với 9 khu Manhattan (diện tích 8.800 hecta) trong khi tỷ lệ lấp đầy đạt chưa tới

50%. Điều này dẫn tới hệ quả tài chính nghiêm trọng vì lãng phí nguồn vốn đầu tư giao thông và cơ sở hạ tầng cho khu vực. Trong khi các khu công nghiệp có khả năng đón đầu kinh tế quy mô trong tương lai thì việc phát triển các khu công nghiệp và dân cư đô thị quy mô nhỏ và manh mún lại đang đặt ra một vấn đề lớn hiện nay. Trên thực tế, 70% đất công nghiệp ở thành phố Hồ Chí Minh nằm rải rác ngoài các khu công nghiệp quy hoạch chính thức được phê duyệt. Việc phát triển sử dụng đất như vậy sẽ làm giảm mật độ kinh tế. Phát triển đô thị cần phải thực hiện ở quy mô lớn.

Nguyên nhân thứ hai đến từ sự hạn chế kết nối giữa các thành phố và thị trường cũng như dịch vụ thiếu tin cậy trên toàn chuỗi cung ứng và chi phí logistic cao. Chi phí logistic (kho vận) chiếm tới 21% GDP ở Việt Nam so với khoảng 15% ở Thái Lan và 19% ở Trung Quốc; và nguyên nhân chủ yếu là do sự thiếu tin cậy cũng như đặc điểm khó dự báo trước trong chuỗi cung ứng ở Việt Nam. Chất lượng đường xấu làm giảm tốc độ xe tải chỉ còn 40-50km mỗi giờ, và gần 30 vụ tai nạn xe máy chết người xảy ra mỗi ngày. Ở các khu vực đô thị lớn, các lô-cốt và ùn tắc giao thông ảnh hưởng nghiêm trọng đến hiệu quả của nền kinh tế và làm cho thành phố trở thành môi trường sống và kinh doanh kém hấp dẫn hơn. Ví dụ, ngoài giờ cao điểm, người dân vẫn phải mất gần 2 giờ đồng hồ để vượt qua quãng đường chỉ 40km nối trung tâm thành phố Hồ Chí Minh và trung tâm thành phố mới Bình Dương. Liên kết khu vực yếu làm gia tăng khoảng cách về kinh tế và biến các tỉnh, thành phố của Việt Nam trở thành các ốc đảo độc lập chứ không phải là một thị trường gắn kết.

Nguyên nhân thứ ba liên quan đến sự gia tăng sự phân hóa trong xã hội khi những người nhập cư vào thành phố có mức lương thấp hơn và có ít cơ hội được tiếp cận với các dịch vụ đô thị. Khi không có hộ khẩu thường trú, người nhập cư gặp phải nhiều khó khăn trong việc tiếp cận vốn vay, xin việc, đăng ký xe máy, mua bán nhà ở và cho thuê, đăng ký kinh doanh, đăng ký bảo hiểm y tế, v.v. Điều này làm giảm khả năng đầu tư của họ vào con người và tài sản lâu bền, làm giảm tiềm năng phát triển lợi thế kinh tế do quy tụ trong dài hạn.

Trình tự và các chính sách phối hợp: Phát triển thể chế đi đôi với cơ sở hạ tầng

Việt Nam cần thực hiện hai nhóm chính sách đối với các thành phố để hỗ trợ và tạo điều kiện tăng trưởng kinh tế tốt hơn; đó là cải thiện thể chế và mở rộng cơ sở hạ tầng liên kết. Chúng ta cùng xem xét lần lượt từng yếu tố:

Cải thiện thể chế:

1. Tạo điều kiện cho thị trường đất: Trọng tâm của cải cách chính sách đô thị là tạo điều kiện cho thị trường đất đai hình thành và phát triển. Cải cách các thể chế liên quan tới đất đai như tăng cường hoạt động đăng ký và cơ chế định giá đất dựa trên thị trường cần được ưu tiên nhằm hạn chế việc mở rộng đô thị tràn lan và manh mún. Tăng cường minh bạch trong cơ chế định giá đất có thể bắt đầu bằng việc thiết lập cơ chế công bố định kỳ giá đất giao dịch ghi nhận từ các cuộc đấu giá và các giao dịch mua bán đất riêng lẻ. Những biện pháp này cần gắn liền với các cải cách tài khóa của chính quyền địa phương theo đó hình thức thu ngân sách thông qua việc đánh thuế đất và tài sản trên đất được khuyến khích sử dụng nhiều hơn nhằm thay thế cho nguồn thu từ phí chuyển đổi mục đích sử dụng đất như hiện nay.

- 2. Nâng cao hiệu quả phối hợp trong quy hoạch:** Các chính quyền địa phương đang được hưởng lợi từ việc mở rộng kinh doanh trên địa bàn của chính mình, và điều này làm giảm khả năng phát triển cụm ngành kinh tế hay lợi ích kinh tế do quy mô trong đầu tư cơ sở hạ tầng. Hệ thống phân loại thành phố cũng khuyến khích việc phát triển cơ sở hạ tầng địa phương dẫn đến việc phát triển đô thị bị phân tán. Do đó, Việt Nam cần phải có chính sách cho quy hoạch đô thị tích hợp, trong nội bộ và liên kết giữa các lĩnh vực (sử dụng đất và giao thông) có tính đến tầm quan trọng của lợi ích kinh tế do quy mô ở hành lang hay khu vực đô thị / chùm đô thị hoặc ở cấp độ vùng. Ở các nước như Nhật Bản và Hàn Quốc, nhiệm vụ quản lý nguồn tài nguyên đất đai, cơ sở hạ tầng, giao thông và nguồn nước được tập trung trong một bộ chủ quản duy nhất. Cách tổ chức như vậy tạo điều kiện phối hợp tốt hơn các chính sách ở cấp lãnh thổ cũng như đô thị. Thời điểm hiện nay chính là thời điểm quan trọng của Việt Nam để quản lý đô thị hóa đúng cách, và điều này đòi hỏi cách tiếp cận ở cấp độ "toàn Chính phủ". Chính phủ Việt Nam cần xem xét cẩn thận chức năng, nhiệm vụ của các bộ ngành chủ quản và thống nhất cách làm với những thông lệ quốc tế tốt nhất.
- 3. Tăng cường công tác quy hoạch đô thị:** Tăng cường năng lực trong các sở, ngành chuyên trách về quy hoạch đô thị là yêu cầu cấp thiết để gắn kết thực tiễn kinh tế xã hội với việc xây dựng các kế hoạch cụ thể. Quy hoạch tổng thể và các quy hoạch xây dựng kèm theo cần gắn với quy trình ngân sách, vì nếu không được hỗ trợ bằng các nguồn đầu tư quan trọng, kế hoạch lập ra sẽ mất đi giá trị. Cuối cùng, cơ chế phối hợp đồng bộ kế hoạch của tỉnh và thành phố là rất cần thiết; các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch đô thị tổng thể và quy hoạch ngành do các sở, ngành khác nhau xây dựng thường có các lịch trình khác nhau cũng như sử dụng dữ liệu và dự báo quy hoạch thiếu nhất quán. Thời gian xây dựng quy hoạch cần được thống nhất đồng bộ và nên giảm bớt số lượng quy hoạch cho một khu vực nhất định (tốt nhất chỉ nên giới hạn ở 2-3 quy hoạch). Việt Nam cũng cần có một lực lượng chuyên môn của các nhà quy hoạch đô thị, những người có khả năng lập quy hoạch và quản lý đô thị. Giáo dục bậc đại học cần chú trọng nhiều hơn đến ngành đào tạo này (quy hoạch và quản lý đô thị); và việc tuyển dụng nhân tài ở cấp bộ, ngành và tỉnh, thành cũng cần chú trọng hơn đến lĩnh vực chuyên môn này.

Mở rộng cơ sở hạ tầng liên kết

- 1. Chính thức hóa việc tích hợp giao thông và dịch vụ logistic:** Chính phủ cần thúc đẩy công tác quy hoạch tích hợp cho giao thông và dịch vụ logistic liên kết giữa các phương thức vận tải, khu vực địa lý, và các chức năng của khu vực công. Một trong các lý do chính giải thích tại sao sự phát triển của các phương thức vận tải hiện nay thiếu đồng bộ, không phải chỉ xét riêng trên góc độ bắt cập giữa giữa cung và cầu, mà còn thiếu đồng bộ với nhau, chính là do quy hoạch phát triển các phương thức vận tải thường được thực hiện riêng lẻ, phần lớn cách làm rất phân tán và thiếu tập trung.
- 2. Nâng cao chất lượng đường bộ và dịch vụ logistic:** Ùn tắc tại các khu vực đô thị lớn đã dẫn đến lệnh cấm xe tải hoạt động trong phạm vi thành phố. Năng lực hạn chế của hệ thống cầu đường cũng như tình trạng yếu kém chung của cơ sở hạ tầng giao thông làm gia tăng chi phí. Đường vào các cảng lớn như các cảng ở Hải Phòng, Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh cần được xây dựng lại để đảm bảo thông suốt cho luồng hàng hóa ra

vào cảng. Ngoài ra, Việt Nam cũng cần cải thiện dịch vụ logistics thông qua việc tập trung đầu tư vào các tuyến đường vành đai chính, đường cao tốc và các nút giao thông nhằm giải quyết các vấn đề trong chuỗi cung ứng và giảm gánh nặng chi phí vận tải đường bộ đối với nền kinh tế.

3. Nâng cao cấp độ và chất lượng của các dịch vụ giao thông đô thị theo mức độ nhu cầu và sự cấp thiết.

Kết quả: *Phát triển hàng loạt đô thị năng động*

Các chính sách tăng cường thể chế tổ chức đô thị sẽ tạo điều kiện cho phát triển đô thị ở quy mô lớn và cơ sở hạ tầng liên kết sẽ mở rộng tiếp cận thị trường và tạo điều kiện chuyên môn hoá về kinh tế. Nhờ đó, Việt Nam có thể thu được nhiều hơn các lợi ích kinh tế do quy tụ ở hàng loạt thành phố và đô thị năng động, giúp cho hội nhập và tăng trưởng kinh tế nhanh chóng. Sử dụng khung lý thuyết được phát triển trong Báo cáo phát triển mang tên "Định hình lại Địa Kinh tế" của Ngân hàng Thế giới, các đô thị sẽ thực hiện chức năng bổ trợ lẫn nhau:

- Các vùng đô thị lớn như thành phố Hồ Chí Minh sẽ đóng vai trò cửa ngõ kết nối với nền kinh tế toàn cầu, mang đến sự đa dạng, khuyến khích học tập, sáng tạo và phát triển sản phẩm mới, kết nối người dân và các doanh nghiệp với toàn thế giới.
- Các thành phố như Đà Nẵng sẽ tạo điều kiện cho các nhà sản xuất hưởng lợi từ liên kết cụm/quy tụ về địa lý vì họ có đó nhiều lựa chọn hơn về nguồn công nhân cũng như nguyên vật liệu, và điều này cũng sẽ thúc đẩy cạnh tranh tích cực giữa các nhà sản xuất. Các thành phố sẽ là nơi tập trung các hoạt động của nền kinh tế nội địa cũng như là một phần của chuỗi giá trị toàn cầu.
- Các đô thị như Buôn Ma Thuột ở Tây Nguyên nổi tiếng với cà phê có thể hỗ trợ các doanh nghiệp và trang trại đạt được lợi thế kinh tế theo quy mô ở cấp độ nhà máy bằng cách xây dựng hạ tầng giao thông vận chuyển nguyên liệu và sản phẩm cũng như xây dựng trường học cho gia đình công nhân.

Trong hai thập kỷ tới, các nhà hoạch định chính sách nên tập trung tạo điều kiện cho các thành phố phát huy chức năng tiềm năng của mình và qua đó tăng cường phát triển kinh tế.