

THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

TÀM NHÌN PHÁT TRIỂN VÀ CÁC NÚT THẮT THỂ CHẾ*

Vũ Thành Tự Anh
Huỳnh Thế Du
Phạm Duy Nghĩa
Nguyễn Xuân Thành
Đỗ Thiên Anh Tuấn

Bài viết này được chuẩn bị cho Chương trình Lãnh đạo Quản lý Cao cấp Việt Nam (VELP) của Thành phố Hồ Chí Minh, được tổ chức tại Trường Quản lý Nhà nước Harvard Kennedy trong thời gian từ 11-15/9/2017. Mục tiêu của bài viết này là phân tích các nút thắt chính đang là rào cản khiến kinh tế của thành phố Hồ Chí Minh không thể bứt phá và cạnh tranh được với các thành phố trong khu vực. Bài viết này không nhằm phân tích một cách toàn diện kinh tế - xã hội Thành phố, thay vào đó chỉ tập trung một cách có chọn lọc vào những nút thắt hay các điểm nghẽn chủ yếu mà Thành phố đang đối diện. Bài viết hiện vẫn đang ở dạng bản thảo, nhóm tác giả mong nhận được góp ý quý báu từ các thành viên của Diễn đàn VELP để có thể hoàn chỉnh bài viết sau khi VELP kết thúc. Chúng tôi hy vọng rằng bài viết này sẽ đóng vai trò như một chất xúc tác cho các cuộc thảo luận không chỉ giữa các thành viên của VELP mà còn trong cộng đồng hoạch định và phân tích chính sách ở thành phố Hồ Chí Minh cũng như của Việt Nam.

* Nghiên cứu này do nhóm giảng viên (xếp theo thứ tự ABC) thuộc Trường Chính sách công và Quản lý, Đại học Fulbright Việt Nam thực hiện. Nghiên cứu này chỉ phản ánh quan điểm cá nhân của các tác giả, không nhất thiết phản ánh quan điểm của Trường Chính sách công và Quản lý hay Đại học Fulbright Việt Nam. Nghiên cứu đang ở dạng bản thảo, đề nghị không phổ biến và trích dẫn nếu chưa được sự đồng ý bằng văn bản của nhóm tác giả.

PHẦN I – TỔNG QUAN

I. VỊ THẾ VÀ NĂNG LỰC CẠNH TRANH CỦA TP. HỒ CHÍ MINH

1. Vị thế so sánh của TP. Hồ Chí Minh trong nước và quốc tế

Trong suốt ba thập niên kể từ đổi mới, mặc dù còn nhiều hạn chế, thành phố Hồ Chí Minh (TP.HCM) luôn duy trì được vị trí tiên phong về phát triển kinh tế. Mặc dù chỉ chiếm khoảng 10% dân số và 0,6% diện tích, nhưng Thành phố đã tạo ra khoảng 20% GDP, 30% số thu ngân sách, thu hút 20% nguồn vốn FDI của cả nước. Hà Nội, mặc dù có quy mô dân số và diện tích xấp xỉ và luôn được Trung ương ưu ái, vẫn thua xa TP.HCM về GRDP, thu ngân sách, kim ngạch xuất khẩu và thu hút FDI (Bảng 1).

Bảng 1: Một số chỉ tiêu so sánh TP.HCM và Hà Nội

Năm 2015	TP.HCM	Hà Nội	TP.HCM/HN
Diện tích (km ²)	2.095	3.325	0,63
Dân số (triệu người)*	8,22	7,38	1,11
Số doanh nghiệp năm 2013 (nghìn DN)	121	86	1,41
GRDP (nghìn tỷ đồng)	957	567	1,69
Thu ngân sách (nghìn tỷ đồng)	281	147	1,91
Chi ngân sách (nghìn tỷ đồng)	60	70	0,86
Chi NS so với GRDP (%)	6,3%	12,3%	0,51
Xuất khẩu (tỷ đô-la)	30,6	11,4	2,68
Giai đoạn 2008-2015			
Thu ngân sách (nghìn tỷ đồng)	1.753	975	1,80
Chi ngân sách (nghìn tỷ đồng)	496	546	0,91
Chi NS so với GRDP (%)	10%	19%	0,52

Nguồn: Tổng hợp của các tác giả từ số liệu thống kê

Ghi chú: * Số liệu dân số theo Niên giám Thống kê của Tổng cục Thống kê, có thể không phản ánh số dân thực tế do thiếu cập nhật về xuất – nhập cư.

Tính tiên phong của Thành phố, một phần xuất phát từ “thiên thời” (xu thế đổi mới, cải cách chung của cả nước) và “địa lợi” (vị trí trung tâm của Đông và Tây Nam Bộ), nhưng quan trọng hơn là nhờ tư duy phóng khoáng và khả năng dung dưỡng, tạo cơ hội cho nhân tài và doanh nghiệp phát triển.

Cho đến thời điểm này, và trong một tương lai có thể đoán định được, chưa có một đô thị nào ở Việt Nam có sức hút như TP.HCM. Trong giai đoạn 1995-2015, dân số của Thành phố đã tăng 78%, đứng đầu trong các đô thị và vượt xa Hà Nội chỉ tăng 51%. Bên cạnh đó, số lượng doanh nghiệp ở TP.HCM chiếm khoảng 1/3 tổng số doanh nghiệp của cả nước. Về mặt chất lượng, các doanh nghiệp FDI cũng như các doanh nghiệp lớn trong các lĩnh vực tri thức và giá trị gia tăng cao đang tập trung chủ yếu ở TP.HCM. Khó ai có thể phủ nhận TP.HCM là

“miền đất hứa” đối với những người có chí tiến thủ, ước muốn làm giàu và mong muốn vươn lên ở Việt Nam.

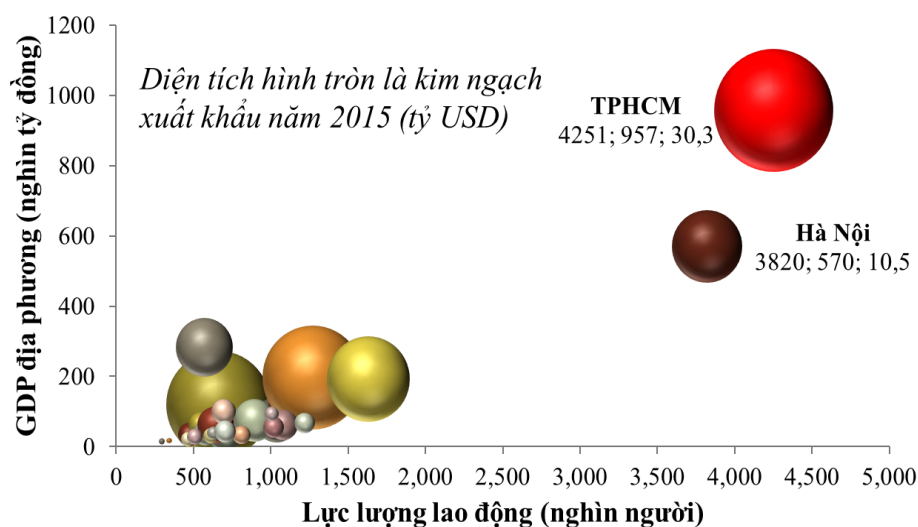
Thế nhưng tinh thần tiên phong và vị thế dẫn đầu của Thành phố đang trên đà suy giảm. Nguyên nhân của tình trạng này là do tồn tại quá nhiều nút thắt phát triển ở cấp độ địa phương, vùng, và cả nước. Giống như nhiều thành phố phát triển nhanh, TP.HCM đang gặp phải *nhiều bất cập và trục trặc trong công tác quy hoạch và quản lý đô thị*. Trong Tờ trình gửi Bộ Chính trị năm 2012, Chính quyền Thành phố đã thẳng thắn thừa nhận: “Quy hoạch và quản lý đô thị chưa theo kịp tốc độ phát triển và còn nhiều yếu kém.”

Cơ sở hạ tầng của thành phố đang ngày một quá tải và xuống cấp. Trong nội đô, tình trạng kẹt xe đã trở nên hết sức nghiêm trọng. Ước tính tốc độ lưu thông của các phương tiện đi lại giảm hơn một nửa so với 10 năm trước đây. Sân bay Tân Sơn Nhất cũng đang quá tải và tắc nghẽn. Tình trạng ngập nước và ô nhiễm môi trường cũng ngày càng nghiêm trọng.

Chất lượng nguồn nhân lực của Thành phố chưa đáp ứng được yêu cầu nâng cấp nền kinh tế, không những thế tồn tại tình trạng mất cân đối lớn về cung - cầu nhân lực. Để giữ vững vị trí tiên phong của cả nước và thu hẹp khoảng cách với các đô thị trong khu vực, năng suất lao động của TP.HCM cần phải được cải thiện đáng kể từ mức khá thấp hiện nay. Thế nhưng cho đến thời điểm này, các trường đại học và cơ sở đào tạo nghề vẫn chưa thể kết nối hiệu quả với doanh nghiệp và đáp ứng được yêu cầu phát triển của Thành phố.

Ở TP.HCM, luôn tồn tại mâu thuẫn gay gắt giữa một bên là nhu cầu ngày càng lớn về nguồn lực tài chính phục vụ phát triển với bên kia là nguồn lực thực tế rất eo hẹp. Theo Quy hoạch Tổng thể Phát triển KT-XH của TP.HCM đến năm 2020, tầm nhìn 2025, nhu cầu vốn đầu tư giai đoạn 2016- 2025 của TP.HCM khoảng 13,8 triệu tỷ đồng (tương đương 630 tỷ đô-la). Trong đó, ngân sách nhà nước cần khoảng 1,2 triệu tỷ đồng. Thế nhưng, trong kỳ ổn định ngân sách 2017-2020, tỷ lệ ngân sách giữ lại của TPHCM bị giảm mạnh từ 23% xuống 18%.

Hình 1. Lực lượng lao động, GDP và xuất khẩu của các địa phương (2015)



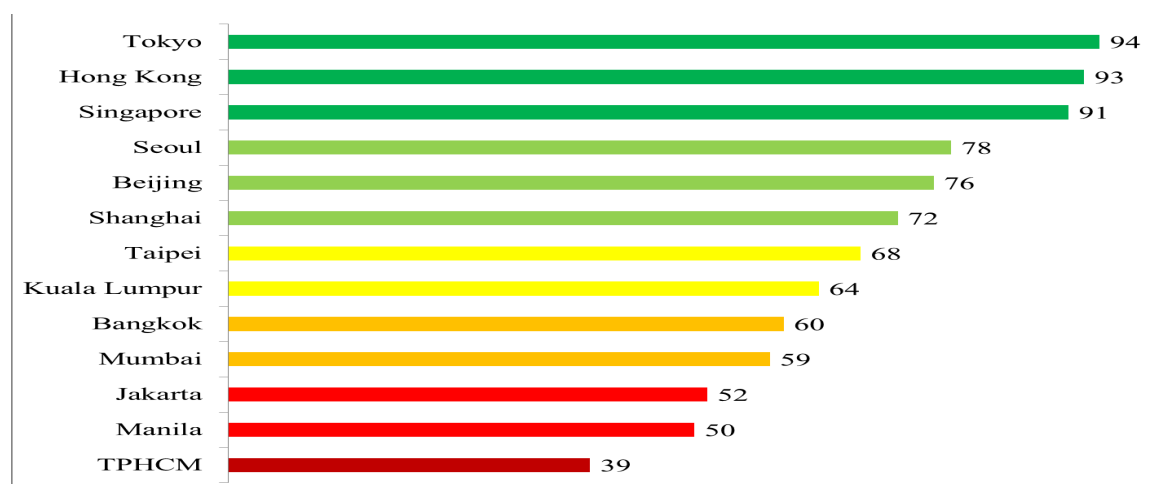
Nguồn: Niên giám Thống kê các địa phương

Nút thắt của những nút thắt kể trên là thể chế. Đã từ khá lâu, ở TP.HCM không còn thấy bóng dáng của những thể chế tiên phong, mở đường cho phát triển doanh nghiệp và gia tăng phúc lợi của người dân. Mặc dù là nơi hội tụ hơn 1/3 số doanh nghiệp của cả nước, song phải đến năm 2014 TP.HCM mới gia nhập nhóm các địa phương có Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) thuộc nhóm “rất tốt”. Chỉ số Hiệu quả quản trị và Hành chính công (PAPI) của TP.HCM năm 2016 thậm chí còn thấp hơn năm 2011.

Hệ quả của những nút thắt này là gì? Trong nước, mặc dù vị thế đầu tàu kinh tế của TP.HCM trong tương lai gần vẫn chưa thể bị thay thế, song nếu đặt TP.HCM bên cạnh một số địa phương có tốc độ tăng trưởng cao khác thì sẽ thấy rõ một thực tế “không mấy dễ chịu” đối với TP.HCM, đó là vị thế tiên phong và dẫn dắt của Thành phố đang bị thách thức.

Hơn một thập niên trở lại đây, Hà Nội, Đà Nẵng, Bình Dương, Đồng Nai và nhiều địa phương khác đang vươn lên mạnh mẽ. Chẳng hạn như Hà Nội, trong 20 năm qua tăng trưởng đạt mức bình quân gần 9,5%/năm, cao hơn khoảng 1 điểm phần trăm so với TP.HCM.¹ Kết quả là quy mô nền kinh tế của Hà Nội từ chỗ chỉ chiếm 8,2% so với cả nước cách đây 20 năm nay đã tăng lên 13,6%, nhờ đó thu hẹp đáng kể khoảng cách với TP.HCM. Nếu như vào năm 1995, nền kinh tế TP.HCM có quy mô gấp gần 2 lần so với Hà Nội thì đến nay tỷ lệ này giảm xuống chỉ còn chưa tới 1,7 lần. Nhiều địa phương khác, như Hải Phòng, Quảng Ninh, Vĩnh Phúc, Thái Nguyên, Bình Dương, Đồng Nai,... dù hiện tại cũng như trong thập niên tới vẫn chưa phải là “đối thủ cạnh tranh” ngang tầm với TP.HCM, nhưng trong một số lĩnh vực đã có thể cạnh tranh trực tiếp với TP.HCM. Các địa phương này, chứ không phải là TP.HCM, xét trên một phương diện nào đó, là tác nhân chủ yếu tạo cảm hứng và sự ganh đua giữa các địa phương trong giai đoạn vừa qua. Thậm chí một số địa phương còn có vai trò dẫn dắt các địa phương lân cận, cho dù vai trò này chỉ mới manh nha và còn hạn chế.

Hình 2: Xếp hạng năng lực cạnh tranh và chất lượng sống của một số TP trong khu vực



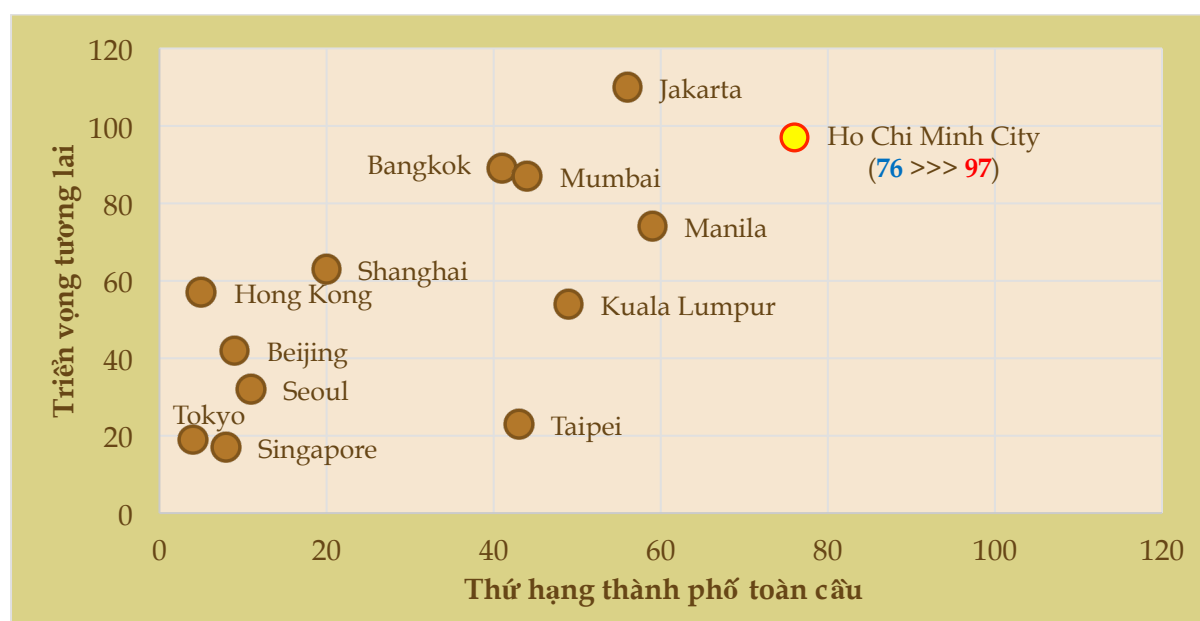
Nguồn: Huỳnh Thế Du và đtg (2015)

¹ Từ năm 2008, Hà Tây sáp nhập vào Hà Nội làm cho quy mô kinh tế của Hà Nội tăng lên đáng kể. Tính toán này đã tính đến sự sáp nhập này.

Trên bình diện quốc tế, khi so sánh với các đô thị khác trong khu vực Đông Á trên hai tiêu chí quan trọng là năng lực cạnh tranh (competitiveness) và chất lượng sống (livability), dù quy mô dân số và diện tích không có nhiều khác biệt, TP.HCM đang đứng cuối bảng trong số 12 thành phố (Hình 2).

Tương tự như vậy, báo cáo nhan đề “Các thành phố toàn cầu” (Global Cities) của A.T. Kerney năm 2016 cũng cho thấy TP.HCM đứng thứ 76 – thấp nhất trong số các thành phố cạnh tranh trong khu vực. Không những thế, với những vấn đề cố hữu ngày càng trở nên nghiêm trọng, A.T. Kerney cho rằng xếp hạng của TP.HCM sẽ giảm từ mức 76 hiện nay xuống 97 trong tương lai (Hình 3).

Hình 3. Xếp hạng và triển vọng của 120 thành phố toàn cầu (2016)



Nguồn: A.T. Kerney, Global Cities 2016

Trong Hồi ký của mình, khi so sánh TP.HCM với Bangkok của Thái Lan, ông Lý Quang Diệu đã viết: “Vào năm 1975, thành phố Hồ Chí Minh có thể ganh đua với Bangkok, giờ đây (1992), thành phố này tụt lại về sau hơn 20 năm.” GDP bình quân đầu người tính theo ngang bằng sức mua (GDP-PPP) vào năm 2012 của Bangkok là 23.400 đô-la Mỹ và con số hiện nay của TP.HCM khoảng 11.000 đô-la Mỹ. Giả sử Bangkok chỉ có được mức tăng trưởng GDP bình quân đầu người là 4,3%/năm như năm 2012, và TP.HCM là 8,7%/năm (tương đương với tăng trưởng GRDP 10%/năm) thì phải mất hai thập niên nữa TP.HCM mới đuổi kịp Bangkok. Như vậy, sau hai thập kỷ, câu hỏi liệu 20 năm nữa TP.HCM có thể đuổi kịp Bangkok hay không vẫn mang tính thời sự. Đây không phải là nan đề của TP.HCM nói riêng mà là nan đề của Việt Nam nói chung.

So sánh với Seoul và Thượng Hải sẽ thấy rõ mức độ tụt hậu của TP.HCM. Trong ba thập kỷ kể từ khi đổi mới đến nay, tổng GDP của TP.HCM tăng khoảng 10 lần, trong khi ở giai đoạn 1960-1990, GDP của Seoul đã tăng 20 lần và trong ba thập kỷ qua, GDP của Thượng Hải tăng hơn 20 lần. Tương tự như vậy, Việt Nam cũng tụt hậu ngày càng xa so với Hàn Quốc và

Trung Quốc. Một trong những lý do giúp hai quốc gia này có tốc độ tăng trưởng và phát triển kinh tế nhanh chóng là do họ tập trung nguồn lực vào các đô thị, nhất là các đô thị trọng yếu để kéo cả nền kinh tế đi lên. Trái lại, ở Việt Nam, chính sách “cào bằng” đã khiến cho các đô thị thiếu sức sống và kém cạnh tranh. Kết quả là trong ba thập kỷ vừa qua, GDP của Việt Nam chỉ tăng có 6,7 lần, trong khi Trung Quốc tăng đến 15,7 lần.

Kinh nghiệm phát triển của các nước thành công chỉ ra rằng việc tập trung nguồn lực cho các đô thị trọng yếu là hết sức quan trọng vì khi ấy, sự phát triển của các trung tâm hoặc đô thị trọng yếu sẽ có tác động lan tỏa và thúc đẩy các vùng khác phát triển nhanh hơn. Kết quả là khoảng cách giữa các đô thị trung tâm và các vùng khác có thể sẽ giảm xuống chứ không nhất thiết tăng lên. Ví dụ, GDP bình quân đầu người năm 1960 của Seoul bằng 1,94 lần bình quân của cả nước, nhưng khoảng cách này về cơ bản đã được xóa bỏ vào đầu thập niên 1990. Điều tương tự cũng đang xảy ra với Trung Quốc và Thượng Hải khi khoảng cách năm 1978 là 3,2 đã giảm xuống 2,1 vào năm 2015. Trái lại, do nguồn lực không được tập trung đúng mức cộng với những trục trặc trong chiến lược phát triển quốc gia mà GDP bình quân đầu người của Jakarta đã tăng từ 2,1 lần vào năm 1960 lên 4,1 lần vào năm 2015. Hai con số tương tự của Manila và Philippines vào năm 1960 và 2015 lần lượt là 2,8 và 3,0. Điều đáng chú ý là cả Philippines và Manila đã đạt được mức tăng trưởng kinh tế rất thấp so với các thành phố và quốc gia khác trong khu vực.

Một điểm rất đáng chú ý là sở dĩ Seoul và Thượng Hải thành công vì chúng được xem là thành phố của quốc gia. Hay nói một cách khác sự phát triển của các đô thị này luôn được sự quan tâm và dành nguồn lực cần thiết của quốc gia để tạo ra những phát triển đột phá cho cả nước. Trái lại, những đô thị như Jakarta, Manila thì việc xem là mục tiêu phát triển quốc gia chỉ là hình thức. Trong khi, trên thực tế, lãnh đạo quốc gia đã không thực sự quan tâm dành nguồn lực và khơi thông các nút thắt cho quá trình phát triển. Hậu quả là các thành phố này luôn phải đối mặt với các khó khăn và khoảng cách với các đô thị khác trong khu vực ngày một xa.

Những phân tích của chúng tôi cho thấy, trong ba thập niên kể từ đổi mới, trong thập niên thứ nhất, TP.HCM đã dành được sự quan tâm rất lớn của Trung ương và động lực phát triển của TP.HCM đã được phát huy cao độ với rất nhiều sáng kiến và đột phá. Rất tiếc là mối quan tâm này đã bị giảm đi rất nhiều trong hai thập niên gần đây. Hiện tại TP.HCM chỉ được xem chủ yếu như một nơi tạo ra nguồn thu ngân sách để chia sẻ với các địa phương khác chứ không được quan tâm để làm cho quy mô nền kinh tế cả nước lớn lên bằng cách dành nguồn lực cho TP.HCM như nhiều nước khác, như Hàn Quốc và Trung Quốc đã làm. Hơn thế, vai trò đầu tàu hay nhạc trưởng trong vùng của TP.HCM đã bị mai một rất nhiều so với thời kỳ trước.

Nói tóm lại, so với các địa phương khác trong nước, có thể dự báo TP.HCM vẫn sẽ tiếp tục đóng vai trò đầu tàu ít nhất là trong vài thập niên nữa. Tuy nhiên, nếu chỉ hài lòng với vị trí trong nước và với những quán tính lịch sử, TP.HCM sẽ tiếp tục bị tụt hậu xa nữa so với các thành phố khác trong khu vực, kéo theo khoảng cách của Việt Nam với những con sếu đầu đàn ngày một xa hơn.

Tuy nhiên, để một chiếc xe cũ tăng tốc không dễ. Cổ xe kinh tế TP.HCM cần phải được thay bằng một động cơ mới với mã lực mạnh hơn để có thể tăng tốc và đuổi kịp những cổ xe kinh tế của các thành phố hàng đầu trong khu vực. Không những thế, chỉ khi nền kinh tế TP.HCM tăng tốc mới có thể dẫn dắt vùng Đông và Tây Nam Bộ tiến lên, đồng thời thúc đẩy sự phát triển nhanh chóng và mạnh mẽ hơn cho cả nước, nhờ đó thu hẹp được khoảng cách với các nước trong khu vực.

Báo cáo này sẽ chỉ rõ các trục trặc của cổ xe kinh tế Thành phố khiến nó không thể tiếp tục tăng tốc, từ đó đề xuất các ý tưởng và biện pháp nhằm cải tiến, thậm chí thay thế động cơ mới để cổ xe có thể bứt phá mạnh mẽ nhằm đuổi kịp các thành phố trong khu vực, khẳng định vị thế tiên phong và dẫn dắt đối với các địa phương khác và đóng góp nhiều hơn nữa vào tăng trưởng kinh tế cả nước.

2. Cách tiếp cận của báo cáo

Xuất phát điểm của Báo cáo này là một quan sát về lịch sử của Thành phố: Hơn nửa thế kỷ trước, Sài Gòn còn được nhắc đến với mỹ danh “hòn ngọc Viễn Đông”. Giờ đây, TP Hồ Chí Minh tuy vẫn là đô thị và động lực kinh tế lớn nhất của Việt Nam, song đang tụt lại khá xa so với các đô thị lớn trong khu vực về phát triển kinh tế, năng lực cạnh tranh (competitiveness) và chất lượng sống (livability). Không những thế, Thành phố đang đối diện với rất nhiều thách thức to lớn, khiến cho nguy cơ tụt hậu, không chỉ của Thành phố mà của cả Việt Nam, ngày càng trở nên nghiêm trọng.

Nghiên cứu này sẽ nhìn lại sự phát triển của Thành phố trong bốn thập kỷ qua, phân tích những cơ hội và thách thức chủ yếu của nó, từ đó xác lập tầm nhìn phát triển cũng như đề xuất những giải pháp thể chế và quản trị giúp Thành phố khai thông những nút thắt phát triển hiện nay, nhờ đó trở thành một thành phố có năng lực cạnh tranh và chất lượng sống ngang hàng với các đô thị thành công trong khu vực trong vòng hai đến ba thập niên tới.

Đây là một bản báo cáo có định hướng *chiến lược* và *hành động*. Mang tính “chiến lược”, Báo cáo này chỉ tập trung vào những *ưu tiên quan trọng nhất* của Thành phố để tạo lập vị thế cạnh tranh dài hạn chứ không cố gắng bao trùm mọi lĩnh vực chính sách. Mang tính “hành động”, Báo cáo sẽ đưa ra những khuyến nghị nhắm thẳng vào việc khơi thông các nút thắt cản trở sự phát triển của Thành phố, để dựa vào đó Thành phố có thể xây dựng *chương trình hành động và chính sách cụ thể*.

Trên cơ sở lý thuyết hiện đại về năng lực cạnh tranh đô thị, kinh nghiệm của các đô thị tiên tiến và thực tiễn của TPHCM, Nghiên cứu sẽ đưa ra một khung phân tích có tính thực tiễn về cách tiếp cận và về những thách thức chiến lược và vấn đề chính sách cụ thể mà TPHCM có thể triển khai, cả trước mắt cũng như trong dài hạn, trong đó tập trung vào ba nhóm vấn đề chính. *Thứ nhất*, các cơ chế chính sách đề xuất với trung ương để giải tỏa các nút thắt cho sự phát triển của Thành phố, khơi dậy những tiềm năng tăng trưởng và năng lực tiên phong của TPHCM. *Thứ hai*, các cơ chế và cách thức hợp tác, phối hợp giữa các địa phương trong vùng TPHCM để cả vùng phát triển, có khả năng cạnh tranh với các vùng đô thị khác trên thế giới.

Thứ ba, các cơ chế chính sách nội tại của Thành phố để tạo ra động lực phát triển mới và cải thiện chất lượng quản trị của siêu đô thị hơn 10 triệu dân này.

Cũng cần lưu ý thêm, quan điểm của Báo cáo là TP.HCM nói riêng và Vùng Đông và Tây Nam Bộ nói chung là một bộ phận quan trọng và hữu cơ trong sự phát triển chung của Việt Nam. Do vậy, sự tiên phong và phát triển của TP.HCM cũng chính là động lực cải cách và phát triển chung của cả nước.

Trong những phần tiếp theo, Báo cáo này sẽ lần lượt phân tích các NÚT THẮT quan trọng nhất cản trở sự phát triển của TP.HCM, bao gồm: (i) Xác định tầm nhìn; (ii) Quy hoạch và phát triển đô thị; (iii) Dịch vụ công và chính sách xã hội; (iv) Nguồn nhân lực; (v) Huy động nguồn lực và ngân sách; (vi) Phát triển công nghiệp và dịch vụ; (viii) Thể chế, cơ chế, và chính sách đặc thù.

PHẦN II – NHỮNG NÚT THẮT CHÍNH CẢN TRỞ SỰ PHÁT TRIỂN CỦA TP.HCM

I. NÚT THẮT TRONG VIỆC XÁC ĐỊNH TẦM NHÌN VÀ CHIẾN LƯỢC CỦA TP.HCM

Trong “*Báo cáo đánh giá năng lực cạnh tranh của các thành phố năm 2014*”, Diễn đàn Kinh tế Thế giới đã chỉ ra tầm quan trọng của tầm nhìn và chiến lược cho sự thành công của các thành phố lớn. Đáng tiếc, chính tầm nhìn là điều TP.HCM đang thiếu. TP.HCM hầu như chưa khi nào có chiến lược hay tầm nhìn phát triển dài hạn một cách chủ động do eo hẹp về nguồn lực, thiếu động cơ, quan hệ giằng co giữa trung ương và địa phương, và chưa tận dụng được sức mạnh của đội ngũ trí thức và doanh nhân.

Giai đoạn 1975-1985 thường được nhắc đến như một trong những thời gian năng động nhất của TP.HCM trong bốn thập kỷ qua. Tuy nhiên, trên thực tế trong giai đoạn này, TP.HCM cũng chỉ tập trung vào việc “chạy gạo”. Chính ông Mai Chí Thọ, Nguyên Chủ tịch UBND TP.HCM giai đoạn 1979-1985, đã tự nhận là “Chủ tịch gạo” với ý là chỉ lo nhu cầu trước mắt mà không thể làm những việc mang tính dài hạn. Từ khi đổi mới đến nay, phương thức làm việc chủ yếu vẫn là tập trung vào sự vụ. Do không gian ngân sách và quyền tự chủ quá hạn hẹp nên TP.HCM không thể chủ động hoạch định chiến lược và một thời lượng rất lớn của cả bộ máy phải dành cho việc “xin” trung ương cho thêm nguồn lực để ứng phó với những vấn đề trước mắt.

Một trong những nguyên nhân quan trọng khác làm cho TP.HCM chưa thể tìm được chiến lược phát triển phù hợp là do chưa có cơ chế để tập hợp được đội ngũ trí thức và các doanh nhân đông đảo ở TP.HCM cũng như ở khắp mọi nơi trong cả nước và cả ở nước ngoài cho sự phát triển của TP.HCM. Nói một cách khác, đội ngũ trí thức chưa trở thành “bộ não” để cùng với lãnh đạo TP.HCM cùng trăn trở nghĩ về tương lai dài hạn của TP.HCM; các doanh nhân chưa được xem là người tiên phong trong việc thực hiện các sáng kiến hay ý tưởng mới cho kinh doanh. Trong quyển sách với tựa đề: “*Cú sốc thời gian và kinh tế Việt Nam*” vừa xuất bản, Giáo sư Trần Văn Thọ, người đã luôn trăn trở về sự phát triển của Việt Nam trong hơn 40 năm qua đã cho thấy vai trò của sự đồng lòng giữa đội ngũ trí thức, các doanh nhân và lãnh đạo trong việc đưa ra đường hướng phát triển ở các nước đã thành công như Nhật Bản và ông cũng hàm ý rằng, một trong những trục trặc quan trọng đối với Việt Nam là thiếu vắng sự kết nối và đồng lòng này.

II. NÚT THẮT VỀ QUY HOẠCH ĐÔ THỊ

1. Dẫn nhập

Quy hoạch đô thị là một quá trình **kỹ thuật và chính trị**, xử lý việc kiểm soát sử dụng đất và thiết kế môi trường đô thị, bao gồm các mạng lưới giao thông, nhằm hướng dẫn và đảm bảo sự phát triển trật tự của các khu định cư và các cộng đồng. Tuy nhiên, quy hoạch đô thị ở TP.HCM không hiệu quả vì sáu vấn đề chính gồm: i) tăng trưởng dân số thường không được đánh giá đúng mức, khiến cho quy hoạch nhanh chóng lỗi thời; ii) quy hoạch thường đặt ra những mức đầu tư phi thực tế; iii) quy hoạch không thuyết phục vì không đánh giá hết phương án sử dụng đất hay chính sách giao thông; iv) có nhiều quy hoạch khác nhau và

thường mâu thuẫn với nhiều cơ quan thực thi, nên không rõ quy hoạch nào sẽ có tính chủ đạo và bao trùm; v) ảnh hưởng của các nhà phát triển hạ tầng tư nhân đã làm cho quy hoạch luôn thay đổi và được triển khai một cách manh mún; và vi) thiếu vắng sự tham gia thực chất của người dân thông qua các tổ chức dân sự.

2. Một số vấn đề chính trong quy hoạch đô thị ở TP.HCM

2.1. Vấn đề dự báo dân số

Mục tiêu cao nhất của quy hoạch và phát triển đô thị là để phục vụ người dân ở cộng đồng đô thị đó. Do đó, việc dự báo dân số trong tương lai là rất quan trọng. Tuy nhiên, dự báo dân số của TP.HCM trong các quy hoạch đều không đáng tin cậy cả về tổng dân số lẫn phân bố cụ thể. Trong quy hoạch năm 1993, dân số TPHCM vào 2010 được chốt ở mức 5 triệu người, nhưng thống kê chính thức đã vượt mức 5 triệu ngay trong năm 1998 và 7,4 triệu năm 2010. Nếu ước tính không chính thức khoảng 2,2 triệu người nhập cư vào năm 2007 là chính xác, thì dân số năm 2010 là 9,6 triệu, cao gấp đôi so với quy hoạch 1993. Dự báo dân số trong quy hoạch 1996 gần với số thống kê chính thức, nhưng vẫn thấp hơn thực tế, rõ ràng, các quy hoạch đều có xu hướng ước tính thấp dân số như minh họa trong Bảng 2.

Bảng 2: Những dự phóng trong quy hoạch và thực tế (triệu người)

Năm	QH '93	QH '96	QH '98	QH '2010	Ước tính chính thức	Ước tính không chính thức
2010	5	7,5-8			7,4	9,6
2020			10			
2025				12,5		

Nguồn: Huỳnh Thế Du (2013)

Không chỉ tổng dân số đóng vai trò quan trọng trong việc hình thành các thành phố, mà sự phân bố dân cư cũng quan trọng không kém. Mặc dù ước tính dân số trong quy hoạch 1995 là gần sát với ước tính chính thức, sự phân bố dân cư vẫn khác xa thực tế. Do lựa chọn vùng Đông Nam làm hướng phát triển chính, chính quyền Thành phố ước tính sự gia tăng tuyệt đối dân số ở nửa vòng cung tính từ phía Đông Nam bằng cách chia bản đồ thành phố ra hai nửa tính từ trung tâm, và do đó chiếm đến 70% tổng gia tăng dân số tuyệt đối từ 1996 – 2010. Con số thực tế là 23%, trong khi nửa còn lại chiếm 77%.

2.2. Quy hoạch mức đầu tư không thực tế

Những mục tiêu tham vọng đã được đề ra, nhưng phần lớn (đặc biệt là những chỉ báo chính) đều không thực tế. Tất cả bốn chỉ báo trong quy hoạch 1996 (Bảng 3): GDP bình quân đầu người, tổng vốn đầu tư, sản lượng điện và cấp nước đều ít nhất thấp hơn mục tiêu 1/3 lần.

Điển hình nhất là hoạch định nhu cầu vốn cho giao thông. Tổng yêu cầu vốn trong Quy hoạch Giao thông đến năm 2020 được phê duyệt năm 2007 là 886 nghìn tỉ đồng. Mức đầu tư thực tế trong giai đoạn 2007-2012 chỉ là 45 nghìn tỉ đồng, bằng 5,08% tổng vốn yêu cầu (HCMC-CPV 2012). Nếu GDP Thành phố tăng 12% mỗi năm như kế hoạch, thì vốn đầu tư cho giao

thông sẽ chiếm 10% tổng GDP. Trên thực tế, chi tiêu của Thành phố cho cơ sở hạ tầng giao thông trong thập niên vừa qua là 5,5% GDP. Con số này cao hơn một ít so với mức 5,2% của cả nước từ 2005-2010 và đầu tư công vào giao thông trên thế giới thường chiếm từ 2,0 đến 2,5% GDP (UNESCAP 2006). Hơn thế, mức vốn cần thiết cho giao thông trong quyết định điều chỉnh năm 2013 là hơn 2,5 triệu tỉ đồng, gấp ba lần so với quy hoạch 2007.

Bảng 3: Các chỉ báo chọn lọc trong quy hoạch tổng thể và thực tế

Hạng mục	Dự phóng trong quy hoạch 1996	Thực tế năm 2010	Thực tế Dự phóng
GDP bình quân đầu người (USD)	4.540	2.982	-34%
Tổng vốn đầu tư (tỉ USD)	71	45	-37%
Điện (triệu kWh)	23,9	15,8	-34%
Cấp nước (triệu mét khối/ngày)	2,82	1,54	-45%

Nguồn: HIDS (2012)

2.3. Thiếu đánh giá phương án sử dụng đất và chính sách vận tải

Quy hoạch 1993 xác định hướng mở rộng chính của TP.HCM là sang phần tư Đông Bắc. Hướng phụ là Nam và Tây Nam. Phần tư Đông Bắc được tái xác nhận như là hướng phát triển chính trong quy hoạch 1998. Tuy nhiên, bản quy hoạch lại đề cập rất mơ hồ rằng: “bổ sung thêm hướng phát triển về phía Nam, Đông Nam tiến ra biển”. Theo ngôn từ thì có thể hiểu rằng hướng Nam và Đông Nam hoặc là hướng phát triển chính hoặc là hướng phụ. Hướng mở rộng phụ là Bắc và Tây Bắc. Nội dung này hoàn toàn thay đổi trong quy hoạch 2010. Hướng mở rộng chính hiện tại là Đông và Nam tiến ra biển. Hai hướng phát triển phụ là Tây Bắc, và hướng Tây, Tây Nam. Hướng Đông Bắc không còn được nhắc đến.

Việc liên tục thay đổi hướng phát triển cho thấy thiếu sự phân tích tổng hợp các phương án sử dụng đất và giao thông. Chính quyền đô thị phản ứng một cách thụ động trước tín hiệu thị trường. Một nguồn tin quen thuộc với hoạt động quy hoạch đô thị của Thành phố nhận xét: “Có lẽ không ai biết hướng phát triển phù hợp và việc chọn hướng phát triển trong quy hoạch tổng thể chỉ dựa vào quan sát một số điểm nổi bật phát ra từ các động lực thị trường.”

2.4. Các quy hoạch mâu thuẫn và thiếu hợp tác giữa các cơ quan nhà nước

Có nhiều bản quy hoạch mâu thuẫn, do đó không rõ là quy hoạch nào chính quy hoạch nào phụ. Có nhiều cơ quan thẩm quyền khác nhau, nhưng không quản lý đầy đủ nhiều quy hoạch với nhiều phiên bản khác nhau. Ví dụ, quy hoạch không gian 1998 thực tế là phiên bản điều chỉnh của quy hoạch 1993, quy hoạch không gian 2010 là phiên bản của hai quy hoạch trước đó, cả ba đều đang có hiệu lực thực hiện. Rắc rối hơn khi có nhiều nội dung trùng lặp, không thống nhất và mơ hồ giữa những quy hoạch và phiên bản này. Thêm vào đó, giữa quy hoạch không gian và quy hoạch phát triển, khó có thể quyết định quy hoạch nào ưu tiên hơn và có khung thời gian dài hơn. Hơn nữa, nhiều loại quy hoạch khác nhau đã được duyệt ở những

thời điểm khác nhau, dựa vào các phiên bản và loại tài liệu liên quan khác nhau. Nhiều chỉ báo và mục tiêu trong các quy hoạch đều mang nặng tính hình thức và thay đổi liên tục, và dự báo dân số là một ví dụ điển hình.

2.5. Ảnh hưởng của nhà đầu tư tư nhân lên công tác quy hoạch

Ở TP.HCM, quy hoạch giống như danh sách mong ước của chính quyền trong đó nhiều mục tiêu quy hoạch không thu hút được các nhà đầu tư hạ tầng tư nhân. Thực tế, các nhà đầu tư tư nhân đã đề xuất các dự án của riêng họ với nhiều dự án đã được chấp thuận và xây dựng. Nhà đầu tư hạ tầng tư nhân đóng vai trò quan trọng trong việc định hình TP.HCM, nhưng họ cũng làm cho sự phát triển thật sự của Thành phố bị chệch xa khỏi quy hoạch. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy qui trình xây dựng thành phố thực tế do các nhà phát triển bất động sản quyết định. Ảnh hưởng của nhà đầu tư hạ tầng tư nhân ở TP.HCM rất rõ. Trong phiên họp đặc biệt của Hội đồng nhân dân tập trung vào quy hoạch đô thị năm 2012, TP.HCM thừa nhận: "Ngoài ra còn xuất hiện tình trạng “quy hoạch chạy theo dự án” do ảnh hưởng của các nhà đầu tư tư nhân.

2.6. Thiếu vắng sự tham gia của người dân

Quy định về việc lấy ý kiến người dân trong quá trình lập quy hoạch đô thị đã được thể chế hóa mà cụ thể nhất là Luật Quy hoạch Đô thị năm 2009. Tuy nhiên, trên thực tế do các tổ chức dân sự, các tổ chức nghề nghiệp chưa được khuyến khích phát triển và thể chế hóa rõ ràng nên việc tham gia của công chúng hiện nay chưa được thực chất. Sự thảo luận và tham gia của cộng đồng dân cư về các quy hoạch hay các dự án có tiềm năng tác động trực tiếp đến đời sống và sinh hoạt của họ là không nhiều. Chỉ khi các dự án được triển khai thì họ mới biết. Khi đó tâm lý chung thường cảm thấy bất ngờ và bị tác động tiêu cực nên sự phản đối thường rất gay gắt, nhất là đối với việc triển khai các dự án mang tính thương mại. Với kinh nghiệm ở nhiều nước, như Seoul - Hàn Quốc chẳng hạn, nếu việc sử dụng các bản quy hoạch để giới thiệu hay “bán” ý tưởng cho công chúng thì khả năng nhận được sự ủng hộ của công chúng là rất lớn.

3. Tiểu kết

Quy hoạch đô thị trên thực tế chưa là công cụ hữu hiệu để định hình sự phát triển không gian Thành phố. Những trao đổi với các viên chức chính quyền cho thấy đa số thừa nhận tính phi thực tế của các quy hoạch và những chỉ tiêu chính như tỉ trọng vận tải công cộng chỉ được xem là mục tiêu mong đợi hay mục tiêu phấn đấu. Các lãnh đạo cấp cao của Thành phố chỉ khuyến khích thay vì buộc các cơ quan chức năng phải đạt được những mục tiêu này. Trên thực tế, quy hoạch đô thị đến nay được sử dụng như một phương tiện hiệu quả cho chính quyền địa phương để: i) đàm phán với chính quyền trung ương nhằm có được sự tự chủ cao hơn về chính sách và ngân sách, ii) tìm kiếm hỗ trợ tài chính và kỹ thuật từ các nhà tài trợ quốc tế, và iii) khuyến khích khu vực dân doanh tham gia xây dựng thành phố.

Nói chung đang có sự tách biệt giữa khía cạnh kỹ thuật và kinh tế chính trị học trong công tác quy hoạch đô thị ở TP.HCM. Các nhà quy hoạch có vẻ như quá chú trọng đến các bản vẽ,

trong khi về khía cạnh kinh tế chính trị học, vai trò của các bản quy hoạch rất khác so với mục tiêu chính của chúng. Đây là vấn đề TP.HCM cần khắc phục.

II. NÚT THẮT VỀ DỊCH VỤ CÔNG ÍCH VÀ CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

1. Trục trặc trong việc cung cấp các dịch vụ công ích

TP.HCM tiêu biểu cho một bức tranh hỗn hợp về dịch vụ đô thị. Một mặt, việc cung cấp điện và nước là tốt. Mọi hộ gia đình đều có điện nhờ chương trình tăng cường điện khí hóa toàn quốc từ 14 % vào đầu thập niên 1990 lên gần 100% năm 2009. Tỷ lệ hộ gia đình tiếp cận nguồn nước an toàn là 100% và hơn 80% hộ gia đình ở các vùng nông thôn đã có nước máy. Mặt khác, việc thu gom và xử lý nước thải, cũng như hệ thống vệ sinh vẫn còn bất cập. Tình trạng thiếu hụt và chất lượng thấp của dịch vụ đô thị đã nhiều lần được chính quyền thành phố thừa nhận.

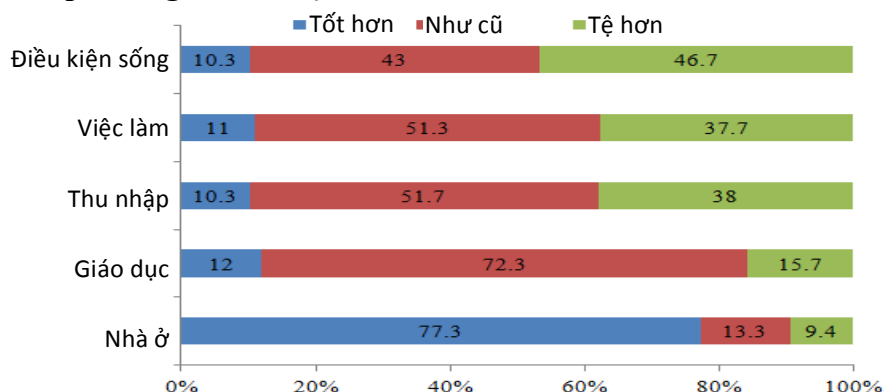
Dịch vụ đô thị ở TP.HCM, ngoại trừ một vài khu đô thị mới như Phú Mỹ Hưng, chủ yếu được cung cấp bởi các công ty nhà nước. Theo Ngân hàng Thế giới, từ đầu thập niên 1990, công cuộc cải cách cung cấp dịch vụ đô thị ở Việt Nam đã được tiến hành nhằm giúp thu hồi chi phí thông qua giá dịch vụ và hướng tới hoạt động trên cơ sở thương mại. Nhìn chung, điều này đã có tác động tích cực nhằm gia tăng tiếp cận dịch vụ cơ bản trong mọi phân loại đô thị. Tuy nhiên, chất lượng dịch vụ vẫn còn là một vấn đề. Việc thu gom và sản lượng rác là một ví dụ rõ ràng. Tuy đã có các phương tiện cơ giới để thu gom rác, nhưng phương tiện thô sơ không được che phủ vẫn cần thiết trong những ngõ hẻm chật hẹp, có thể gây ra những vấn đề về vệ sinh và môi trường.

2. Vấn đề với các chương trình tái định cư

Việc xây dựng hay nâng cấp nhiều phương tiện cơ sở hạ tầng có ý nghĩa tích cực đối với sự phát triển của thành phố Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, tính công bằng là một vấn đề đáng ngờ. Căn cứ theo cơ quan thẩm quyền về tái định cư, có 165.000 hộ gia đình bị ảnh hưởng bởi các dự án tái thiết và phát triển thành phố từ năm 1995-2010, trong đó có 96.000 hộ đã được di dời. Vấn đề với tình hình này là chất lượng sống của phần lớn những người dân bị di dời này xem ra không được cải thiện nhiều sau khi tái định cư. Vốn đầu tư của chính quyền thành phố chủ yếu dùng để hỗ trợ các dự án phát triển chứ không phải để cải thiện chất lượng các khu dân cư ngoại thành.

Do không có sự đánh giá toàn diện các chương trình tái định cư ở thành phố Hồ Chí Minh, nên chúng tôi tổng hợp từ một số nghiên cứu hiện có. Các nghiên cứu này đều cho thấy một cách nhất quán rằng các hộ tái định cư không được hưởng lợi như dự kiến. Nhìn từ góc độ các cơ quan thẩm quyền, việc giải phóng mặt bằng xem ra quan trọng hơn so với việc cải thiện chất lượng sống của những hộ bị di dời. Hình 4 minh họa phúc đáp của 300 hộ chọn lọc từ các chương trình tái định cư lớn của thành phố.

Hình 4: Phúc đáp của người dân bị di dời



Nguồn: Huỳnh Thế Du (2013)

Chỉ có 10,3% những người phúc đáp điều tra nói rằng điều kiện sống của họ được cải thiện, trong khi 38% cho rằng điều kiện sống tệ hơn trước, và khoảng một nửa những người này nói điều kiện sống không thay đổi. Gần như không có khác biệt gì giữa những dự án hoàn tất vào thập niên 1990 và những dự án mới hoàn thành gần đây hơn. Trong những người phúc đáp điều tra về kỳ vọng 5 năm tới, có 11% nói họ cảm thấy không thể cải thiện chất lượng sống, và 49% cho rằng họ cần được giúp đỡ thêm. Mặc dù 77,3% các hộ gia đình nói điều kiện nhà ở đã được cải thiện, nhưng vẫn còn 9,4% cho rằng điều kiện nhà ở trở nên tệ hơn. Nhà tuy có chất lượng tốt hơn, nhưng ở vị trí không thuận lợi, một vấn đề phổ biến ở thành phố Hồ Chí Minh.²

III. NÚT THẮT VỀ HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC VÀ NGÂN SÁCH

1. Dẫn nhập

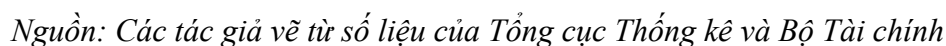
Nguồn lực luôn giới hạn và một trong những nhiệm vụ quan trọng của nhà nước là đảm bảo phân bổ chúng một cách công bằng và hiệu quả. Hỗ trợ những đối tượng hay địa phương có điều kiện bất lợi hơn bằng việc san sẻ nguồn thu ngân sách từ những địa phương có điều kiện tốt hơn là việc cần thiết ở tất cả các quốc gia. Tuy nhiên, vấn đề quan trọng là việc phân bổ làm sao không làm mất động lực của những địa phương có lợi thế và không tạo ra tâm lý ỷ lại, dựa dẫm của những địa phương không có lợi thế, điều trên thực tế đang xảy ra ở Việt Nam. Trục trặc rất lớn trong cơ chế phân bổ ngân sách hiện nay ở Việt Nam là không có các tiêu chí rõ ràng có thể đoán định để tạo ra sự công bằng và động cơ phấn đấu giữa các địa phương hay vùng miền. Nhận xét của Jonathan Haughton trong “Việt Nam cải cách kinh tế theo hướng rồng bay” năm 1994 rằng: “Phần lớn sự phân bổ này được tiến hành một cách chủ quan, và được quyết định bởi khả năng của các địa phương trong việc thương lượng với Chính phủ trung ương hơn là bởi các nhu cầu khách quan của địa phương đó” đến giờ vẫn mang tính thời sự.

2. Sự không nhất quán và rõ ràng trong cơ chế phân chia ngân sách

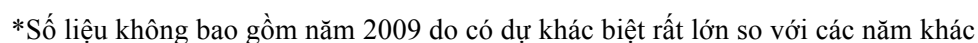
Xét tiêu chí chi ngân sách bình quân đầu người, đứng đầu là Miền núi phía Bắc, tiếp theo là

² Kết quả của ba nghiên cứu này có tính chất sơ bộ và có thể bị thiên lệch do cỡ mẫu nhỏ. Để có những kết quả đáng tin cậy hơn, cần có những nghiên cứu toàn diện hơn.

Hình 5: Các chỉ tiêu về ngân sách bình quân đầu người theo vùng



Hình 6: Thu, chi NS và GRDP/người theo giá cố định 2010 giai đoạn 2001-14*



Nguồn: Các tác giả vẽ từ số liệu của Tổng cục Thống kê và Bộ Tài chính

Hình 7: Thu, chi ngân sách và GRDP bình quân đầu người (triệu đồng)*



*Số liệu không bao gồm năm 2009 do có dự khác biệt rất lớn so với các năm khác cho dù cùng một nguồn của BTC

Nguồn: Các tác giả vẽ từ số liệu của Tổng cục Thống kê và Bộ Tài chính

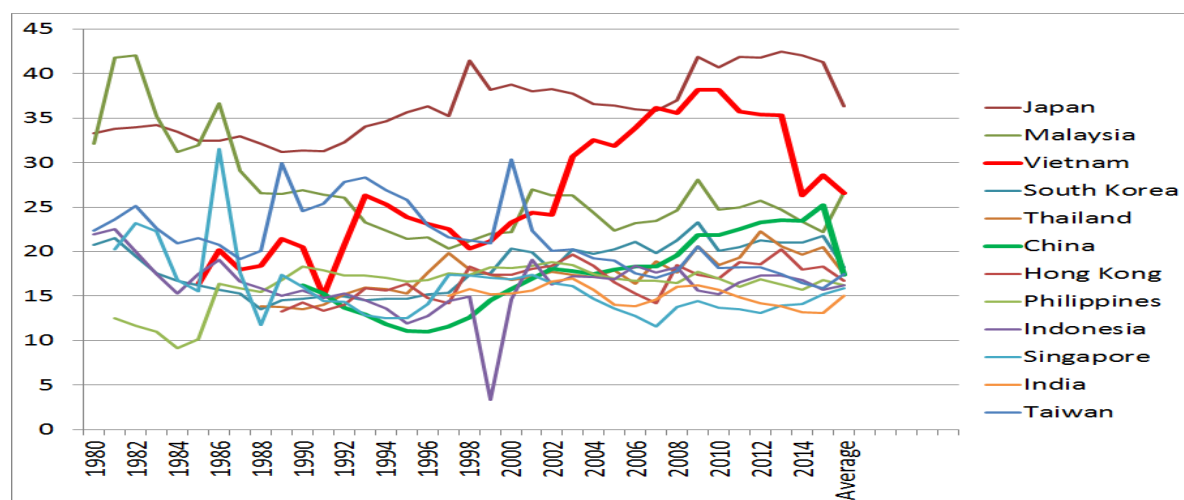
Nhìn vào các địa phương có thặng dư ngân sách trong giai đoạn 2010-14 cho thấy cũng không có nguyên tắc phân chia ngân sách một cách rõ ràng. Điều đầu tiên có thể nhận xét là sự thay da đổi thịt nhanh chóng của Đà Nẵng trong khoảng hai thập kỷ qua là do vai trò quyết định của ngân sách. Mức chi bình quân của địa phương này cao gấp đôi TP.HCM và gấp gần 1,5 lần địa phương gần nhất là Quảng Ninh. Cả Hà Nội và TP.HCM ở mức thấp, nhưng TP.HCM còn thấp hơn nhiều. Các địa phương vùng TP.HCM, ngoại trừ BRVT, có mức chi ngân sách bình quân đầu người rất thấp. Điều này lý giải tại sao vùng TP.HCM các hạ tầng đã trở nên quá tải trong khi ngân sách không có khả năng đầu tư.

Ngoài nguồn vốn ngân sách, thì các địa phương còn nhận được các khoản đầu tư theo các chương trình của Trung ương và vốn ODA. Tuy nhiên, vùng TP.HCM nói chung, TP.HCM nói riêng cũng chỉ nhận được các khoản đầu tư ở mức vừa phải. Trong khoảng 700 km đường cao tốc đã được xây trên cả nước thì vùng TP.HCM chỉ có khoảng 100 km, trong khi phần lớn ở vùng xung quanh Hà Nội.

3. Sự eo hẹp của ngân sách TP.HCM

So với các nước trong khu vực, Việt Nam đã có mức chi ngân sách so với GDP mức rất cao trong thời gian qua. Cụ thể giai đoạn 1990-2015 bình quân lên đến 28%, cao từ gấp rưỡi đến gấp đôi so với hầu hết các nước khác. Cụ thể nếu so sánh tương tự thì Trung Quốc chỉ có 17,8%.

Hình 8: Chi ngân sách so với GDP của một số nước châu Á



Nguồn: Economist Intelligence Unit

Tuy nhiên việc dành nguồn chi cho các đô thị trọng điểm lại có sự tương phản rất rõ. Nhìn trong khu vực thì Bắc Kinh và Thượng Hải là hai đô thị có tốc độ phát triển nhanh nhất và họ đã gần như bắt kịp nhóm các đô thị dẫn đầu, nhất là về cơ sở hạ tầng. Nhiều khía cạnh đã được phân tích, nhưng có một yếu tố hết sức quan trọng đó chính là ngân sách. Suốt từ khi Trung Quốc bắt đầu cải cách mở cửa đến nay thì hai đô thị trọng điểm của họ luôn được dành ngân sách vượt bậc (tính theo bình quân đầu người thường xuyên cao gấp từ hai lần trở trên so với bình quân quốc gia) so với phần còn lại (trừ Tây Tạng). Bình quân từ năm 1997 đến nay, tổng chi tiêu ngân sách so với GRDP của Bắc Kinh và Thượng Hải lần lượt là 15,9% và 16,4% và trên thực tế, tỷ lệ này đã tăng từ khoảng 10% cách đây 20 năm lên trên 20% hiện nay. Hai con số của Hà Nội và TP.HCM trong giai đoạn 2001-2014 lần lượt là 20% và 10,7%, trong khi chi ngân sách bình quân của cả nước lên đến 32,5% GDP. Trong những năm gần đây cả hai thành phố này đã bị cắt giảm rất nhiều, nhất là TP.HCM hiện đã trở lại mức dưới 6% của đầu những năm 1990 (Hình 9) cho dù chi ngân sách bình quân của Việt Nam vẫn khoảng 25% GDP.

Bảng 4: Một số chỉ tiêu về chi ngân sách các thành phố trong khu vực châu Á

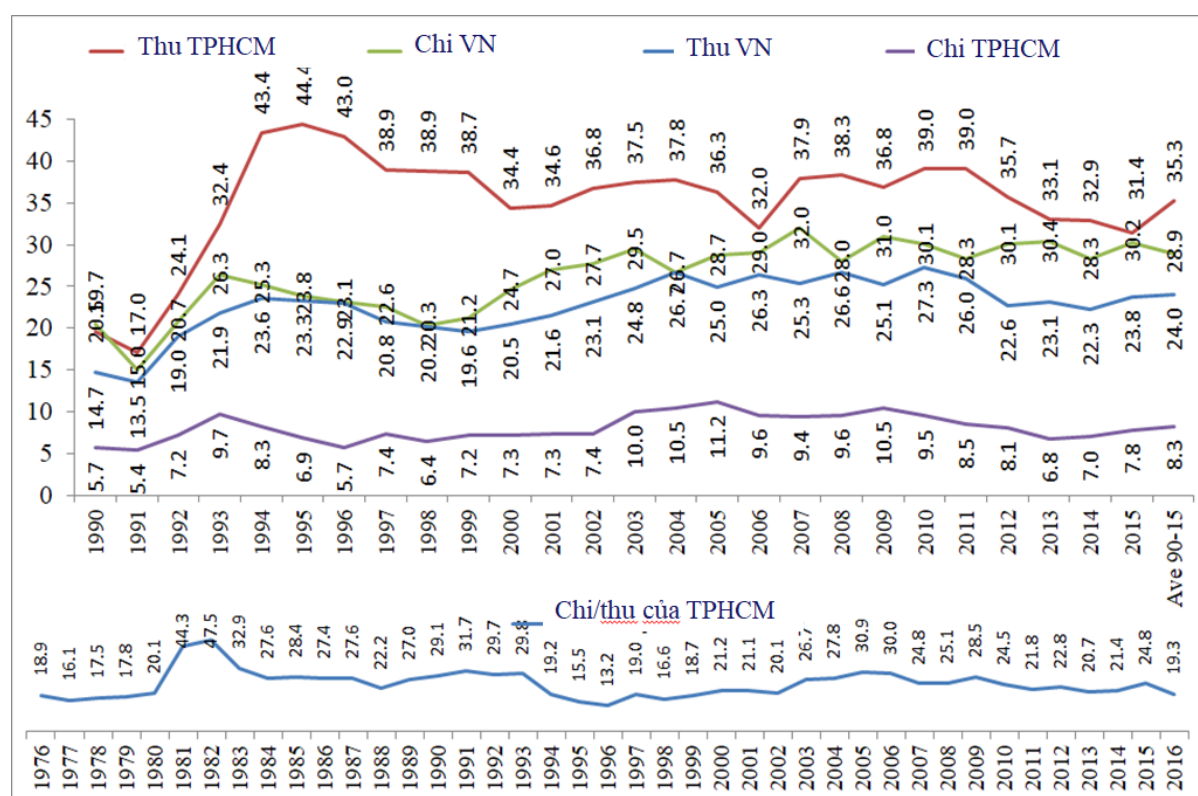
Thành phố	Tổng chi NS (tỷ USD)	Bình quân người (USD)		Chi NS so với GDP (%)	
		Thành phố	Quốc gia	Thành phố	Quốc gia
Tokyo	117.3	8,754	15,125	13.3%	41.8%
Singapore	42.3	7,692	7,692	14.2%	14.2%
Hong Kong	55.9	7,651	7,229	18.0%	18.0%
Seoul	34.6	3,600	5,886	11.1%	21.0%
Beijing	74.2	3,447	1,824	21.2%	23.8%
Shanghai	80.7	3,327	1,824	20.9%	23.8%
Jakarta	5.8	588	590	3.9%	16.8%
Hanoi	4.1	551	636	15.5%	30.2%
TP.HCM	3.4	416	636	7.8	30.2%
Bangkok	1.6	287	1,175	1.4%	19.7%

Manila	2.1	165	450	1.9%	15.6%
--------	-----	-----	-----	------	-------

Nguồn: Tổng hợp của các tác giả từ các số liệu thống kê của các thành phố

Bảng 4 thống kê chi ngân sách của các thành phố trong khu vực cho thấy sự tương phản rất rõ nét. Nhóm các thành phố được xếp hạng năng lực cạnh tranh và chất lượng sống tốt hơn có mức chi ngân sách cao hơn hẳn các thành phố còn lại. Singapore và Hong Kong là hai trường hợp đặc biệt, nhưng Seoul và Tokyo cũng có mức ngân sách địa phương luôn được duy trì ở mức hai con số. Ở thái cực ngược lại, các thành phố như Bangkok, Jakarta và Manila đang gặp rất nhiều khó khăn trong việc giải quyết các vấn đề hết sức nghiêm trọng do ngân sách của họ về cơ bản chỉ đủ chi tiêu cho nhu cầu thường xuyên. Trong các đô thị còn lại, chỉ có Hà Nội là có tỷ lệ ngân sách so với GRDP tương ứng với nhóm các nước thành công. Tuy nhiên, tỷ lệ này đang trên đà đi xuống. Đối với TP.HCM thì càng cần phải có mức tăng hơn nữa. Nếu không, tương lai theo vết xe đổ của các đô thị gặp trục trặc là nhìn thấy trước.

Hình 9: Tỷ lệ chi ngân sách so với thu trên địa bàn và GRDP của TP.HCM và Việt Nam



Nguồn: Các tác giả vẽ từ số liệu thống kê chính thức

Những quy định trong Nghị định 48/2017/NĐ-CP của Chính phủ có một số điểm mới, nhưng chiếc áo thực ra đang quá chật cho Thành phố. Thành phố được quyền bội chi, nhưng mức cụ thể là bao nhiêu chưa rõ. Tuy nhiên, với dự toán ngân sách hơn 63 nghìn tỷ đồng vào năm 2017, ở mức thâm hụt thông thường khoảng 5% cho ngân sách là con số cũng chỉ khoảng 3 nghìn tỷ đồng. Trong Nghị định này quy định tổng dư nợ vay của Thành phố không được vượt quá 70% số thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp. Với tổng thu ngân

sách Thành phố được hưởng chỉ có 60 nghìn tỷ đồng theo dự toán năm 2017 thì tổng dư nợ vay cũng chỉ vào khoảng 42 nghìn tỷ đồng. Giả sử mức dư nợ này có thể tăng lên đến 15% một năm thì dư nợ vay đến năm 2025 chỉ vào khoảng 128 nghìn tỷ đồng, rất khiêm tốn so với tổng nhu cầu huy động gần 14 triệu tỷ đồng cho giai đoạn 2016-2025 được ước tính trong Quy hoạch giao tổng thể phát triển Kinh tế - Xã hội của Thành phố đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2025. 128 nghìn tỷ đồng này chưa bằng 10% nhu cầu vốn vay và tương tự được ước tính trong cùng giai đoạn.

4. Vai trò của ngân sách trong phát triển cơ sở hạ tầng

Mỗi quốc gia đều có những cách thức huy động nguồn lực khác nhau để xây dựng hệ thống CSHT của mình. Tuy nhiên, điểm chung của các quốc gia đã xây dựng được hệ thống CSHT thành công chính là ngân sách nhà nước. Hệ thống đường cao tốc Hoa Kỳ được biết đến như một kỳ quan thứ tám của nhân loại. Nguồn tài trợ chính cho dự án này là thuế nhiên liệu. Luật nguồn thu đường cao tốc năm 1956 đã quy định sắc thuế ba xu (cent) cho một gallon xăng. Nguồn thu này chiếm khoảng 18% giá nhiên liệu ở Mỹ. Kết quả Hoa Kỳ đã xây dựng được hệ thống đường cao tốc hết sức hoàn thiện của mình. Nguồn thu phí chỉ chiếm một phần khá khiêm tốn trong tổng chi phí xây dựng hệ thống đường này. Tương tự, các quốc gia như Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapore, Đài Loan cũng xây dựng hệ thống CSHT, nhất là hạ tầng giao thông từ ngân sách chung. Gần đây nhất là Trung Quốc đã và đang xây dựng được một hệ thống hạ tầng hiện đại với nguồn vốn chủ yếu là từ ngân sách quốc gia.

Nhiều nơi đã thành công trong việc phát triển cơ sở hạ tầng nhờ vai trò của nguồn vốn ngân sách kết hợp với sự tham gia của khu vực tư nhân. Việc giảm thiểu tham nhũng, sử dụng đồng vốn ngân sách hiệu quả đã giúp nhiều nước có hệ thống CSHT rất tốt. Một ví dụ điển hình là việc xây dựng hệ thống tàu điện ngầm ở các siêu đô thị của một số quốc gia Đông Bắc và Đông Nam Á. Những nơi thành công có thể kể đến gồm Hàn Quốc, Hong Kong, Nhật Bản, Đài Loan, Singapore, Trung Quốc. Ngoại trừ Hong Kong là một ngoại lệ, tất cả các nước nêu trên chủ yếu là dựa vào vốn ngân sách để xây dựng hệ thống tàu điện ngầm của mình và họ đã thành công. Đối với một số thành phố ở Đông Nam Á mà điển hình là Băng Cốc, Manila và Jakarta, những nơi này đã và đang dựa vào vốn ODA hoặc mô hình hợp tác công tư. Kết quả là không nơi nào có được một hệ thống giao thông công cộng hiệu quả.

Đối với nguồn vốn ODA, trên thực tế, đây là một nguồn vốn rất đắt và chịu nhiều ràng buộc cũng như điều kiện của các nước tài trợ. Những trục trặc của nguồn vốn này đã được Acemoglu và Robinson (2012) phân tích rất rõ trong nghiên cứu “Tại sao các quốc gia thất bại”. Ví dụ, theo ước tính của một số người có trách nhiệm đang triển khai hệ thống tàu điện ngầm ở hai đô thị lớn Việt Nam là vốn ODA có thể làm đội giá thành lên một mức rất cao. Điều tương tự cũng đã xảy ra với nhiều dự án có vốn ODA khác.

Về nguồn vốn cho CSHT, dù huy động bằng cách nào thì cũng là đóng góp hay trách nhiệm của tất cả người dân Việt Nam. Xét về khía cạnh chạy theo tâm lý người dân trước mắt thì một đề xuất tăng thuế sử dụng xăng dầu và dành nguồn vốn này để đầu tư CSHT có khả năng

gặp phản ứng rất lớn từ công chúng. Tuy nhiên, trên thực tế, giá xăng dầu ở Việt Nam hiện tại vẫn đang thấp so với bình quân chung của thế giới.³

Những phân tích nêu trên cho thấy, hiện nay TP.HCM nói riêng, vùng TP.HCM nói chung đang gặp bất lợi rất lớn về việc phân bổ ngân sách. Thành phố đã tìm tòi những cách thức huy động vốn ngoài ngân sách hay những cách vận dụng sáng tạo khác để có các nguồn vốn đầu tư như mô hình PPP đối đất lấy hạ tầng chẳng hạn. Tuy nhiên, trên thực tế, các phương án này cũng chỉ có những hiệu quả nhất định chứ khó tạo ra các đột phá quan trọng mà đặc biệt là việc đầu tư các dự án hay công trình trọng điểm không tạo ra lợi nhuận trực tiếp cho nhà đầu tư như hệ thống giao thông công cộng chẳng hạn.

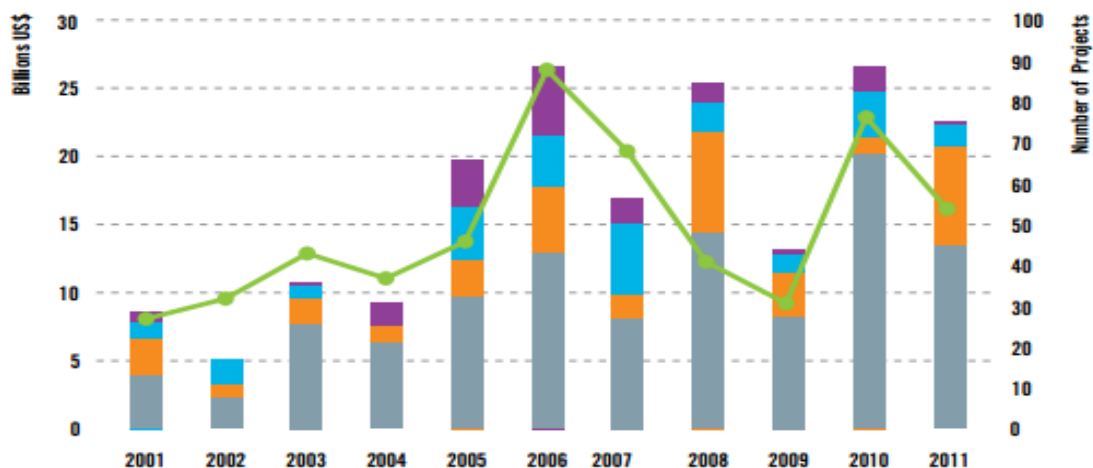
5. Những trục trặc của mô hình hợp tác công tư PPP

Gần đây mô hình hợp tác công tư (PPP) được nhắc đến rất nhiều ở Việt Nam và đã có những kỳ vọng về khả năng tạo đột phá cho việc huy động nguồn vốn đầu tư hạ tầng. Tuy nhiên kinh nghiệm quốc tế cho thấy mô hình PPP chỉ có vai trò rất hạn chế trong việc phát triển CSHT ở nhiều quốc gia. Ví dụ, trong giai đoạn 2001-2011, các nước Châu Á – Thái Bình Dương chỉ huy động được số vốn chưa đến 200 tỷ USD theo mô hình PPP, chỉ chiếm khoảng 10% tổng vốn đầu tư cho hạ tầng giao thông của các nước này. Hơn thế, mô hình PPP, nếu không được thiết kế chặt chẽ với môi trường thể chế tốt, sẽ gây ra những trục trặc và sự thất vọng cho công chúng.

Mô hình PPP đã phổ biến ở Anh dưới thời thủ tướng Margaret Thatcher thập niên 1980 và ở châu Mỹ La Tinh thập niên 1990. Tuy nhiên, sau giai đoạn hồ hởi với kỳ vọng cao ban đầu là sự thất vọng tràn trề. Chất lượng các dịch vụ trong rất nhiều trường hợp không những không được cải thiện mà còn gây ra vô số những rắc rối và lãng phí. Kết quả nhiều nơi đã phải thực hiện một tiến trình ngược lại, nhà nước phải quốc hữu hóa hoặc thu hồi các hợp đồng. Trào lưu này đặc biệt mạnh ở một số nước châu Mỹ La Tinh trong những năm qua, đẩy đến những thái cực không có lợi cho quá trình phát triển. Thực tế cũng có những nước triển khai các dự án PPP hiệu quả, như trường hợp của Chile chẳng hạn. Quá trình triển khai các dự án PPP ở Chile được đánh giá là minh bạch và cạnh tranh thực sự.

Hình 10: Đầu tư giao thông theo hình thức PPP ở các nước châu Á TBD

³ Thống kê của Global Petrol Prices, giá xăng vào ngày 29/6/2015 bình quân của thế giới là 1,12 đô-la/lít và con số tương ứng của Việt Nam là 0,98 đô-la. Trên thực tế, các nghiên cứu về kinh tế giao thông chỉ ra rằng, giá xăng dầu ở mức hiệu quả (loại được các ngoại tác tiêu cực do việc sử dụng xăng dầu gây ra) phải ở mức gấp đôi so với mức bình quân toàn cầu hiện nay. Hiện tại Na Uy là nước tiên phong trong lĩnh vực này. Tuy là quốc gia sản xuất dầu hàng đầu thế giới, nhưng giá xăng ở nước này lại đắt nhất thế giới (2,02 đô-la/lít).



Ghi chú: Bên trái là tỷ đô-la, bên phải là số dự án

Nguồn: UNESCAP (2013)

Nghiên cứu của Vickram Cuttaree (2008) đã chỉ ra 9 yếu tố thành công của các dự án PPP gồm: i) lập kế hoạch kỹ càng, ii) ước tính chặt chẽ các chi phí và nguồn thu, iii) người sử dụng sẵn sàng chi trả và kế hoạch truyền thông tốt, iv) nghiên cứu khả thi được triển khai kỹ càng thông qua việc sử dụng các chuyên gia về PPP, v) tuân thủ các điều khoản đã ký kết trong hợp đồng, vi) khung pháp lý và thể chế phù hợp, vii) các thể chế mạnh với đầy đủ các nguồn lực, viii) quá trình đấu thầu cạnh tranh và minh bạch, và ix) giảm thiểu và linh hoạt trong việc quản trị các rủi ro vĩ mô (môi trường vĩ mô ổn định). Để có thể hội đủ cả chín yếu tố này là điều không đơn giản đối với Việt Nam trong bối cảnh hiện nay. Do vậy, Việt Nam càng cần hết sức thận trọng trong việc nhân rộng và triển khai đại trà mô hình này.

6. Khai thác giá trị từ đất để đầu tư cơ sở hạ tầng

Tài trợ CSHT từ đất đã trở thành một cách thức phổ biến trên thế giới. Cho dù chế độ sở hữu đất đai là khác nhau ở các nước (cũng như giữa các đô thị), nhưng các chính phủ (trung ương và địa phương) thường có khả năng sử dụng các kỹ thuật để lấy lại một phần giá trị gia tăng của các đối tượng được hưởng lợi từ việc đầu tư CSHT để bù đắp một phần hay toàn bộ chi phí đầu tư các CSHT. Hiện có hai mô hình phổ biến. Ở mô hình có thu hồi đất, chính phủ có thể tự mình xây dựng các CSHT sau đó khai thác phần đất dôi ra hoặc kêu gọi sự tham gia của khu vực tư nhân. Đối với phương thức không thu hồi đất, chính phủ sẽ xây các CSHT và áp một số loại thuế hay phí lên những đối tượng hưởng lợi từ việc đầu tư này để trang trải cho các chi phí đầu tư. Đặc điểm của mỗi loại hình sẽ được mô tả chi tiết trong phần tiếp theo.

7. Mô hình công ty phát triển đô thị

Công ty phát triển đô thị (Urban Development Corporation) là một mô hình rất phổ biến trên thế giới hiện nay. UDC là các tổ chức có vai trò vừa là doanh nghiệp vừa là cơ quan phát triển có đủ thẩm quyền và khả năng huy động nguồn lực để triển khai các dự án phát triển đô thị. Mô hình này có những khác biệt ở các nơi khác nhau trên thế giới. Tuy nhiên, chúng có một công thức hay các điểm chung để đi đến thành công. UDC được giao thẩm quyền lớn về quy hoạch và phát triển từ nhà nước và được giám sát bởi hội đồng quản lý được phê duyệt

bởi chính quyền. UDC tài trợ cho các dự án phát triển của mình thông qua các nguồn vốn hỗn hợp từ vốn ngân sách, khai thác giá trị từ đất và các nguồn khác. Cho dù được hỗ trợ rất lớn từ nhà nước, nhưng UDC được đảm bảo quyền tự chủ và vận hành theo mô hình tổng công ty. Việc kết hợp giữa sự ủng hộ của chính quyền và quản lý theo mô hình doanh nghiệp nhằm đảm bảo ổn định lâu dài và hiệu quả, do vậy sẽ thu hút được vốn đầu tư tư nhân. Khi thu hút vốn đầu tư tư nhân và phát triển đất đai, UDC có thể đảm bảo các tiêu chuẩn cao hơn về phát triển bền vững mà các công ty tư nhân không có động cơ làm việc này.

Công ty Đầu tư tài chính Nhà nước TP.HCM (HFIC) với tên gọi ban đầu là HIFU được hình thành dựa vào mô hình quỹ phát triển CSHT đô thị khá phổ biến trên thế giới. Đây là một định chế đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc huy động vốn phát triển hạ tầng đô thị ở nhiều thành phố. Tuy nhiên, do chiếc áo cơ chế quá chật nên vai trò của HFIC khá khiêm tốn. Hoạt động của HFIC trong thời gian dài về cơ bản thiên về chức năng của cơ quan quản lý và cấp phát vốn của Thành phố cho một số chương trình hoặc mục tiêu đặc biệt thay vì là một định chế tài chính phát triển thực sự. Đến hết năm 2016 quy mô tài sản của HFIC chỉ 16.000 tỷ đồng và số vốn huy động từ khi thành lập đến nay chỉ vài chục nghìn tỷ so với GRDP của Thành phố lên đến một triệu tỷ đồng là khá khiêm tốn.

Công ty Phát triển Công nghiệp Tân thuận (IPC) gắn với việc phát triển khu Nam Sài Gòn ở TP.HCM là trường hợp rất đáng tham khảo. TP.HCM chỉ góp một vùng đất mà lúc đó không ai nghĩ có thể thực hiện dự án nhưng sau hai thập kỷ đã trở thành một khu đô thị khang trang và kiểu mẫu ở Việt Nam. Phần ngân sách thu được bao gồm các khoản thuế và lợi nhuận từ phần vốn góp đã trên dưới 1 tỷ đô-la Mỹ. Có một số yếu tố then chốt để dự án này thành công. Thứ nhất, một liên minh ủng hộ rất mạnh cho dự án, từ lãnh đạo trung ương đến địa phương. Thứ hai, vai trò của những người trực tiếp thực hiện dự án. Thứ ba, năng lực và thiện chí của phía đối tác tham gia dự án. Thực tế dự án này đã tạo ra cú huých cho sự phát triển khu Nam TP.HCM. IPC mang những yếu tố cơ bản của một Công ty phát triển hạ tầng đô thị như nhiều thành phố khác trên thế giới. Giá trị lớn nhất của IPC là tính tiên phong và khả năng sáng tạo để phát triển CSHT cho TP.HCM. Tuy nhiên, điều đáng tiếc là yếu tố này đã không được phát huy và IPC hiện tại dường như chỉ được xem như một doanh nghiệp thông thường, một “con gà đẻ trứng vàng” của Thành phố mà thôi. Tuy IPC được hình thành rất sớm ở TP.HCM, nhưng so với Becamex ở Bình Dương thì những gì mà IPC làm được khiêm tốn hơn rất nhiều.

8. Tiểu kết

Phần này tập trung vào năm vấn đề. *Thứ nhất*, kinh nghiệm quốc tế cho thấy, các nước thành công đã dựa vào vốn ngân sách để xây dựng hệ thống hạ tầng nói chung và hạ tầng giao thông nói riêng. *Thứ hai*, một số bất hợp lý trong cơ chế phân bổ và sử dụng ngân sách hiện nay thiên về yếu tố ban phát để làm hài lòng nhiều người hơn là yếu tố hiệu quả. Điều này đã gây ra tình trạng mạnh địa phương nào “xin” được ngân sách trung ương thì cứ tiến hành và nhiều công trình không thực sự cần thiết hay kém hiệu quả đã được xây dựng. *Thứ ba*, không nên quá kỳ vọng và cần cẩn trọng với mô hình PPP. *Thứ tư*, TP.HCM nên xem xét các phương thức khai thác giá trị từ đất một cách hợp lý để gia tăng nguồn vốn cho CSHT. *Thứ năm*, cần phát huy mô hình công ty phát triển đô thị.

IV. NÚT THẮT VỀ NGUỒN NHÂN LỰC

1. Dẫn nhập

Nút thắt nguồn nhân lực được nhận diện là một trong ba nút thắt lớn của Việt Nam hiện nay bên cạnh 2 nút thắt khác về thể chế và cơ sở hạ tầng. Thoạt nhìn có vẻ TP.HCM ít bị trói buộc bởi nút thắt nguồn nhân lực hơn so với các địa phương khác trong cả nước do có điều kiện thu hút nguồn nhân lực tốt nhất của cả nước. Tuy nhiên, mục tiêu của TP.HCM không giống và cũng không thể so sánh với các địa phương khác trong nước được. Vốn đã và đang là một thành phố đầu tàu, năng động và phát triển bậc nhất của cả nước, giờ đây TP.HCM cần phải được đặt cạnh các thành phố khác trong khu vực và trên thế giới. Để đạt được tầm nhìn đầy tham vọng đó, nguồn nhân lực, ngay cả giả sử đó là nguồn nhân lực tốt nhất cả nước hội tụ thì có vẻ như vẫn chưa đủ để TP.HCM có thể cạnh tranh ngang tầm với các thành phố lớn khác. Trong cuộc cạnh tranh nhân lực, đặc biệt là nhân lực trình độ cao mà nay không còn giữa các địa phương trong nước nữa, thay vào đó là giữa các quốc gia và các thành phố lớn với nhau, TP.HCM đang ở vào vị thế không mấy lợi thế nếu như không muốn nói là bất lợi.

Bản thân chính quyền Thành phố cũng đã nhận diện được những nút thắt về chất lượng nguồn nhân lực của Thành phố hiện nay. Cụ thể:

“Chất lượng nguồn nhân lực vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển và hội nhập quốc tế hiện nay. Việc lãnh đạo, chỉ đạo, ban hành chính sách, tổ chức thực hiện các chương trình đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao, chính sách thu hút, trọng dụng nhân tài, đào tạo đội ngũ chuyên gia, lao động kỹ thuật cao còn ít; chính sách và công tác tổ chức đào tạo nghề chưa theo kịp yêu cầu nâng cao năng suất lao động, chất lượng tăng trưởng và sức cạnh tranh của nền kinh tế; chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức chưa đáp ứng yêu cầu công tác quản lý nhà nước, cải cách hành chính có hiệu quả.”⁴

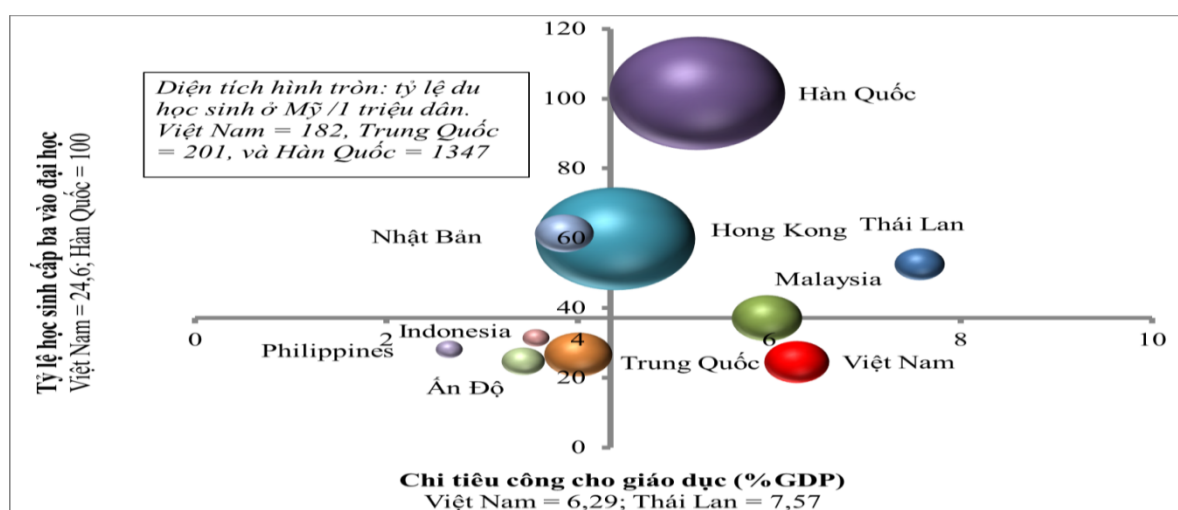
Một chương trình hành động nhằm nâng cao chất lượng nguồn nhân lực giai đoạn 2016-2020 cũng đã được Thành ủy TP.HCM ban hành, trong đó đề ra nhiều mục tiêu và giải pháp tương đối tham vọng nhưng lại rất mơ hồ về tính khả thi mà lý do quan trọng là chưa phân định được một cách mạch lạc vai trò của chính quyền (nhà nước) và các thực thể trong nền kinh tế (thị trường). Từ thực tiễn cho thấy, TP.HCM cũng đã từng có *Chương trình nâng cao chất lượng nguồn nhân lực của TP.HCM giai đoạn 2011-2015* như là một trong 6 chương trình đột phá giai đoạn 2011-2015 của Thành phố nhưng kết quả sau 5 năm thực hiện chương trình đột phá đó vẫn chưa tạo ra bất kỳ đột phá nào cho TP.HCM trong vấn đề nguồn nhân lực cả. Nhiều nội dung và giải pháp trong Chương trình nâng cao chất lượng nguồn nhân lực giai đoạn 2016-2020 không khác nhiều so với Chương trình giai đoạn trước. Điều này khiến cho chúng ta có cơ sở để hoài nghi về một kết quả tương tự.

⁴ Chương trình hành động số 19-CTrHD/TU ngày 31/10/2016 của Thành ủy TP.HCM về thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng bộ thành phố lần thứ X về Chương trình nâng cao chất lượng nguồn nhân lực giai đoạn 2016-2020.

2. Bối cảnh cạnh tranh nguồn nhân lực của TP.HCM so với các thành phố trong khu vực

Bối cảnh cạnh tranh thu hút nguồn nhân lực cùng với nền tảng giáo dục rất tốt trong nước không đủ giúp TP.HCM có thể cạnh tranh và giành chiến thắng với các nước trong khu vực. Môi trường thể chế kém dung hợp, môi trường làm việc thiếu thân thiện và hợp tác, môi trường sống không mấy lý tưởng so với các thành phố lớn khác trong khu vực, v.v... là những lý do chính khiến cho TP.HCM không mấy hấp dẫn đối với những người giỏi, kém sức hút đối với nhân lực trình độ cao đẳng cấp quốc tế. Giờ đây, khi Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC) ra đời, TP.HCM đang đứng trước nhiều cơ hội lẫn thách thức mới trong cuộc cạnh tranh thu hút chất xám giữa các nền kinh tế trong khu vực. Sự thiếu hụt lao động có trình độ và kỹ năng trong một số lĩnh vực khiến cho TP.HCM không có khả năng nâng cấp nền sản xuất của mình, nay AEC có thể sẽ mở ra một số cơ hội để các ngành sản xuất đó có thể nâng cấp năng suất và tính cạnh tranh quốc tế của mình. Ngược lại, các thách thức mà TP.HCM đối mặt cũng không hề nhỏ. TP.HCM không chỉ cạnh tranh nhân lực với các địa phương khác trong nước mà còn phải cạnh tranh nhân lực với các thành phố khác trong khu vực. Điểm khác là năng lực cạnh tranh và sức thu hút nhân lực của các thành phố trong khu vực vượt trội so với các địa phương khác ở Việt Nam. Sự tự do di chuyển nhân lực trong AEC, đặc biệt là nhân lực trình độ cao trong nhiều ngành và lĩnh vực mà TP.HCM đang rất cần rõ ràng đã đặt ra nhiều thách thức cho chính quyền TP.HCM.

Hình 11: Một số chỉ tiêu về giáo dục



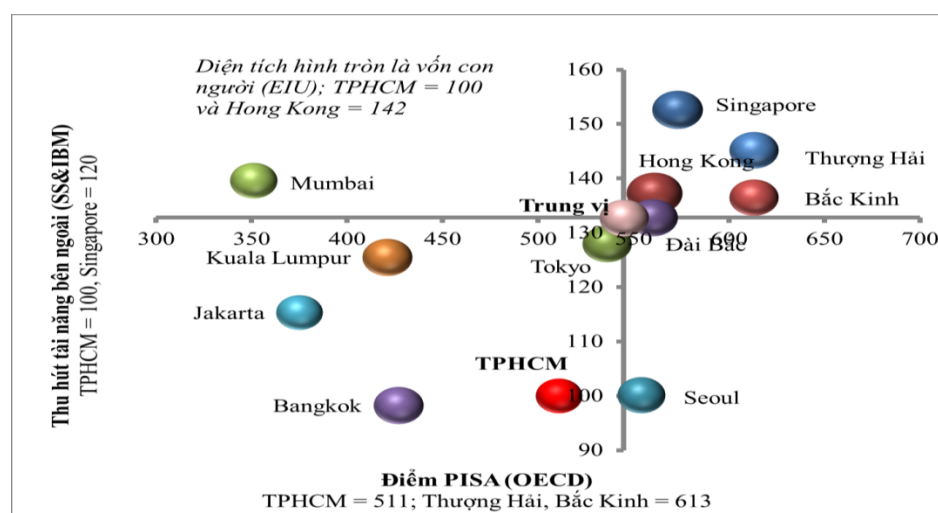
Nguồn: Tính toán và tổng hợp của các tác giả

Có một điều đáng chú ý là xuất phát hay khả năng về nhân lực của TP.HCM nói riêng, Việt Nam nói chung là không khác biệt với các nơi khác. Cụ thể trong trường hợp này là điểm kiểm tra khả năng của học sinh 15 tuổi (PISA của OECD) của TP.HCM thuộc nhóm các thành phố phát triển và cao hơn so với nhiều nơi khác. Thêm vào đó tỷ lệ chi tiêu công cho giáo dục của Việt Nam cũng nằm trong nhóm cao nhất các nước trong khu vực (chỉ thấp hơn Thái Lan) và tỷ lệ du học sinh tại Mỹ trên một triệu dân của Việt Nam cũng nằm trong nhóm cao thứ nhì, tương đương với Trung Quốc và Malaysia. Tuy nhiên, có một điều đáng chú ý là tỷ lệ học sinh cấp ba vào đại học của Việt Nam đang thấp nhất trong nhóm nước có các thành

phổ được so sánh (Hình 11). Điều đáng quan tâm là các kết quả đầu ra lại khác hẳn được thể hiện ở các phân tích dưới đây.

Vốn con người của EIU được đo bằng lực lượng lao động có kỹ năng gia tăng và dễ dàng có được giáo dục và chăm sóc y tế chất lượng cao làm cho thành phố trở nên thu hút các hoạt động kinh doanh. Chất lượng của y tế và giáo dục nuôi dưỡng việc tăng năng suất và tăng trưởng của thành phố mà cuối cùng là khả năng cạnh tranh. Với chỉ tiêu tổng hợp này, khoảng cách của TP.HCM nhìn chung là rất xa so với các thành phố khác. Tuy nhiên, có điểm đáng lưu ý là chỉ tiêu về giáo dục như phân tích ở trên và chỉ tiêu cho y tế ở Việt Nam nói chung, TP.HCM nói riêng, thuộc nhóm cao. Chỉ tiêu cho y tế tính theo % GDP của Việt Nam năm 2012 theo thống kê của WB là 6,6%, xếp thứ ba trong nhóm nước và nền kinh tế được so sánh và cao hơn tất cả các nước Đông Nam Á. Tỷ lệ chi tiêu này thuộc nhóm các nước có thu nhập cao trong khu vực. Số bác sĩ trên 10.000 dân của TP.HCM là 14,5 và của Việt Nam là 12,2⁵. Mức này cao hơn hẳn các nước Đông Nam Á. Điểm tích cực nhất là tuổi thọ kỳ vọng của Việt Nam là 75,6, chỉ thấp hơn các nước có thu nhập cao trong khu vực. Tỷ lệ này của Việt Nam còn cao hơn cả Trung Quốc.

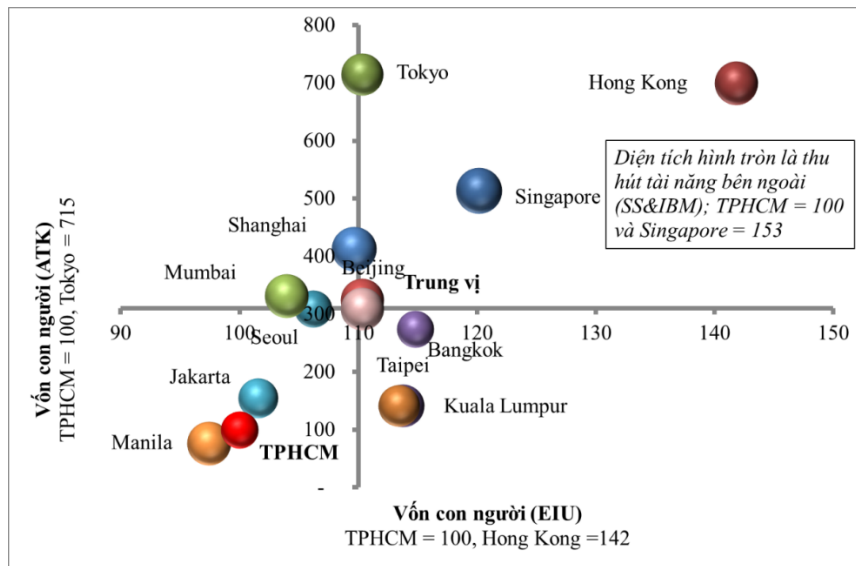
Hình 12: Tham chiếu đầu vào và kết quả đầu ra của nguồn nhân lực



Nguồn: Tính toán và tổng hợp của các tác giả

Hình 13: Vốn con người

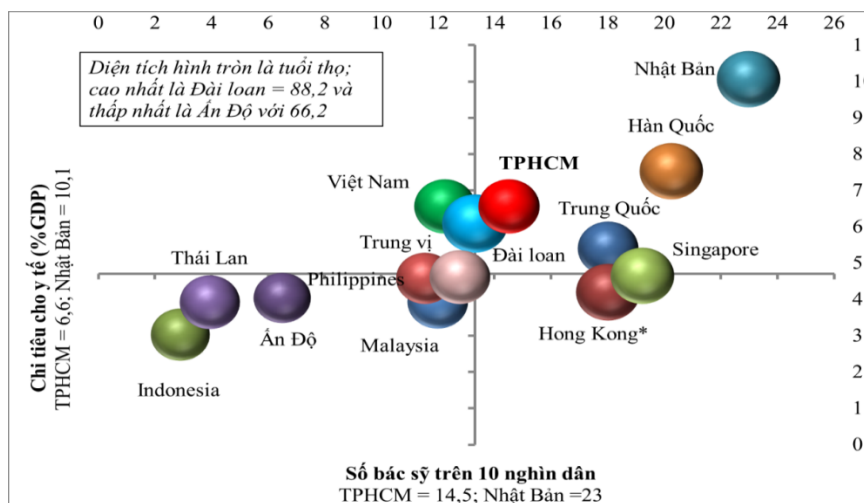
⁵ Theo thống kê của Việt Nam thì con số phần đầu đến 2020 là 10 bác sĩ trên 10 nghìn dân. Ở đây có thể có sự khác biệt về tiêu chí thống kê. Tuy nhiên, do so sánh nên bài viết lấy số liệu của WB.



Nguồn: Tính toán và tổng hợp của các tác giả

Vốn con người ATK xem xét khả năng thu hút các tài năng của thành phố dựa trên các tiêu chí gồm quy mô dân số của những người được sinh ở nước ngoài, chất lượng của các trường đại học, số trường quốc tế, số sinh viên quốc tế và tỷ lệ dân số có bằng đại học. Ở chỉ tiêu này, TP.HCM chỉ tốt hơn Manila. TP.HCM không có đại học hay cơ sở nghiên cứu nào được xếp hạng cao trong khu vực và lại càng không có nếu so trên bình diện quốc tế. Vị thế của Việt Nam có nhiều lợi thế, ít nhất đối với các nước Đông Nam Á. Do vậy, việc tập trung để có một số đại học hay cơ sở nghiên cứu được xếp hạng trong khu vực và quốc tế là rất quan trọng và hoàn toàn khả thi.

Hình 14: Một số chỉ tiêu cơ bản về y tế



Ghi chú: Do không có số liệu về tuổi thọ và chi tiêu cho y tế (% GDP) của TP.HCM nên ở đây giả định mức của Thành phố tương đương với cả nước.

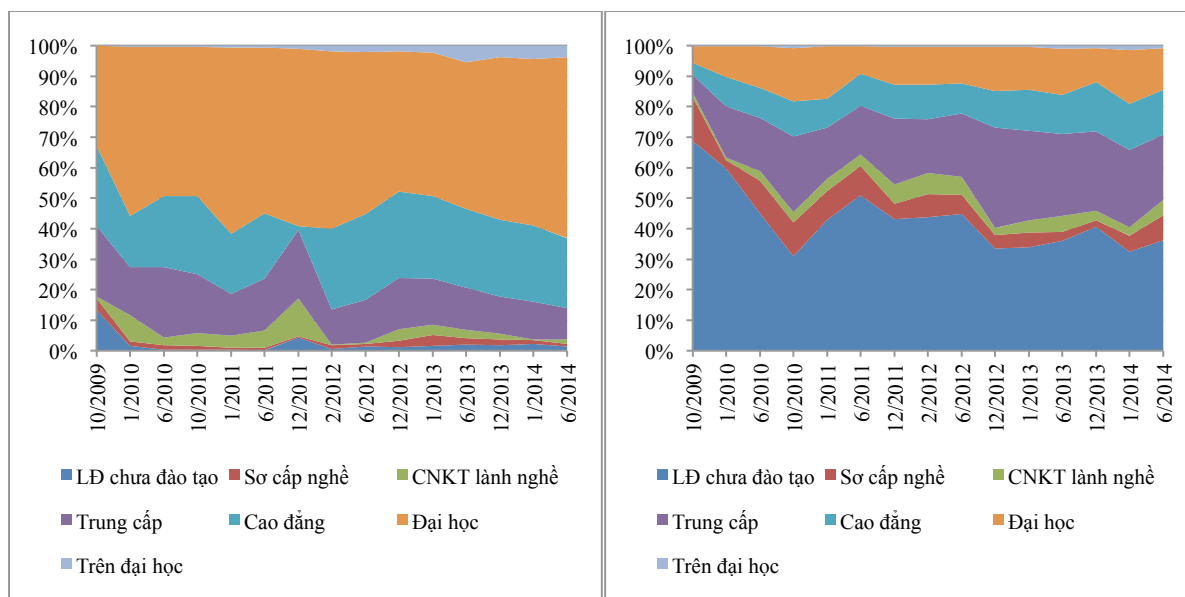
Nguồn: Các tác giả tổng hợp từ số liệu của Ngân hàng thế giới và một số nguồn khác

Thu hút tài năng của SS-IBM đo lường bằng sự hiện hữu của các nhân sự nghiên cứu phát triển và khoa học, sự hiện hữu của các nhân sự có kinh nghiệm trong các lĩnh vực chuyên biệt. Nói chung không có sự khác biệt đáng kể về khả năng thu hút tài năng từ bên ngoài giữa các thành phố trong nhóm so sánh. Nói một cách khác là khả năng thu hút tài năng bên ngoài của các thành phố châu Á là rất thấp, trừ Hồng Kông và Singapore.

3. Tình trạng mất cân đối cung - cầu nhân lực

Tình trạng mất cân đối về cung và cầu nhân lực tại TP.HCM là vấn đề nghiêm trọng (Hình 15). Cung lao động tại TP.HCM chủ yếu có trình độ đại học và cao đẳng, trong khi cầu lao động chủ yếu lại là lao động chưa qua đào tạo và trung cấp. Tình trạng này cho thấy hai vấn đề cơ bản. Thứ nhất, sản phẩm đầu ra của các trường đại học, cao đẳng không phù hợp với nhu cầu thị trường. Trong khi nhu cầu của thị trường lao động đã thay đổi về mặt cơ cấu ngành nghề và yêu cầu cao về mặt chất lượng, việc đào tạo của các trường vẫn theo quán tính cũ, chậm thay đổi, không bắt kịp với nhu cầu đó. Thứ hai, mục tiêu tập trung vào những ngành có giá trị gia tăng và hàm lượng tri thức cao vẫn chưa thành hiện thực, cả ở khía cạnh cầu lẫn phía cung của thị trường lao động. Nhìn ở phương diện ngược lại, các trường đại học không chỉ đáp ứng một cách thụ động nhu cầu của thị trường lao động mà còn có vai trò dẫn dắt quá trình chuyển dịch cơ cấu ngành kinh tế, cơ cấu đầu tư và định vị phân khúc sản xuất của nền kinh tế. Chẳng hạn, một khi các trường đại học có khả năng cung ứng được một lực lượng lao động có trình độ chuyên môn cao trong một lĩnh vực nào đó, như kỹ thuật, công nghệ thông tin, quản trị... mang tầm khu vực thì sẽ là một lợi thế để Việt Nam nói chung, TP.HCM nói riêng có thể thu hút được các nhà đầu tư vào các ngành này, và do đó sẽ giúp chuyển dịch cơ cấu nền kinh tế theo hướng mong đợi. Đáng tiếc, các trường đại học Việt Nam nói chung, ở TP.HCM nói riêng có vai trò rất hạn chế trong việc dẫn dắt xu hướng chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cấu trúc đầu tư và sản xuất của nền kinh tế. Chưa kể, sự thụ động và quán tính của cách tư duy cũ đang là trở ngại cho xu hướng đó. Tình trạng này sẽ còn tiếp tục kéo dài và sẽ tùy thuộc vào nỗ lực cải cách giáo dục nói chung, giáo dục đại học nói riêng của Việt Nam và việc phát triển và chuyển dịch cơ cấu kinh tế của Thành phố.

Hình 15: Chỉ số cơ cấu cung và cầu nhân lực theo trình độ tại TP.HCM



Cung

Cầu

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của FALMI

Trong giai đoạn 2011-2015, TP.HCM đã xây dựng và thực hiện *Chương trình nâng cao nguồn nhân lực*, và xem đây là một trong sáu chương trình đột phá của Thành phố. Theo đó, chính quyền TP.HCM đã tập trung đầu tư vào các nhóm đối tượng có vai trò quyết định và tạo sự đột phá trong phát triển nguồn nhân lực và phát triển kinh tế Thành phố. Trong giai đoạn đến năm 2015, Thành phố ưu tiên phát triển nhân lực đủ để cung cấp cho những ngành có hàm lượng công nghệ cao và giá trị gia tăng cao như công nghệ thông tin, điện- điện tử... TP.HCM cũng đặt mục tiêu đến năm 2020, nhu cầu đào tạo nhân lực kỹ thuật nghiệp vụ trung cấp phải đạt nửa triệu người, tỷ lệ lao động đã qua đào tạo đạt 80% vào năm 2020, trong đó lao động ở bốn ngành công nghiệp và chín ngành dịch vụ trọng điểm phải đạt 100%. Tuy nhiên, cho đến nay những kết quả đạt được của Chương trình này vẫn còn hết sức khiêm tốn.

4. Tư duy lại vai trò của hệ thống giáo dục

Như đã phân tích, để có được nguồn nhân lực có chất lượng, chủ động thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế và đầu tư theo hướng mục tiêu thì vai trò của hệ thống giáo dục nói chung, cả giáo dục phổ thông lẫn giáo dục đại học là rất quan trọng. Đào tạo để đáp ứng nhu cầu thị trường không chỉ có nghĩa là chạy theo thị trường mà phải có tư duy đi trước thị trường một bước, chủ động định hình những phân khúc lao động phù hợp với mục tiêu chuyển dịch cấu trúc kinh tế, đầu tư và sản xuất. Nói như vậy cũng không có nghĩa đào tạo là một thứ gì đó lãng mạn, xa rời thực tế thay vào đó phải gắn kết chặt chẽ với điều kiện thực tiễn, tức các lợi thế hay yếu tố cạnh tranh khác như thể chế và môi trường kinh doanh, hạ tầng cứng, các cụm ngành tiềm năng của TP.HCM. Dù bất luận tiếp cận như thế nào thì để có được một nguồn nhân lực chất lượng không phải chỉ bắt đầu ở khâu giáo dục đại học. Trong khi giáo dục đại học chuẩn bị nền tảng làm việc và sự thích ứng với thị trường lao động thì giáo dục phổ

thông sẽ phải chuẩn bị một nền tảng hay một năng lực học tập tốt cho sinh viên. Tùy theo bối cảnh so sánh để định vị năng lực của hệ thống giáo dục và đào tạo TP.HCM.

Đối với giáo dục phổ thông, TP.HCM thuộc nhóm dẫn đầu của cả nước về các chỉ tiêu chính. Theo Sở Giáo dục và Đào tạo (GD-ĐT) TP.HCM, hiện thành phố có hơn 700 trường mầm non, 470 trường tiểu học, 243 trường trung học cơ sở, 150 trường trung học phổ thông với độ ngũ giáo viên hơn 75 nghìn người. Ngoài ra còn có hơn 500 cơ sở giáo dục thường xuyên, trung tâm ngoại ngữ, tin học, mỗi năm thu hút hơn nửa triệu người tham gia học tập. Đến nay, TP.HCM là một trong số ít địa phương của cả nước luôn duy trì phổ cập giáo dục tiểu học đúng độ tuổi, phổ cập giáo dục trung học cơ sở và trung học theo chuẩn của riêng thành phố. Hệ thống trường công của TP.HCM không được đánh giá cao bằng các trường ở Hà Nội. Tuy nhiên, các trường tư, nhất là các trường quốc tế của TP.HCM lại được đánh giá rất cao.

Đối với giáo dục, khả năng cạnh tranh nằm ở giáo dục bậc cao. Đây là số ít chỉ tiêu mà TP.HCM đứng sau Hà Nội với khoảng 40% số sinh viên và giảng viên của cả nước. Tuy nhiên, so với các địa phương khác thì TP.HCM hoàn toàn vượt trội. Năm 2010, Thành phố có 75 trường (chưa kể trường thuộc khối công an, quốc phòng, các phân hiệu), gồm 57 trường công lập (chiếm 76%) và 18 trường ngoài công lập (chiếm 24%), chiếm khoảng 18% tổng số trường đại học, cao đẳng trong cả nước. Số sinh viên trên địa bàn Thành phố năm 2010 là 441 nghìn người, chiếm 20% tổng số sinh viên đại học cao đẳng của cả nước. Tổng số giảng viên là 13,8 nghìn người, chiếm 23% số giảng viên của cả nước (HIDS 2012).

Tuy nhiên, vấn đề lớn nhất của hệ thống giáo dục bậc cao TP.HCM nói riêng, Việt Nam nói chung là sự tách rời thực tiễn và thiếu vắng những đại học hay những trung tâm nghiên cứu được xếp hạng (ít nhất là trong khu vực). Thêm vào đó, tỷ lệ vào đại học của học sinh tốt nghiệp phổ thông trung học còn quá thấp so với các nước hay các thành phố trong khu vực. Do vậy, TP.HCM cần tăng cường cả về chất lẫn lượng của giáo dục bậc cao vì đây là một nền tảng hết sức quan trọng của chất lượng nguồn nhân lực.

5. Bài học đào tạo nhân lực từ Chương trình HEEAP⁶

Từ năm 2001, USAID, Trường Kỹ thuật Ira A. Fulton thuộc Đại học bang Arizona (ASU) và Công ty Intel đã phối hợp với Bộ Giáo dục và Đào tạo (MOET), Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (MOLISA) cùng nhiều trường đại học và cao đẳng kỹ thuật hàng đầu của Việt Nam để cải tiến phương thức đào tạo kỹ thuật từ chỗ thụ động và nặng về lý thuyết sang phương pháp học tập tích cực, dựa trên từng dự án, đề án cụ thể. Trọng tâm của Chương trình HEEAP tập trung vào đào tạo và tăng cường trao đổi kinh nghiệm cho các giảng viên. Đến nay đã có hơn 5.000 giảng viên Việt Nam được đào tạo thông qua các buổi hội thảo trong và ngoài nước trong khuôn khổ chương trình HEEAP.

Từ năm 2012, Chương trình HEEAP mở rộng phạm vi bao gồm Viện Lãnh đạo và Sáng kiến Dạy nghề và Đại học (VULII). Chương trình mở rộng này hướng tới các nhà quản lý giáo dục

⁶ Nội dung của phần này chủ yếu được lấy từ *Báo cáo Đánh giá tác động 10 năm đầu tư của Intel tại Việt Nam 2006-2016* do nhóm nghiên cứu Fulbright thực hiện.

đại học để giúp nâng cao năng lực của tổ chức trong việc lập kế hoạch chiến lược hiện đại. Đến nay Chương trình mở rộng này đã đào tạo hơn 1.000 giảng viên thông qua hàng chục sự kiện được tổ chức.

Chương trình HEEAP được xem là một điển hình của mô hình hợp tác công tư (PPP) trong giáo dục. Mô hình này được ra đời không phải do ý chí chủ quan của nhà nước mà dựa trên tín hiệu của thị trường. Trước hết chương trình xuất phát từ nhu cầu của Intel cần có nguồn nhân lực kỹ thuật cao nhằm đáp ứng tốt yêu cầu công việc. Điều quan trọng là trong quá trình tuyển dụng và sử dụng lao động, Intel nhận thấy mình có khả năng đóng góp cho việc đổi mới phương thức đào tạo nguồn nhân lực kỹ thuật cao của Việt Nam. Nội dung này được thực hiện thông qua việc kết nối với một tổ chức đào tạo kỹ thuật có tên tuổi lớn ở Hoa Kỳ là Đại học Arizona State. Không những vậy, Intel còn có khả năng tiếp cận và huy động tài trợ từ chính phủ Hoa Kỳ thông qua USAID. Bản thân chính quyền TP.HCM, thông qua Ban Quản lý Khu CNC cũng đóng góp nguồn lực vào sáng kiến này. Chương trình này rõ ràng là một hình mẫu hợp tác công tư (PPP) về giáo dục, mang lại lợi ích cho tất cả các bên liên quan và cho cả nền kinh tế Việt Nam nói chung.

Thành công của mô hình này minh chứng cho cách tiếp cận đào tạo nhân lực dựa trên nhu cầu của thị trường, cụ thể là nhu cầu nhân lực trình độ cao của Intel mà lúc bấy giờ Việt Nam không thể đáp ứng đủ. Bản thân nhà tuyển dụng là Intel cũng không thể trông chờ vào những cải cách không có đích đến của các trường đại học Việt Nam. Với thế mạnh và khả năng am hiểu nhu cầu về trình độ và kỹ năng nguồn nhân lực, đặc biệt với vị thế là người hưởng lợi trực tiếp, Intel đã đóng một vai trò tích cực trong việc kết nối các bên gồm chính quyền TP.HCM, chính phủ Hoa Kỳ, và đối tác đào tạo là Đại học Arizona State. Không chỉ có Intel được hưởng lợi mà tất cả các bên liên quan kể trên, và cả người lao động được đào tạo, đều có lợi ích từ mô hình hợp tác này. Đó là lý do vì sao mô hình này luôn được quản trị và vận hành một cách hiệu quả mà Intel luôn tự hào. Chính quyền TP.HCM hoàn toàn có thể học hỏi và nhân rộng sáng kiến này cho những đột phá về chất lượng nguồn nhân lực của Thành phố.

6. Tiểu kết

Nếu cần tìm “một mũi tên trúng nhiều đích” thì đó ắt phải là giải pháp về con người. Lực lượng lao động dồi dào nhờ có khả năng thu hút nhân lực từ các địa phương khác đến nay không nên được xem là một lợi thế của TP.HCM nữa. Thay vào đó, nhân lực có chất lượng và năng suất mới là những đòi hỏi cần có để TP.HCM có thể nâng cấp nền kinh tế của mình. Bởi vì một xã hội muốn khá giả, một nền kinh tế muốn thịnh vượng thì vấn đề mấu chốt là phải có năng suất vượt trội. Với TP.HCM, sẽ khó có được năng suất vượt trội nếu như không có được những con người xuất sắc, một đội ngũ nhân lực có trình độ cao, không phải so với mặt bằng chung của cả nước mà phải ít nhất ngang tầm với các nền kinh tế và các thành phố lớn trong khu vực.

V. NÚT THẮT VỀ PHÁT TRIỂN CÔNG NGHIỆP VÀ DỊCH VỤ

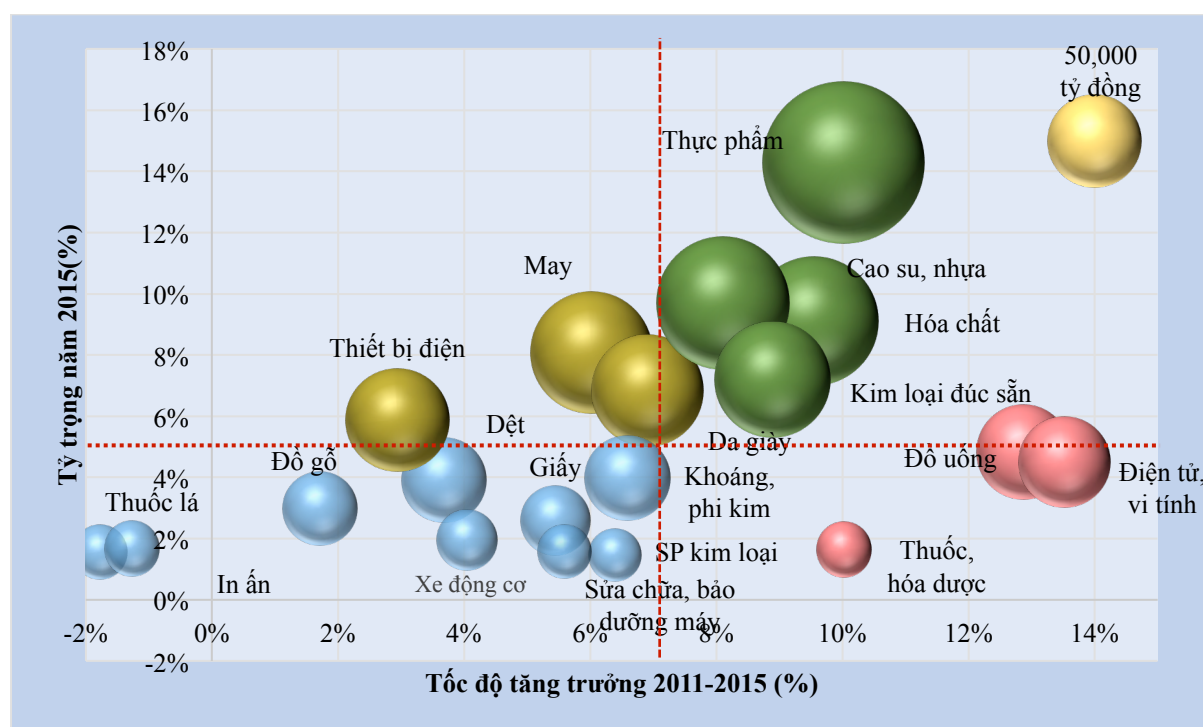
1. Bối cảnh

Công nghiệp và dịch vụ đóng vai trò quyết định trong sự phát triển kinh tế, cùng nhau đóng góp tới 99% GRDP của Thành phố. Trong khoảng 5 năm trở lại đây, cơ cấu kinh tế của Thành phố có sự chuyển đổi rõ nét. Cụ thể là nếu như trong giai đoạn 2000-2010, tỷ trọng của cả công nghiệp và dịch vụ hầu như không thay đổi, thì trong giai đoạn 2010-2015, tỷ trọng công nghiệp đã giảm từ 45,3% xuống còn 39,6%, đồng thời tỷ trọng dịch vụ tăng từ 53,5% lên 59,4%. Triển vọng kinh tế của TP.HCM, vì vậy, phụ thuộc vào khả năng phát triển các ngành dịch vụ và công nghiệp có chất lượng và giá trị gia tăng cao. Thế nhưng nếu nhìn sâu vào cơ cấu và giá trị gia tăng của các ngành này chúng ta sẽ thấy năng lực cạnh tranh của chúng rất hạn chế. Do cơ sở dữ liệu về các ngành dịch vụ của TP.HCM rất hạn chế nên phần này chúng tôi chủ yếu phân tích ngành công nghiệp chế tạo – chế biến, mặc dù nhiều phân tích đó cũng phần nào phản ánh thực trạng ngành dịch vụ của TP.HCM.

2. Một số hạn chế trong chính sách công nghiệp của TP.HCM

Hình 16 cho thấy, trong giai đoạn 2011-2015, bốn nhóm ngành có tốc độ tăng trưởng cũng như tỷ trọng cao nhất là thực phẩm, cao su – nhựa, hóa chất, và kim loại đúc sẵn. Đây cũng là những ngành công nghiệp trọng yếu của TP.HCM. Hai ngành có tỷ trọng cao nhưng tốc độ tăng trưởng đang giảm dần – thực tế là đã xuống dưới tốc độ trung bình của toàn ngành công nghiệp – là dệt may và da giày. Hai ngành có tốc độ tăng trưởng cao nhưng tỷ trọng còn tương đối khiêm tốn (dưới 5%) là đồ uống và điện tử - vi tính.

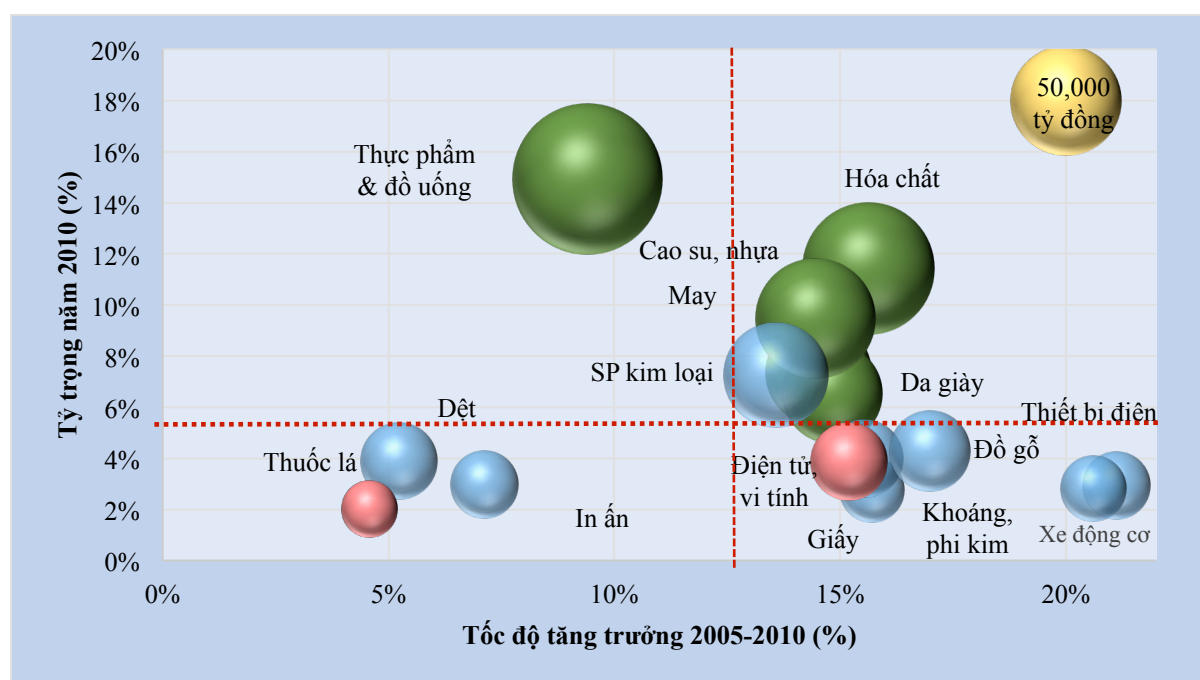
Hình 16. Tốc độ tăng trưởng và tỷ trọng CN chế biến của TP.HCM (2011-2015)



Nguồn: Các tác giả tính toán từ số liệu Niên giám Thống kê TP.HCM

Khi so sánh cơ cấu và tỷ trọng của các ngành công nghiệp giữa hai giai đoạn 2011-2015 (Hình 16) và giai đoạn 2005-2010 (Hình 17), chúng ta thấy công nghiệp chế tạo – chế biến của TP.HCM đã có một số thay đổi quan trọng (Bảng 5).

Hình 17. Tốc độ tăng trưởng và tỷ trọng CN chế biến của TP.HCM (2005-2010)



Nguồn: Các tác giả tính toán từ số liệu Niên giám Thống kê TP.HCM

Bảng 5. Thay đổi về vị thế của các ngành CN chế biến 2005-2010 so với 2011-2015

Tăng trưởng	Duy trì	Suy giảm
- Điện tử - vi tính - Thực phẩm chế biến - Đồ uống - Thuốc - hóa dược	- Hóa chất - Cao su - nhựa - Sản phẩm kim loại - Dệt - Khoáng phi kim	- May - Da giày - Đồ gỗ - Thuốc lá - Thiết bị điện - Xe động cơ - In ấn, xuất bản

Đối chiếu kết quả của Bảng 5 với danh sách bốn ngành công nghiệp trọng yếu của Thành phố, chúng ta có thể rút ra hai nhận xét quan trọng. Thứ nhất, hai ngành hóa chất – cao su và cơ khí, mặc dù được coi là ngành công nghiệp trọng yếu của Thành phố nhưng chỉ duy trì được vị thế (về tỷ trọng và tốc độ phát triển một cách tương đối so với mặt bằng chung của toàn ngành công nghiệp chế tạo – chế biến) chứ không có sự phát triển nổi bật. Thứ hai, hai ngành đồ uống và thuốc – hóa dược, mặc dù không trong danh sách ngành trọng yếu nhưng lại đang tăng trưởng rất nhanh và bắt đầu chiếm tỷ trọng tương đối lớn.

3. Giá trị gia tăng thấp - Điểm yếu chí tử của công nghiệp TP.HCM

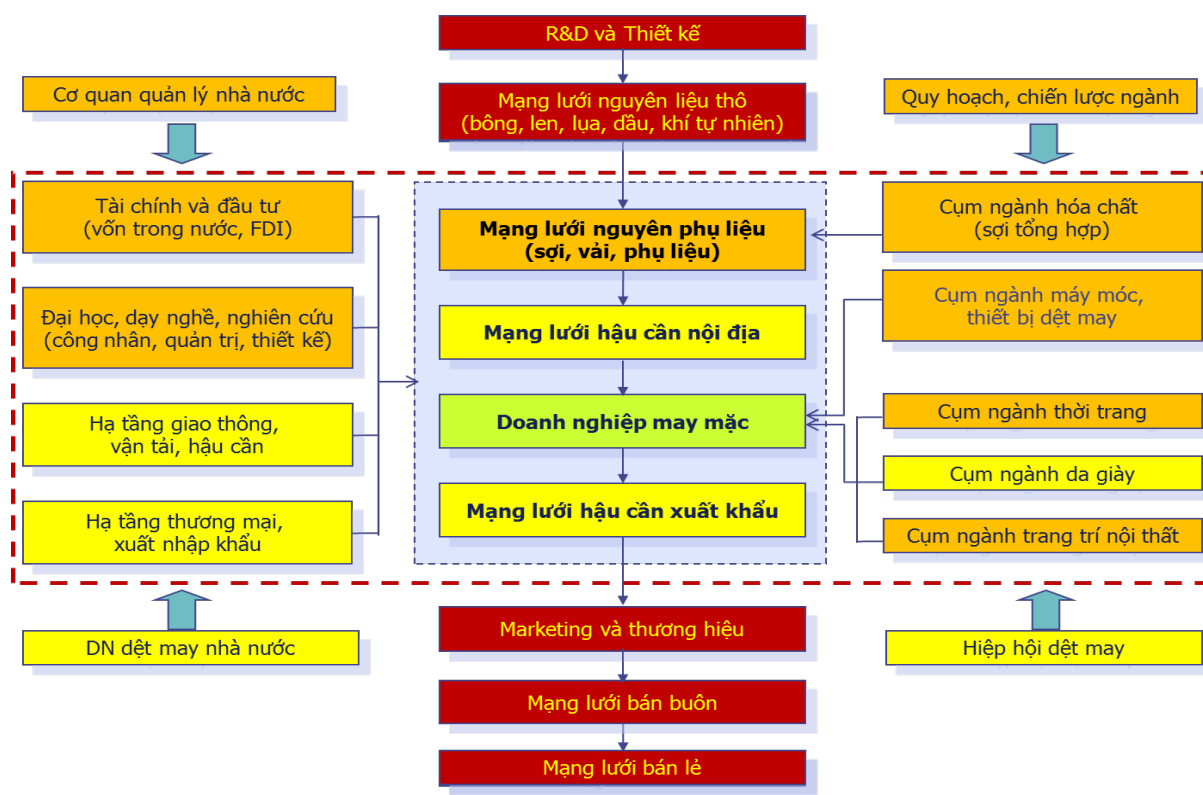
Cho đến nay, phân tích trong phần này đã chỉ ra một số bất cập trong chính sách cơ cấu công nghiệp của TP.HCM. Tuy nhiên, vấn đề lớn nhất của chính sách công nghiệp không nằm ở cơ

cầu mà nằm ở cốt lõi của năng lực cạnh tranh: tất cả các sản phẩm công nghiệp của TP.HCM – dù là dệt may hay điện tử, dù là thực phẩm hay dược phẩm – đa số đều là gia công, với giá trị gia tăng rất thấp. Để chứng minh điều này, hãy phân tích hai ngành cụ thể: đầu tiên là may mặc – một ngành đã từng đóng vai trò đầu tàu trong phát triển công nghiệp của thành phố nhưng đang trên đà suy giảm, và sau đó là điện tử - một ngành tuy tỷ trọng chưa thật cao nhưng hiện có tốc độ tăng trưởng giá trị sản xuất công nghiệp gấp đôi mức trung bình của cả ngành chế tạo – chế biến.

3.1 May mặc: Gia công, cả giá trị và giá trị gia tăng đều thấp

Ngành may của TP.HCM bắt đầu khởi sắc từ khi Luật Doanh nghiệp 1999 ra đời và Việt Nam ký Hiệp định thương mại song phương (BTA) với Hoa Kỳ năm 2000. Trong giai đoạn 2005-2010, ngành may mặc đóng góp tới 7,4% GTSXCN chế biến chế tạo của TP.HCM và có tốc độ tăng trưởng rất cao, lên tới 14,5%/năm. Thế nhưng đến giai đoạn 2011-2015, tuy tỷ trọng của ngành này vẫn còn 8,1%, song tốc độ tăng trưởng giảm xuống chỉ còn 6,0%/năm. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng này, song nguyên nhân cơ bản nhất là do dư địa tăng trưởng nhờ gia công giá rẻ đã dần cạn kiệt, trong khi TP.HCM không thể nâng cấp ngành công nghiệp may của mình.

Hình 18. Sơ đồ và năng lực cạnh tranh của cụm ngành dệt may của Thành phố



Ghi chú về cách tô màu:

Rất yếu	Yếu	Trung bình	Mạnh	Rất mạnh

Nguồn: IPP và CIEM (2013)

Cách đây hơn 3 năm, nhóm nghiên cứu của Chương trình Giảng dạy kinh tế Fulbright thực hiện một nghiên cứu về năng lực cạnh tranh của cụm ngành dệt may ở TP.HCM – Bình Dương – Đồng Nai. Một trong những kết luận chính của nghiên cứu này là mặc dù “cụm ngành dệt may của Vùng đã hình thành nhưng chưa hoàn chỉnh, với năng lực cạnh tranh hạn chế và thiếu bền vững. Một cách khái quát, *năng lực cạnh tranh nổi bật nhất của cụm ngành nằm ở khâu sản xuất gia công, chủ yếu dưới hình thức CMT, còn điểm yếu quan trọng nhất của nó nằm ở các khâu thượng nguồn – hạ nguồn và các ngành CN hỗ trợ*. Bên cạnh đó, *mức độ liên kết và hợp tác giữa cụm ngành với các ngành/cụm ngành liên quan và các thể chế hợp tác – hỗ trợ rất lỏng lẻo và kém hiệu quả*. Những nhân tố này đã, đang và sẽ tiếp tục cản trở quá trình nâng cấp CN và qua đó tăng cường năng lực cạnh tranh cho cụm ngành.” Đánh giá năng lực cạnh tranh của cụm ngành dệt may của TP.HCM – Bình Dương – Đồng Nai cũng hoàn toàn có thể áp dụng được cho TP.HCM và được tóm tắt trong **Hình 18**.

Một *bài học quan trọng* rút ra từ kinh nghiệm của ngành dệt may là cần phải liên tục nâng cấp công nghiệp, tức là nâng cấp chuỗi giá trị và hoàn thiện cụm ngành dệt may chứ *không thể mãi dựa vào hoạt động gia công với chi phí rẻ, tập trung gần như hoàn toàn vào một khâu duy nhất với giá trị gia tăng thấp nhất trong chuỗi giá trị*.

Như vậy, nhìn từ góc độ chính sách công, nỗ lực phát triển ngành dệt may hay bất kỳ một ngành công nghiệp nào khác không chỉ nằm ở việc ra chính sách (vai trò của chính phủ) hay ở hoạt động của các doanh nghiệp (vai trò của khu vực kinh doanh), mà còn nằm ở rất nhiều các hoạt động có liên quan mật thiết như giáo dục, đào tạo, nghiên cứu khoa học, tài chính ngân hàng, cơ sở hạ tầng, logistics, hệ thống phân phối, v.v. Nói cách khác, để có thể phát triển một ngành công nghiệp đòi hỏi phải có một cái nhìn toàn diện vì để nâng cao năng lực cạnh tranh của bất kỳ ngành công nghiệp nào đều đòi hỏi sự cải thiện ở rất nhiều “mặt trận” khác nhau. Do vậy, *cách tiếp cận trong chiến lược và chính sách công nghiệp hiện nay của TP.HCM chỉ chú trọng tới ngành và sản phẩm công nghiệp không thể là cách tiếp cận đúng và cần được thay thế bởi cách tiếp cận cụm ngành*.

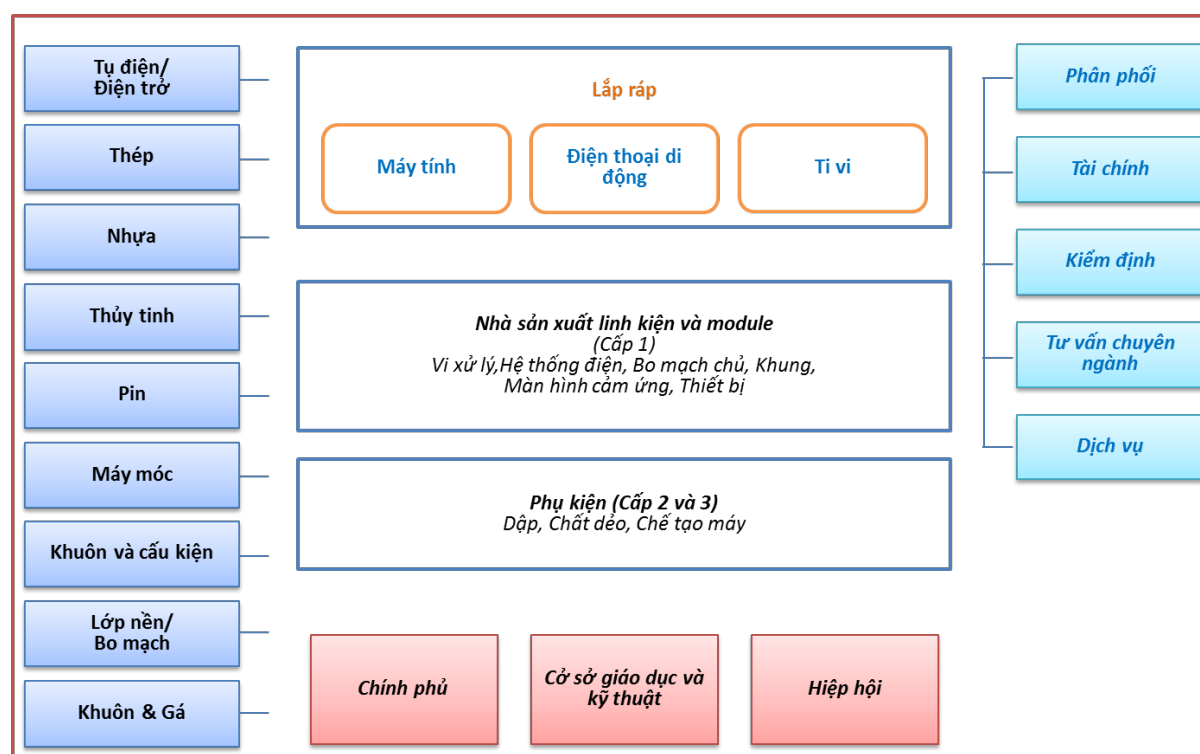
3.2 Điện tử: Gia công, giá trị tuy cao nhưng giá trị gia tăng lại thấp

Công nghiệp của TP.HCM không chỉ gia công trong những ngành “low tech” như may mặc, mà ngay cả trong những ngành “high tech” thì Thành phố cũng chưa vượt ra khỏi vai trò gia công. Một ví dụ điển hình là Intel. Sau 11 năm hiện diện ở Việt Nam và 7 năm kể từ khi sản phẩm chip điện tử đầu tiên ra lò, cho đến thời điểm này, hoạt động duy nhất của Intel ở Việt Nam chỉ bao gồm lắp ráp và kiểm định (ATM). Không những thế, kỳ vọng ban đầu của Thành phố là Intel sẽ là một “cú hích lớn” giúp hình thành ngành công nghiệp điện tử (và cao hơn là trở thành hạt nhân của cụm ngành điện tử). Thế nhưng cả hai kỳ vọng này đều chưa đạt được. Phải nói ngay rằng trách nhiệm này không thuộc về Intel mà thuộc về chiến lược và chính sách công nghiệp của Thành phố. Nói một cách hình tượng, Intel đã mang con tàu vượt

đại dương đến Việt Nam, nhưng rất tiếc do bất cập về chính sách và hạn chế về năng lực nên các doanh nghiệp của Thành phố vẫn chưa lên được con tàu đó.

Hình 19 cho thấy sơ đồ hoàn chỉnh của cụm ngành điện tử ở TP.HCM theo tầm nhìn của Intel. Theo tầm nhìn này, Intel (sản xuất bộ vi xử lý) là một thành phần nằm ở lõi của cụm ngành, bao gồm các nhà sản xuất linh kiện và module cấp I. Để có được một cụm ngành điện tử hoàn chỉnh, xung quanh lõi này, còn cần rất nhiều thành phần khác – bao gồm các nhà cung ứng phụ kiện cấp II và cấp III, các ngành công nghiệp hỗ trợ, những ngành dịch vụ liên quan, các thể chế phối hợp, và tất nhiên là không thể thiếu vai trò của chính quyền.

Hình 19. Cụm ngành điện tử ở TP.HCM theo tầm nhìn của Intel



Nguồn: Steve Megli, Phó Chủ tịch, Khối Sản xuất Công nghệ, Tập đoàn Intel, “Phát triển Công nghệ cao ở Việt Nam”, Bài trình bày ở Chương trình Lãnh đạo cao cấp Việt Nam (VELP) tại Trường Harvard Kennedy, 11/2008.

Hình 20. Chuỗi cung ứng cho nhà máy lắp ráp và kiểm định của Intel ở TP.HCM



Nguồn: Intel Products Vietnam

Đối chiếu tầm nhìn của Intel với thực tế, có thể thấy là cụm ngành điện tử ở Thành phố vẫn chưa hoàn chỉnh, thậm chí còn khá sơ khai. Riêng đối với Intel, theo nghiên cứu của FETP (2017) thì “hoạt động của Intel ở Việt Nam vẫn chủ yếu là gia công, lắp ráp, chưa có tín hiệu sẽ triển khai các hoạt động nghiên cứu và phát triển, trong khi sản phẩm chủ yếu là xuất khẩu theo một chu trình từ đầu vào cho đến đầu ra gần như khép kín trong chuỗi giá trị riêng của Intel.” Sự “khép kín” này có nghĩa là tác động lan tỏa của Intel – đặc biệt trên phương diện kết nối với các doanh nghiệp trong nước và đưa họ vào chuỗi giá trị của Intel – là rất khiêm tốn.

Hình 20 mô tả các khâu trong chuỗi cung ứng cho nhà máy ATM của Intel tại TP.HCM. Trong chuỗi cung ứng này, các nhà sản xuất Việt Nam không thể tham gia cung ứng máy móc (chủ yếu đến từ Bắc Mỹ, Tây Âu, Trung Đông), cũng không thể trở thành nhà cung ứng các vật liệu trực tiếp (chủ yếu đến từ Bắc Mỹ và Châu Á), mà chỉ có thể cung ứng một số vật liệu gián tiếp (như thùng hộp, phụ kiện, hóa chất, khung – gá, vật liệu hoạt động, quà tặng) và một vài dịch vụ tại chỗ (như lao động thời vụ, ăn uống, bảo vệ). Kết quả là các nhà cung ứng của Việt Nam chỉ đóng góp được khoảng 3% trong tổng giá trị sản phẩm của Intel.

4. Tiểu kết

Phần này đã chỉ ra một số điểm yếu hay nút thắt trong chính sách công nghiệp của TP.HCM. Tuy nhiên, cũng giống như cả nước, vấn đề lớn nhất của chính sách công nghiệp TP.HCM không nằm ở cơ cấu mà nằm ở cốt lõi của năng lực cạnh tranh. Năng lực cạnh tranh thấp thể hiện ở năng suất và tỷ lệ giá trị gia tăng thấp. Đa số các sản phẩm công nghiệp của TP.HCM đều là gia công, sử dụng lao động giản đơn, giá trị gia tăng rất thấp. Phân tích đại diện hai ngành công nghiệp quan trọng của Thành phố là may mặc – ngành đã từng đóng vai trò đầu tàu trong phát triển công nghiệp của Thành phố nhưng hiện đang suy giảm, và ngành điện tử - ngành tuy tỷ trọng chưa cao nhưng đang tăng trưởng nhanh, đã phản ánh khá toàn cảnh bức tranh chung về những điểm yếu cốt tử của nền công nghiệp TP.HCM.

VI. NÚT THẮT VỀ THỂ CHẾ VÀ XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ

1. Bối cảnh

Trong xu thế phi tập trung hóa toàn cầu, từ 30 năm nay, các địa phương ở Việt Nam, nổi bật là Hà Nội và TP.HCM đã được phân cấp quản lý ngày càng đáng kể hơn. Quyền lực quản lý nhà nước, phạm vi dịch vụ công của các địa phương được mở rộng dần, trước hết thông qua các chính sách đặc thù áp dụng cho Hà Nội,⁷ TP.HCM,⁸ các chính sách đặc thù cho Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ,⁹ cho ba đặc khu kinh tế - hành chính đang hình thành,¹⁰ và cuối cùng là chính sách chung cho các tỉnh thành còn lại.¹¹ Khái quát, có thể xem xét phi tập trung hóa như một quá trình xã hội diễn ra dưới ít nhất bốn khía cạnh: kinh tế, hành chính, ngân sách, và chính trị. Định hướng xây dựng cơ chế chính sách đặc thù cho TP.HCM là một phần trong xu thế phi tập trung hóa kể trên. Từ giữ thập niên 2.000 cho đến nay, đã có nhiều thảo luận chính sách nhằm đề xuất “cơ chế chính sách đặc thù cho TP.HCM”. Cuộc thảo luận này đã thu hút được sự quan tâm của Đảng, của chính quyền và giới nghiên cứu cũng như dư luận xã hội. Lý thuyết phân quyền cho địa phương hoặc mô hình chính quyền đô thị tự quản đã

⁷ Luật Thủ đô ban hành ngày 21/11/2012, có hiệu lực từ 01/07/2013

⁸ Chính sách tài chính-ngân sách đặc thù cho TP.HCM được quy định tại Nghị định số 124/2004/NĐ-CP và Nghị định số 61/2014/NĐ-CP ngày 19/06/2014

⁹ Thường thông qua dưới dạng các Nghị định của Chính phủ về chính sách tài chính-ngân sách đặc thù.

¹⁰ Dự thảo Luật Đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt đang được Chính phủ chủ trì soạn thảo. Khái niệm “Đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt” được ghi nhận trong HP 2013. Hiện nay Bộ KHĐT, Bộ Tư pháp đang xây dựng Dự luật này.

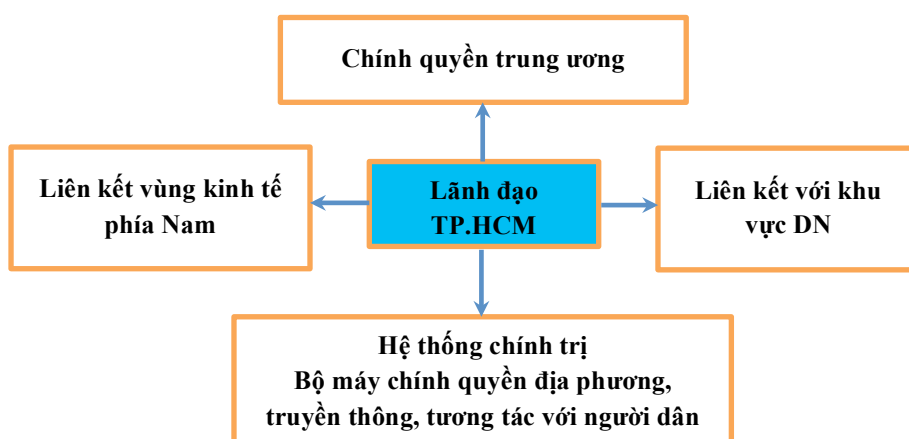
¹¹ Các tỉnh vẫn có thể được hưởng ngoại lệ thông qua các Quyết định hành chính đơn hành của Chính phủ, sự điều tiết có tính chất tùy từng vụ việc (ad hoc policy) của các bộ, ngành TW.

được thảo luận khá nhiều nhưng đến nay việc phân quyền cho TP.HCM vẫn chưa dẫn tới kết quả cụ thể.

2. Những nút thắt thể chế hạn chế sự tự chủ của chính quyền TP.HCM

Từ góc nhìn của người lãnh đạo địa phương, thể chế bao gồm cách ứng xử, luật, lệ, thói quen, chính thức và không chính thức, nhằm đối xử các mối quan hệ với trung ương, với khu vực các tỉnh thành lân cận, với hệ thống chính trị, tổ chức chính quyền, doanh nghiệp và người dân Thành phố. Về thể chế chính thức, mối quan hệ giữa TP.HCM và chính quyền trung ương được quy định trong khuôn khổ của Hiến pháp 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015, Luật Ngân sách 2015. Đây là những văn bản được diễn đạt phóng khoáng, có tính nguyên tắc định hướng, thuận tiện cho việc diễn giải. Theo đánh giá của chúng tôi, khung khổ pháp lý này đã đủ rộng, không phải sửa đáng kể gì, chỉ dựa vào đó TP.HCM cũng hoàn toàn có thể vận động các chính sách tăng quyền tự chủ của địa phương mình.

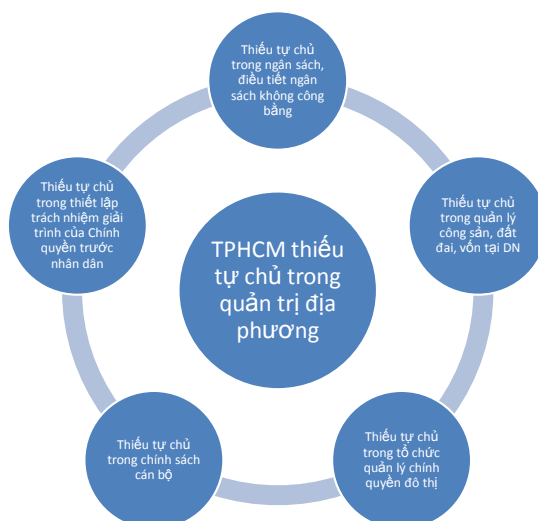
Hình 21: Ba tầng thể chế quan trọng đối với việc quản lý điều hành chính quyền



Nguồn: Sơ đồ hóa của các tác giả

Căn cứ vào các nghiên cứu đã công bố, có thể sơ bộ đánh giá nhiều tuyên bố định hướng chính trị nêu tại Kết luận số 16-NQ/TW ngày 10/8/2012 của Bộ Chính trị, cho đến thời điểm hiện tại, vẫn chưa được thực hiện. Quyền lực vẫn được tập trung ở trung ương là chính, TP.HCM vẫn chưa được hưởng một cơ chế chính sách đặc thù đáng kể (Hình 22).

Hình 22. Những ràng buộc đối với cơ chế quản trị tự chủ của TP Hồ Chí Minh



Nguồn: Sơ đồ hóa của tác giả

Có nhiều cách giải thích vì sao cơ chế chính sách đặc thù cho TP.HCM, dù đã được Đảng và Chính phủ cam kết trên văn bản chính thức, song vẫn chưa được thực hiện trên thực tế. Dựa vào khung phân tích ROCCPI¹², có thể thấy tình trạng chưa muốn phân quyền, chưa sẵn sàng phân quyền này có nhiều lý do:

- **R [Quy định]:** *Tuyên bố chính trị là một chuyện, thực tế hệ thống chính sách và văn bản pháp luật, văn bản điều hành lại là một chuyện khác. Từ phân bổ ngân sách, quản lý tài chính công, hành chính công, chính sách cán bộ, cho tới các chính sách ngành khác, văn bản thi hành luật chưa tuân theo định hướng phân quyền mạnh mẽ cho TP.HCM. Mỗi quan hệ giữa trung ương và địa phương, ngoài luật, còn dựa trên nhiều thói quen và quan hệ bất thành văn.*
- **O [Cơ hội]:** *Cơ chế phân cấp quản lý hiện hành tạo cho trung ương quyền kiểm soát và can thiệp khi cần, song cũng tạo cho cán bộ công chức lãnh đạo địa phương lý do, cơ hội để né tránh trách nhiệm, giảm bớt trách nhiệm. Cơ chế này có thể không phù hợp để TP.HCM phát triển, không có lợi cho tương lai của cả Thành phố, song đang là cơ chế thuận tiện, tạo điều kiện cho thỏa thuận tùy từng vụ việc, duy trì sự tùy nghi hành chính đáng kể cho quan chức đương nhiệm ở trung ương và địa phương.*
- **C [Năng lực]:** *Năng lực của phân quyền giữa trung ương và địa phương có thể chưa phù hợp. Trung ương cần kỹ năng, tầm nhìn, tư duy mới để quản lý các đại đô thị giàu có và tự chủ nhiều hơn. Ngược lại, nhân lực ở địa phương cũng phải chấp nhận nâng cao năng lực đủ để thực hiện quyền tự chủ lớn hơn.*
- **C [Truyền thông]:** *Truyền thông chưa hiệu quả, nếu vô tình làm cho các địa phương khác hiểu rằng TP.HCM được ưu ái, có thể trở thành bất lợi cho chính sách phân quyền. Các địa phương khác, nhất là địa phương nghèo, cũng có các kênh để gây ảnh hưởng*

¹² Dịch là: Quy định (Rules), Cơ hội (Opportunities), Năng lực thi hành (Capacity), Truyền thông (Communication), Lợi ích (Interest), Quy trình (Process) và Ý thức hệ (Ideology).

riêng của mình. Nếu họ không ủng hộ quá trình phân quyền cho TP.HCM, có thể họ sẽ có tiếng nói đáng kể tác động tới trung ương.

- **I [Lợi ích]:** Xét về lợi ích lâu dài của nhân dân TP.HCM, cơ chế giữ quyền ở trung ương và hạn chế tự chủ địa phương sẽ kìm hãm Thành phố phát triển, song như đã phân tích, *cơ chế hiện hành có thể an toàn, có lợi cho các lãnh đạo địa phương và trung ương*. Phân quyền càng không rạch ròi càng giúp quan chức các cấp né tránh trách nhiệm giải trình.
- **P [Quy trình]:** Cơ chế chính sách đặc thù phân quyền rộng rãi cho TP.HCM, nếu có, cũng phải được thông qua theo một quy trình chính sách - pháp luật nhất định, phải được ghi nhận dưới một dạng văn bản pháp luật. Quy trình này hiển nhiên bao gồm nhiều công đoạn chính thức và phi chính thức. Nhận thức rõ quy trình thảo luận chính sách pháp luật trong hệ thống chính trị Việt Nam thì TP.HCM mới có thể vận động thành công.
- **I ["Ý thức hệ"]:** Phân quyền mạnh mẽ cho TP.HCM, thậm chí là dành cho TP.HCM cơ chế đặc thù vượt ra ngoài khuôn khổ chính sách pháp luật hiện hành, có thể chưa đạt được sự nhất trí cao trong nhận thức của các cấp lãnh đạo ở trung ương, ngay tại TP.HCM, và các địa phương khác. Ngoài lợi ích, có thể hiểu biết chưa thấu đáo về quy trình phi tập trung hóa, các nghi ngờ về nguy cơ phân tán, cát cứ địa phương, nghi ngờ lợi ích của việc tạo ra các thí điểm thúc đẩy mô hình mới, đã làm cho những người có quyền quyết định ở trung ương dè dặt với các đề xuất có thể táo bạo từ TP.HCM.

Vai trò cá nhân của các lãnh đạo và thể chế phi chính thức: Trong quá trình vận động phân quyền cho địa phương, ở tầm lãnh đạo chính trị, vai trò cá nhân của các lãnh đạo địa phương rất lớn. Cá nhân lãnh đạo đó sẽ giúp tạo ra nhận thức chung, ráo riết chỉ đạo thực hiện, và sử dụng tất cả các ảnh hưởng chính trị để thuyết phục trung ương. Nói cách khác, TP.HCM có đạt được quy chế đặc thù nổi trội thực sự hơn so với các địa phương khác hay không, phụ thuộc đáng kể vào quyết tâm của người đứng đầu Thành phố và khả năng xây dựng các liên minh để tạo quyền lực chính trị và ảnh hưởng cá nhân của những người này trong thể chế chính trị.

Sự tùy nghi hành chính và tính linh hoạt trong điều hành: Ở cấp độ chuyên môn và lãnh đạo tầm trung, mọi thương lượng về quy hoạch, kế hoạch, ngân sách, phê duyệt và giám sát giữa trung ương và TP.HCM đều bị chi phối đáng kể bởi quan hệ cá nhân giữa lãnh đạo TP.HCM và các lãnh đạo tương ứng trong các bộ ngành ở trung ương. Các cá nhân đó sử dụng quyền tùy nghi của quan chức hành chính để ảnh hưởng đáng kể tới từng quyết định phân quyền. Xét về động cơ lợi ích, việc không phân quyền rạch ròi tiếp tục giúp củng cố quyền tùy nghi của quan chức trung ương. Quan hệ và ảnh hưởng cá nhân giúp giải quyết công việc thuận tiện hơn thông qua vô số các kênh phi chính thức, dù rằng chúng không rõ ràng, không ổn định, không minh bạch, không thể tiên liệu được.

Hệ sinh thái cộng sinh của các thể chế chia sẻ lợi ích: Các thể chế chính trị, kinh tế, pháp lý, đoàn thể chính trị, doanh nghiệp, tổ chức xã hội ở VN, hết thảy tồn tại trong một hệ sinh thái cộng sinh, một cộng đồng lợi ích bảo vệ và thu vén cho nhau cùng tồn tại. Tăng quyền nơi này thường dẫn tới giảm quyền nơi kia. Mọi cải cách thể chế lớn nhỏ liên quan đến chính

quyền, nếu động chạm tới hệ sinh thái cộng sinh này, sẽ gặp sự chống đối. Sự dè dặt của trung ương không muốn trao quyền chính trị nhiều hơn cho TP.HCM, không muốn phân quyền rạch ròi hơn cho TP.HCM trong tổ chức đô thị, có thể bắt nguồn bởi các quan ngại kể trên.

3. Tiểu kết

Tóm lại, để trả lời câu hỏi thứ nhất: đâu là nút thắt cản trở sự phát triển của TP.HCM, chúng tôi nhận mạnh tuy đã có đủ các cam kết chính trị và căn cứ pháp lý để trao cho TP.HCM nhiều quyền lực hơn, thậm chí cho phép vượt khung pháp luật hiện hành, song điều này vẫn là lý thuyết, chưa diễn ra trên thực tế. Quyền lực chính trị, hành chính, ngân sách và kinh tế nói chung vẫn tập trung ở trung ương. TP.HCM chưa được trung ương trao quyền lực tự chủ rạch ròi, chưa được công bằng giữ lại nguồn lực của mình cho phát triển, chưa có quyền tự chủ trong xây dựng bộ máy chính quyền phù hợp với yêu cầu của một siêu đô thị. Các chính sách phân cấp quản lý hành chính cho TP.HCM là hướng đi đúng, song chưa đủ, từ phân cấp quản lý phải tiến tới phân quyền rạch ròi cho TP.HCM, giúp chính quyền TP.HCM thực sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong thi hành quyền lực tại địa phương.

PHẦN III - KẾT LUẬN VÀ CÁC GỢI Ý CHÍNH SÁCH

A. Xác định tầm nhìn

1. Năng lực cạnh tranh và chất lượng sống là hai tiêu chí phổ quát dùng để đo lường và so sánh các thành phố trên thế giới. Không ai muốn sinh sống, làm việc hay du lịch ở một nơi nhạt nhòa, không bản sắc. Nhìn từ góc độ này, hình ảnh của TP.HCM như một nơi hội tụ văn hóa và nhân tài là những giá trị truyền thống và đặc trưng hết sức quan trọng, và do vậy cần được phát triển trong quá trình phát triển đô thị.
2. Báo cáo này đề ra mục tiêu đến năm 2025, thời điểm kỷ niệm 50 năm thống nhất đất nước, TP.HCM phấn đấu tiệm cận với các thành phố xếp hạng trung bình trong khu vực về các hạ tầng thiết yếu và những yếu tố cạnh tranh nền tảng. Đến năm 2045 - thời điểm kỷ niệm 100 năm Việt Nam độc lập - TP.HCM sẽ trở thành một thành phố cạnh tranh và đáng sống.
3. Thành phố không nên chỉ so sánh mình với các đô thị khác ở Việt Nam, mà quan trọng hơn là so sánh mình với các đô thị trong khu vực về năng lực cạnh tranh và chất lượng sống. TP.HCM cần xác định *đối thủ cạnh tranh* chính là nhóm 12 thành phố trong khu vực, và các địa phương trong vùng Đông và Tây Nam Bộ sẽ là các *đối tác chiến lược* để cùng xây dựng vùng TP.HCM.

B. Quy hoạch đô thị, phát triển hạ tầng giao thông và cung cấp dịch vụ công

1. Thành phố cần thay đổi một cách cơ bản phương thức làm quy hoạch mang nặng tính hành chính và hình thức hiện nay trở thành quy hoạch chiến lược và tích hợp. Chỉ khi ấy quy hoạch mới có thể trở thành một công cụ quản lý và điều hành với cách tiếp cận hệ thống nhằm xác lập các ưu tiên và ra quyết định phân bổ nguồn lực, qua đó thực hiện được các mục tiêu chiến lược và đáp ứng hiệu quả trước những thay đổi trong môi trường.
2. Thành phố cần tập trung xây dựng chương trình đột phá về phát triển hạ tầng giao thông, chỉnh trang và phát triển đô thị gắn với phát triển hệ thống vận tải hành khách công cộng làm xương sống cho hệ thống giao thông của TP.HCM và tạo cấu trúc không gian đô thị thông minh, hiệu quả để có năng lực cạnh tranh và chất lượng sống cao.
3. Thành phố cần nghiên cứu và đánh giá kỹ lưỡng cách thức cung cấp các dịch vụ đô thị ở các khu đô thị mới, nhất là Khu đô thị Phú Mỹ Hưng để từ đó có những cách thức xã hội hóa cung cấp các dịch vụ đô thị phù hợp với khả năng của từng cộng đồng dân cư.
4. Kiến nghị Trung ương phân cấp và phân quyền cho TP.HCM phù hợp với Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, cụ thể là:
 - a. Thành phố được chủ động bố trí lại địa giới hành chính phù hợp hơn cho mục đích quy hoạch và quản lý đô thị.
 - b. Thành phố có quyền chủ động thực hiện các chính sách chống ùn tắc giao thông như hạn chế lưu thông vào nội đô, hạn chế đăng ký phương tiện giao thông, xác lập các loại phí tắc nghẽn đô thị v.v.

- c. Thành phố được thử nghiệm sáng kiến về các hình thức khai thác giá trị từ đất trong quá trình chuyển đổi bao gồm thuế bất động sản, thuế cải thiện và phí phát triển. Đây là những cách thức huy động nguồn lực địa phương rất phổ biến trên thế giới nhưng chưa có ở Việt Nam. Nếu các hình thức huy động nguồn lực này được áp dụng thì khả năng cao sẽ là một nguồn “được giữ lại” rất dồi dào và ổn định.
- d. Thành phố đề xuất với Trung ương cho thử nghiệm mô hình đơn vị hành chính đặc biệt cho Thủ Thiêm để thử nghiệm các mô hình quản trị đô thị và cung cấp dịch vụ công hiện đại. Nếu cơ chế này được thực thi thì Thành phố có thể sử dụng những chính sách trong thẩm quyền để gia tăng nguồn thu ở những đơn vị hành chính đặc biệt cũng như nguồn chi cho những công trình hạ tầng quan trọng có tính chất kết nối.

C. Thúc đẩy sáng kiến thể chế liên kết vùng

1. Các thể chế thúc đẩy liên kết TP.HCM với các tỉnh miền đông và miền tây Nam Bộ vượt quá phạm vi của nghiên cứu này. Tuy vậy, các chính sách cho TP.HCM cần tính đến yếu tố thúc đẩy các liên kết giữa TP.HCM và vùng phát triển kinh tế năng động phía Nam. Ngoài lợi thế phân bổ nguồn lực hiệu quả thông qua liên kết vùng, những vấn đề về quy hoạch, bảo vệ môi trường, cơ sở hạ tầng, đào tạo nhân lực, phát triển hệ thống giao thông, phòng chống tội phạm v.v. của Thành phố sẽ không thể giải quyết được một cách hiệu quả nếu thiếu sự phối hợp với các tỉnh trong vùng.
2. Để thúc đẩy các liên kết vùng, thường có hai cách tiếp cận. Cách thứ nhất là một mặt loại trừ những chức năng đã phân cấp quản lý một cách manh mún, bất hợp lý cho từng tỉnh, mặt khác phân quyền hay ủy quyền cho các thể chế liên vùng để thực thi hiện các chức năng quản lý nhà nước. Ví dụ như chức năng quy hoạch giao thông vùng, quy hoạch hệ thống cảng biển của vùng, quản lý môi trường (đặc biệt là dọc theo các lưu vực sông) v.v. nên được trao cho các thể chế vùng có thẩm quyền thực hiện.
3. Cách thứ hai để tạo ra hợp tác và liên kết vùng là dưới sức ép của cử tri địa phương và đứng trước giới hạn về nguồn lực, các địa phương phải tìm cách sử dụng hiệu quả hơn các nguồn lực của mình. Có thể hình dung trong số hơn 20 đài truyền hình truyền thanh của vùng Nam Bộ sẽ xuất hiện những cuộc sáp nhập tự nguyện, nếu các cơ sở này phải hoạt động dưới sức ép của thị trường. Cũng như thế, các cơ sở văn hóa, thể thao, các công ty đo vẽ bản đồ, đấu giá, định giá tài sản, các công ty cấp thoát nước, xử lý rác thải...hoàn toàn có thể cung cấp dịch vụ công cho các tỉnh lân cận có nhu cầu, nếu xuất hiện những cơ chế hợp tác theo hàng ngang, dưới sức ép của thị trường. Xu thế liên kết này diễn ra một cách tự nhiên, khi các địa phương phải tự xoay sở với nguồn lực hạn chế của mình.
4. Thành phố được phép thí điểm đối với chính sách phân cấp quản lý nhà nước, xây dựng chính quyền đô thị một cấp, thúc đẩy cải cách hành chính, tăng trách nhiệm giải trình cho chính quyền địa phương. Các chính sách này ưu tiên: i) trao quyền mạnh mẽ cho chính quyền TP.HCM trong quản lý đất đai và quản lý doanh nghiệp, ii) thí điểm phân cấp quản lý nhà nước theo mô hình chính quyền đô thị một cấp , iii) tạo liên

minh ổn định và lâu dài giữa các nhà đầu tư chiến lược và doanh nhân công, iv) thí điểm tăng cường trách nhiệm giải trình và thúc đẩy cải cách hành chính.

D. Nhân rộng một cách thận trọng mô hình PPP

1. Trong bối cảnh nguồn tài chính của Thành phố khan hiếm, PPP là một phương thức tốt để huy động các nguồn lực. Tuy nhiên, phương thức này cũng tiềm ẩn nhiều rủi ro và trục trặc. TP.HCM cần phân tích và đánh giá những dự án đã thực hiện trên địa bàn để rút ra các bài học kinh nghiệm, đồng thời tham khảo kinh nghiệm từ các nơi khác để lựa chọn mô hình phù hợp.
2. Thành phố cần phát huy tối đa vai trò của các tổ chức tài chính hiện có của Thành phố. Mô hình công ty phát triển đô thị và đơn vị huy động vốn đặc biệt phát triển đô thị đã được triển khai ở TP.HCM. Tuy nhiên, kết quả trên thực tế không như kỳ vọng do thiếu năng lực triển khai cũng như thiếu cơ chế huy động vốn hiệu quả. CII hay IPC là những doanh nghiệp của Thành phố có tính tiên phong và khả năng tạo dựng được cơ sở hạ tầng, và HFIC có thể tạo ra cơ chế huy động vốn một cách sáng tạo. Do vậy, Thành phố cần nghiên cứu để trao quyền tự chủ cũng như các cơ chế hợp lý để các tổ chức, doanh nghiệp này có thể làm tốt chức năng hiện có cũng như tìm cơ chế phối hợp với nhau trong nỗ lực phát triển cơ sở hạ tầng cho TP.HCM.

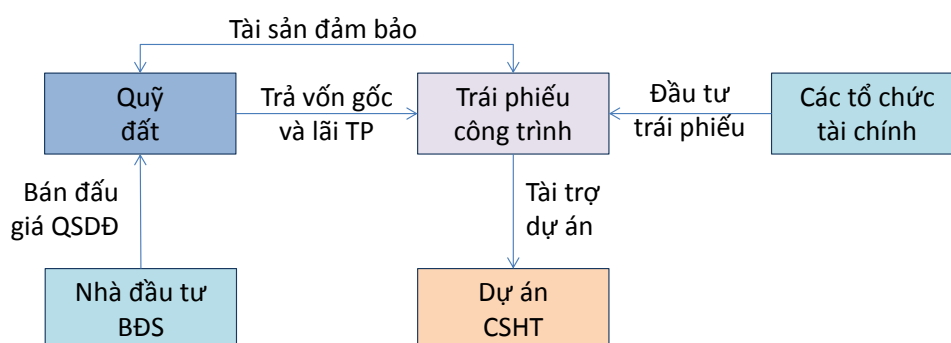
E. Huy động, phân bổ nguồn lực và ngân sách

1. Thành phố đề nghị Trung ương thực hiện đúng tinh thần của Nghị quyết số 16/NQ-TW, qua đó phân bổ ngân sách và nguồn lực công bằng hơn cho TP.HCM. Nếu không thể vận động Trung ương để có được một công thức phân chia ngân sách công bằng hơn thì Thành phố cần nỗ lực vận động Trung ương để được tăng quyền tự chủ và thử nghiệm một số cơ chế - chính sách đột phá, từ đó tạo ra nguồn lực mới cho phát triển.
2. Nguồn thu đáng kể và bền vững cho địa phương là thuế tài sản, đánh vào bất động sản, gồm nhà đất và các căn hộ chung cư. Thành phố nên đề xuất Trung ương cho phép thí điểm thực thi loại thuế tài sản này.
3. TP.HCM được cho là có số lượng biệt thự, nhà phố thuộc sở hữu nhà nước đứng đầu cả nước, cần được thống kê, đánh giá hiệu quả sử dụng, và đề xuất quyền chủ động đấu giá các công sản mà TP.HCM không có nhu cầu sử dụng một cách hiệu quả.
4. Song song với việc huy động thêm nguồn lực thì Thành phố cần tìm kiếm các giải pháp thúc đẩy hiệu quả của đầu tư công và sử dụng công sản ở TP.HCM.
5. Về chi ngân sách, TP.HCM cần được trao quyền chủ động quyết định các nhiệm vụ chi ngân sách, được phép áp dụng các biện pháp linh hoạt, ví dụ khoán quỹ lương, khoán chi hành chính, khoán biên chế, nhằm tiết giảm và sử dụng hiệu quả hơn nguồn ngân sách cho chi tiêu thường xuyên.
6. Chủ động điều chỉnh quy trình ngân sách nhằm minh bạch thông tin, tạo điều kiện thảo luận công khai, rộng rãi về ảnh hưởng của các chỉ tiêu ngân sách, tạo sự tham gia, phản biện rộng rãi hơn trong quá trình lập Dự toán ngân sách.
Thành phố vận động Trung ương cho phép sử dụng các khoản thu từ thoái vốn doanh nghiệp nhà nước do Thành phố quản lý để bổ sung vốn cho HFIC, lấy đó làm đòn bẩy để huy động thêm các nguồn vốn mới cho phát triển cơ sở hạ tầng của Thành phố.

F. Huy động vốn cho đầu tư cơ sở hạ tầng TP.HCM

1. Thành phố đề nghị Trung ương cho thí điểm đầu tư cơ sở hạ tầng với nguồn tài trợ (toàn phần hay một phần) là trái phiếu công trình do UBND TP.HCM phát hành, trong đó trái phiếu công trình được đảm bảo bằng giá trị quyền sử dụng đất từ những quỹ đất công được xác định rõ ràng từ đầu. Sau đó, Khi dự án gần hoàn thành thì quyền sử dụng đất – với giá trị lúc này đã cao hơn đáng kể so với ban đầu – sẽ được bán đấu giá để hoàn trả nợ gốc và lãi của trái phiếu công trình (minh họa ở **Hình 23**).

Hình 23. Đầu tư CSHT từ nguồn vốn trái phiếu công trình bảo đảm bằng giá trị quyền sử dụng đất



Cơ chế huy động vốn đầu tư CSHT bằng trái phiếu công trình sẽ đảm bảo được các nguyên tắc về tối đa hóa giá trị, gia tăng hiệu quả và đảm bảo an toàn tài chính. Ưu điểm của phương thức tài trợ này là trái phiếu do UBND phát hành gắn liền với một dự án đầu tư CSHT cụ thể, có tài sản đảm bảo là giá trị QSDĐ và do vậy không cần đảm bảo bằng ngân sách nhà nước và vì thế không được tính vào nợ công. Bên cạnh đó, các nội dung này có thể được Trung ương phê chuẩn và lồng ghép trong một gói chính sách và cơ chế phù hợp cho TP.HCM mà không phải điều chỉnh các luật hiện hành.

Quỹ đất công sẽ được khai thác theo đúng giá trị thị trường, đảm bảo hài hòa lợi ích của người dân, nhà đầu tư, và chính quyền. Cơ chế này sẽ giúp khắc phục rất nhiều điểm yếu của hình thức BT (đổi đất lấy hạ tầng trong đó việc định giá đất không căn cứ theo giá thị trường hay năng lực tài chính không đảm bảo của chủ đầu tư).

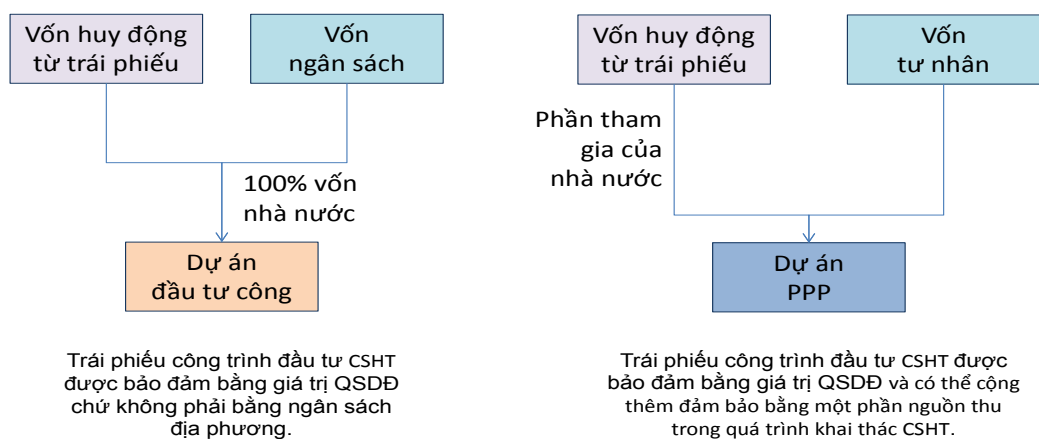
Cơ chế này cũng tạo động cơ khuyến khích đúng đắn cho các bên tham gia dự án – nhân tố quan trọng nhất để nâng cao hiệu quả đầu tư. Về phía nhà nước là hiệu quả từ việc tiết kiệm chi phí tài chính. Thứ nhất, nguồn lực tài chính tài trợ là giá trị đất sau khi đã tăng giá nhờ tác động của dự án, chứ không phải là giá trị đất thấp khi chưa có CSHT. Thứ hai, chi phí lãi vay được giới hạn trong thời gian xây dựng mà cũng chính là kỳ hạn của trái phiếu công trình, chứ không phải là vòng đời cả dự án. Về phía nhà đầu tư, hiệu quả đến từ việc gắn năng lực cốt lõi của nhà đầu tư vào đúng hoạt động của họ trong dự án. Doanh nghiệp có năng lực tốt nhất về xây dựng CSHT sẽ tham gia đấu thầu xây dựng. Doanh nghiệp/nhà đầu tư bất động sản có năng lực tốt nhất để phát triển đất gắn với dự án sẽ đấu thầu mua QSDĐ. Tổ chức tài chính sẽ đấu thầu

mua trái phiếu công trình khi phát hành trên thị trường tài chính sơ cấp và sau đó giao dịch trên thị trường thứ cấp.

- Để thực hiện được có chế này, cần có một số điều kiện quan trọng. Thứ nhất, cần tuân thủ nguyên tắc minh bạch và cạnh tranh theo tín hiệu của thị trường. Thứ hai, trái phiếu công trình do không cần đảm bảo bằng ngân sách nhà nước nên không tính vào dư nợ của chính quyền địa phương (được giới hạn ở tỷ lệ 60% số thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp). Đương nhiên khi trái phiếu công trình chỉ được đảm bảo bằng giá trị quyền sử dụng đất thì rủi ro tín dụng của trái phiếu sẽ cao hơn và lợi suất trái phiếu mà nhà đầu tư yêu cầu sẽ cao hơn.
- Cơ chế này cũng có thể áp dụng linh hoạt cho dự án đầu tư công thuần túy cũng như dự án PPP (Hình 24). Đối với dự án đầu tư công thuần túy, toàn bộ vốn đầu tư là vốn của nhà nước. Vốn huy động từ trái phiếu công trình có thể tài trợ 100% hay một phần tổng mức đầu tư của dự án. Trong trường hợp tài trợ một phần, phần còn lại sẽ đến từ vốn ngân sách nhà nước.

Đối với dự án PPP, vốn huy động từ trái phiếu công trình chính là phần tham gia của nhà nước vào dự án. Phần vốn tài trợ còn lại là vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư tư nhân và vốn vay từ tổ chức tài chính.

Hình 24. Đầu tư CSHT bằng nguồn vốn từ trái phiếu công trình có thể áp dụng linh hoạt cho dự án đầu tư công thuần túy và dự án PPP



- Thu phí tác động (impact fees). Khi nhà đầu tư tại một khu đô thị làm ách tắc thêm cho CSHT trong khu và nhà nước phải đầu tư thêm để tăng công suất của CSHT đó thì nhà đầu tư được yêu cầu phải đóng phí bằng một phần đáng kể chi phí đầu tư thêm cho CSHT.
- Thu phí cải thiện (betterment levies). Phí cải thiện (betterment levies) cũng là một hình thức huy động nguồn lực đầu tư cho CSHT từ việc khai thác đúng và đủ giá trị tăng lên của đất đai nhờ CHST. Khi nhà nước đầu tư CSHT, các tổ chức/cá nhân sở hữu quyền sử dụng đất ở đó tự nhiên được hưởng lợi khi giá trị đất của họ tăng lên.

Vậy, phí cải thiện được đánh vào những đối tượng này theo giá trị bằng một phần giá trị tăng thêm mà họ được hưởng.

6. Bán quyền phát triển (development rights). Khi có thông tin gần chắc chắn rằng nhà nước sẽ đầu tư CSHT kết nối và hỗ trợ cho một đô thị mới, thì các nhiều nhà đầu tư sẽ cạnh tranh nhau để xin cấp phép đầu tư dự án (phần nhiều là dự án bất động sản nhà ở, văn phòng và thương mại, nhưng cũng có thể có các dự án dịch vụ khác) trong khu đô thị. Theo đề xuất này, các nhà đầu tư đó phải đóng góp một phần chi phí xây dựng cơ sở hạ tầng trong khu vực để có quyền phát triển dự án của mình.
7. Các đề xuất về thu phí tác động, thu phí cải thiện, và bán quyền phát triển nên được thí điểm trong một chương trình đầu tư cơ sở hạ tầng lớn ví dụ như hệ thống metro TP.HCM. Nếu ga metro ở gần hoặc nằm trong một dự án đô thị mới, thành phố có thể đàm phán với các nhà đầu tư hiện hữu, nhưng đặc biệt là nhà đầu tư tiềm năng là họ sẽ được cấp phép đầu tư nếu đồng ý đóng góp tài chính bằng một tỷ lệ phần trăm nhất định cho dự án. Như vậy, thay vì gọi chính thức là một loại phí (mà trong tương lai có thể khả thi khi gắn với một đề án sửa đổi, bổ sung luật), Thành phố nên gọi cơ chế này là “đóng góp tài chính” của nhà đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng khi dự án của họ được hưởng lợi do giá trị đất tăng lên khi có CSHT

G. Nguồn nhân lực

1. Xem xét và đánh giá lại một cách tổng thể và đầy đủ Chương trình hành động số 19-CTrHĐ/TU ngày 31/10/2016 của Thành ủy TP.HCM về thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng bộ thành phố lần thứ X về Chương trình nâng cao chất lượng nguồn nhân lực giai đoạn 2016-2020 từ quan điểm, cách tiếp cận cho đến các mục tiêu, chỉ tiêu và giải pháp thực hiện.
2. Thay đổi tư duy về vai trò của nhà nước đối với hệ thống giáo dục, chuyển từ tư duy quản lý sang tư duy kiến tạo, khuyến khích và đề cao tính tự do học thuật, tự do tư tưởng và diễn ngôn, là chất xúc tác cho các tranh luận học thuật, phản biện và kiểm nghiệm tri thức.
3. Xóa bỏ các rào cản, giảm chi phí giao dịch trên thị trường lao động, làm cho thị trường lao động trở nên năng động và hiệu quả hơn, qua đó giúp cho nguồn nhân lực được sử dụng có hiệu quả hơn; thị trường lao động hiệu quả còn là kênh tín hiệu cho việc lựa chọn việc làm, định hướng nghề nghiệp và xây dựng chương trình đào tạo cho các trường đại học-cao đẳng.
4. Tăng chi tiêu ngân sách nhà nước và dành nhiều nguồn lực hơn nữa (như đất đai, vốn tín dụng) cho giáo dục. Tăng cường đầu tư nguồn lực là quan trọng nhưng sử dụng nguồn lực sao cho có hiệu quả càng quan trọng hơn. Các chính sách chi tiêu và đầu tư cho giáo dục phải mang tính đòn bẩy thay vì trao cho những đối tượng hưởng lợi không có động cơ và bị chia năm xẻ bảy.
5. Mở rộng các chương trình liên kết hợp tác đào tạo quốc tế với các trường đại học uy tín ở các nước, đặc biệt là Hoa Kỳ, Anh, Pháp, Đức, Nhật Bản... Yêu cầu nâng cấp các chương trình đào tạo tiên tiến, gắn với nhu cầu thực tiễn; áp dụng các chuẩn mực học thuật, quản trị đại học, và các chuẩn kiểm định giáo dục chuẩn quốc tế.

6. Áp dụng mô hình đối tác công-tư trong giáo dục, theo đó chính quyền TP.HCM cần học hỏi và nhân rộng sáng kiến của Chương trình HEEAP do Intel khởi xướng trong vấn đề đào tạo nguồn nhân lực gắn với thị trường và nhu cầu sử dụng lao động cụ thể của doanh nghiệp, trên cơ sở phát huy vai trò và động cơ của các bên liên quan, trong đó chính quyền TP.HCM giữ vai trò chủ động và là đối tác hỗ trợ về mặt chính sách và cung cấp nguồn lực chủ yếu.
7. Có chính sách khuyến khích đủ mạnh để thu hút các tài năng khoa học nước ngoài đến Việt Nam sinh sống và làm việc, xây dựng đề án thu hút các du học sinh Việt Nam xuất sắc về nước làm việc, thu hút đội ngũ trí thức Việt kiều, các chuyên gia quốc tế hàng đầu đang công tác hoặc đã về hưu đến Việt Nam tham gia nghiên cứu, tư vấn và giảng dạy ở bán thời gian hoặc thường xuyên. Đồng thời, khuyến khích tuyển sinh quốc tế trong một số ngành học nhằm thu hút các du học sinh quốc tế đến Việt Nam học tập, bởi thực tiễn cho thấy một khả năng các du học sinh sẽ khởi nghiệp ở nơi họ từng học tập.
8. Thúc đẩy sự hình thành một số trung tâm nghiên cứu lớn tầm cỡ khu vực và quốc tế mà sản phẩm của nó không chỉ là các kết quả nghiên cứu khoa học mà còn là những con người và sự tương tác, lan tỏa tri thức ra xung quanh do được làm việc môi trường nghiên cứu chuyên nghiệp và đẳng cấp.
9. Xây dựng lại động cơ khuyến khích hợp lý để sao cho mỗi cán bộ công chức có trách nhiệm thực hiện chức trách của mình; từ việc tuyển dụng, sử dụng cho đến đãi ngộ, bổ nhiệm chức vụ phải thực sự minh bạch và cạnh tranh dựa trên năng lực. Cần có chính sách cởi mở hơn trong vấn đề thu hút và dung nạp những người tài vào hệ thống công quyền; phải tạo điều kiện và trao quyền thực chất để người tài có thể phát huy được đúng thực chất năng lực của họ thay vì bị cô lập, mai một tài năng.
10. Áp dụng cơ chế trả lương và hệ thống khuyến khích dựa trên năng suất và kết quả công việc để kích thích năng suất, sáng tạo, chấp nhận rủi ro và dám chịu trách nhiệm. Thay đổi phương thức quy hoạch các chức danh lãnh đạo để sao cho không làm giảm động cơ phấn đấu và ý chí tiến thủ của nhiều người. Mấu chốt là phải tạo cơ hội công bằng cho tất cả mọi người, các chính sách cán bộ cần phải được minh bạch và chịu trách nhiệm giải trình.
11. Tạo dựng môi trường sống tốt cũng là một cách để thu hút người giỏi đến với TP.HCM; tạo thuận lợi tối đa về mặt hành chính để khuyến khích thu hút người giỏi đến và sinh sống tại TP.HCM.
12. AEC mở ra cơ hội để TP.HCM có thể thu hút nhân lực trình độ cao trong một số lĩnh vực. Ở một góc độ nào đó, điều này có thể là sự đe dọa nhưng trên bình diện chung nó tạo ra sự cạnh tranh, sàng lọc những người thực sự giỏi, mang lại nhiều lợi ích cho nền kinh tế. Cải cách thể chế theo hướng dung hợp, xây dựng môi trường làm việc thân thiện và hợp tác, tạo dựng môi trường sống có chất lượng tốt, v.v. là những điểm then chốt để TP.HCM không gặp bất lợi trong cuộc cạnh tranh thu hút chất xám với các thành phố khác.

H. Chính sách công nghiệp

1. Dịch vụ và công nghiệp chế tạo – chế biến là xương sống của nền kinh tế Thành phố. Thành phố cần nỗ lực hết sức để phát triển và nâng cấp hai ngành này vì chúng sẽ đóng vai trò quyết định đối với triển vọng phát triển kinh tế của Thành phố.
2. Trong tương lai, vai trò của công nghiệp chế biến – chế tạo sẽ tiếp tục giảm dần, trong khi vai trò của dịch vụ sẽ không ngừng gia tăng. Thành phố cần chủ động chuẩn bị và tạo điều kiện cho quá trình chuyển đổi cơ cấu này xảy ra một cách hiệu quả nhất.
3. Điều kiện tiên đề cho sự phát triển công nghiệp và dịch vụ có giá trị gia tăng cao là lao động có kỹ năng, cơ sở hạ tầng chất lượng, môi trường kinh doanh thông thoáng, và bao trùm lên tất cả là thể chế kinh tế và quản trị địa phương theo hướng đồng hành với doanh nghiệp.
4. Trong ngắn và trung hạn, Thành phố vẫn phải dựa vào các ngành công nghiệp gia công, thâm dụng lao động như giày da hay may mặc để tạo công ăn việc làm. Song cần ý thức rõ rằng các ngành này sẽ phải đối diện với nhiều rủi ro to lớn. Thứ nhất là rủi ro do tự động hóa; thứ hai là “bẫy gia công”; thứ ba là “bẫy công nghệ thấp”; và thứ tư là các ngành này có thể di chuyển sang nơi khác có chi phí thấp hơn (trường hợp Intel di chuyển nhà máy từ Costa Rica sang Việt Nam là một bằng chứng nhãn tiền).
5. Trong dài hạn, chắc chắn lợi thế lao động rẻ không thể duy trì được mãi, mà nếu giả sử có duy trì được thì cũng không phải là điều đáng mong muốn. Như vậy, trong dài hạn, điều quan trọng đối với năng lực cạnh tranh không phải là chi phí cao hay thấp mà là mối tương quan giữa chi phí và giá trị gia tăng tạo ra như thế nào. Sản xuất như thế nào (giá trị gia tăng cao hay thấp) thậm chí còn quan trọng hơn sản xuất cái gì (low-tech hay high-tech). Giá trị gia tăng cao, chứ không phải chi phí thấp, phải trở thành cái đích cho các doanh nghiệp của Thành phố.
6. Chính sách công nghiệp và dịch vụ hiện nay đang theo cách tiếp cận ngành – tức là chọn trước 4 ngành công nghiệp trọng điểm và 9 nhóm ngành dịch vụ chủ yếu. Cách tiếp cận theo ngành này nên được thay thế bằng cách tiếp cận cụm ngành.
7. Chính sách công nghiệp và dịch vụ không nên “chọn trước người thắng cuộc” (picking the winner) như hiện nay mà nên “hỗ trợ người thắng cuộc” (backing the winner). Như đã phân tích, trong giai đoạn 2011-2015, trong 4 ngành công nghiệp trọng điểm của Thành phố, chỉ có hai ngành điện tử và thực phẩm gia tăng được vị thế, còn hai ngành hóa chất – nhựa và cơ khí chỉ phát triển ở mức bình quân chung của toàn ngành công nghiệp chế tạo – chế biến. Trong khi đó, hai ngành khác là thuốc – hóa dược và đồ uống đang có tốc độ tăng trưởng rất nhanh và chiếm tỷ trọng ngày càng lớn lại không được lựa chọn.

I. Các chiến lược thúc đẩy phân quyền mạnh mẽ hơn cho TP.HCM

TP.HCM có thể lựa chọn đồng thời hoặc ưu tiên thực hiện các chiến lược khác nhau nhằm thúc đẩy phân quyền mạnh hơn từ trung ương cho địa phương. Phân quyền là một quá trình chuyển giao quyền lực thường diễn ra đồng thời với nhận thức xã hội, cần thời gian, cần cơ hội, cần được vận động một cách bền bỉ và liên tục, vì vậy nên được thúc đẩy từ nhiều góc độ khác nhau. Cụ thể là Thành phố nên đề nghị Trung ương đồng ý để Thành phố:

- Có quyền tự chủ quyết định thành lập thêm các phòng đăng ký kinh doanh, hoạt động như đơn vị sự nghiệp có thu, tách dần ra khỏi UBND.
- Có quyền chủ động hỗ trợ, thúc đẩy liên minh các hiệp hội doanh nghiệp hoạt động trên địa bàn.
- Có quyền chủ động thực hiện các sáng kiến thúc đẩy cạnh tranh, bảo hộ tốt hơn sở hữu trí tuệ, tạo các diễn đàn đối thoại giữa giới chủ, người lao động, và chính quyền.
- Có quyền chủ động tiến hành các biện pháp cải cách hành thu thuế trên địa bàn Thành phố.
- Có quyền chủ động thúc đẩy hiệu quả hoạt động của hệ thống tòa án địa phương và thi hành án thay đổi theo hướng cung cấp dịch vụ công minh bạch hơn đối với doanh nghiệp và người dân.
- Có quyền xem xét các chính sách xã hội hóa đặc thù ở TP.HCM (tạo cơ hội cho tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công dưới sự giám sát của chính quyền).
- Được đảm bảo tự chủ trong chính sách cán bộ địa phương. TP.HCM phải có sự tự chủ trong tuyển dụng, đánh giá, đãi ngộ làm việc trong khu vực công (cạnh tranh để tìm người thực tài, đánh giá cán bộ dựa trên hiệu quả công việc).
- Có thể chủ động thí điểm những thể thức tuyển dụng nhân lực theo nguyên tắc cạnh tranh, ví dụ đối với ban trực thuộc trực tiếp UBND Thành phố, các khu đô thị mới thành lập.
- Ở những nơi và thời điểm thuận tiện, TP.HCM chủ động áp dụng linh hoạt kinh nghiệm của khu vực tư nhân để cải cách chính sách tiền lương trong khu vực công; chủ động trong việc tổ chức thi tuyển cạnh tranh, công khai, tập trung công chức cho toàn Thành phố.

J. Thúc đẩy trách nhiệm giải trình với người dân

1. Thiết lập chính quyền minh bạch và trách nhiệm giải trình. TP.HCM được tự chủ trong việc thúc đẩy chính quyền minh bạch, đảm bảo quyền được biết, được nói, được tham gia của người dân, thúc đẩy các kênh đối thoại, giám sát, thiết lập trách nhiệm giải trình trong quản trị địa phương.
2. Để thúc đẩy trách nhiệm giải trình với người dân, chính quyền TP.HCM cần xem xét thúc đẩy minh bạch hơn trong nền hành chính, xác lập trách nhiệm chính trị của công chức và các đại biểu dân cử trước cử tri, đo lường đánh giá kết quả công chức bằng phương pháp phù hợp hơn, tạo nhiều kênh giám sát và cạnh tranh chính trị.
3. Thúc đẩy vai trò tích cực, sớm hơn, thực chất hơn của HĐND trong toàn bộ quy trình ngân sách (bắt đầu tham gia phân bổ từ lập dự toán, tham gia chất vấn giám sát thực hiện, thiết lập kỷ luật ngân sách);
4. Thúc đẩy vai trò giám sát của HĐND trong quản lý đầu tư công, quản lý công sản, HĐND phải được thảo luận và quyết định đối với điều lệ quản lý các tổng công ty nhà nước của địa phương, quyết định chiến lược và cách sử dụng tiền thu được từ quá trình cổ phần hóa DNNN;

5. Tổ chức thường xuyên hơn các phiên điều trần, thúc đẩy phản biện chính sách tại địa phương, tăng tính minh bạch và tạo điều kiện cho nhân dân tham gia các phiên điều trần do các ban của HĐND chủ trì;
6. Thúc đẩy kỷ luật tiếp xúc cử tri thường xuyên, đánh giá đại biểu dựa vào tiêu chí phục vụ đơn vị bầu cử, lấy ý kiến cử tri một cách thực chất hơn về hoạt động của đại biểu;

K. Chủ động thí điểm một số cải cách chính trị

1. Nhất thể hóa chức vụ Bí thư và Chủ tịch HĐND.
2. Hợp lý hóa các chức năng của Ban kiểm tra Đảng, Thanh tra, Ban nội chính, có thể sáp nhập các chức năng này tại một cơ quan.
3. Xem xét các cải cách chính trị có tính chất thí điểm nhằm tạo điều kiện dễ dàng cho quyền tiếp cận thông tin, quyền lập hội, quyền được tham vấn của người dân.
4. TP.HCM có quyền tự chủ ban hành và thực thi các chính sách thúc đẩy minh bạch chính quyền địa phương, ví dụ như:
 - Thúc đẩy quyền được biết, được thảo luận của các đại biểu dân cử, của tổ chức chính trị, hiệp hội, đại diện người dân đối với mọi chính sách, quyết sách của chính quyền Thành phố;
 - Chính quyền Thành phố phải tạo cơ hội cho người dân có tiếng nói phản biện, tạo các kênh tranh luận, phải giải thích lập luận các lựa chọn chính sách;
 - Đảm bảo tổ tụng hành chính, cho người dân quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện ra cơ quan tư pháp các quyết định hành chính có dấu hiệu vi phạm quyền cá nhân của người dân;
 - Đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của người dân, ưu tiên cung cấp thông tin với chi phí thấp nhất, thủ tục đơn giản nhất, ví dụ về: các thủ tục hành chính liên quan mật thiết tới đời sống dân sinh như quy hoạch, đất đai, giáo dục, y tế;
 - Có thể nghiên cứu để tách dần các dịch vụ hành chính công chuẩn cung cấp bình đẳng cho tất cả đối tượng và dịch vụ công có tính phí đáp ứng nhu cầu của các đối tượng có khả năng chi trả, với nhiều lựa chọn cho các dịch vụ ưu tiên có tính phí. Ví dụ, để đăng ký phương tiện giao thông, cá nhân và doanh nghiệp có thể lựa chọn quy trình chuẩn hoặc dịch vụ ưu tiên phải trả thêm phí. Các quy định này phải minh bạch và tất cả các khoản phí dịch vụ tăng thêm phải được góp vào ngân sách địa phương.