Chương 2

Hình thái đô thị và quản lý nhà nước ở thành phố Hồ Chí Minh

2.1 HÌNH THÁI ĐÔ THỊ VÀ CHUYỂN BIẾN CỦA NÓ

2.1.1 Bức ảnh chụp nhanh về thành phố Hồ Chí Minh

Thành phố Hồ Chí Minh là thành phố lớn nhất và là thủ đô kinh tế và thương mại của Việt Nam (CPV 2000). Dù chỉ chiếm 0,6 phần trăm diện tích và 8,5 phần trăm dân số cả nước, thành phố như thể hiện qua bảng 2-1 chiếm đến 21,3 phần trăm GDP của cả nước và 29,4 phần trăm thu ngân sách nhà nước.

Bảng 2-1: Các chỉ báo chọn lọc của thành phố Hồ Chí Minh

Stt	Hạng mục	1979	1985	1990	2000	2010
1	**Dân số (triệu), gồm**	**3,4**	**3,3**	**4,1**	**5,2**	**7,4**
1.1	Quận nội thành (106 km^2)			2,6		2,9
1.2	Các quận mới (388 km^2)			1,0		3,1
1.3	Tỷ trọng trong tổng dân số cả nước (%)			6,2	6,7	8,50
2	**Số lượng nhà và căn hộ (nghìn)**		**738[b]**		**1.007**	**1.397[c]**
2.1	Số lượng nhà và căn hộ xây dựng từ năm 2000					603[c]
3	**Số lượng hộ gia đình (nghìn)**					**1.825[c]**
4	**Số phương tiện giao thông đăng ký (nghìn)**			**539**	**1.700**	**4.939**
4.1	Xe máy			500	1.569	4.492
4.2	Ô tô			39	131	447
5	**GDP và ngân sách TPHCM trong bối cảnh quốc gia**					
5.1	Tăng trưởng GDP – bình quân 10 năm (%)	2,1[a]	5,9	6,9	11,4	11
5.2	GDP (tỷ USD)			2,64	7,10	22
5.3	GDP trên đầu người (USD)			644	1.365	2.982
5.4	Tỷ trọng trong GDP cả nước (%)			15,2	17,2	21,3
5.5	Tỷ trọng trong ngân sách cả nước (%)				28,73	29,38

[a] Bình quân bốn năm (1976-1979); [b] Số liệu năm 1989; [c] Số liệu năm 2009.
Nguồn: Số liệu 1975-1985 lấy từ Gainsborough (2003), số liệu 1990-2012 từ DOS, GSO, và HOUSTRANS (2004).

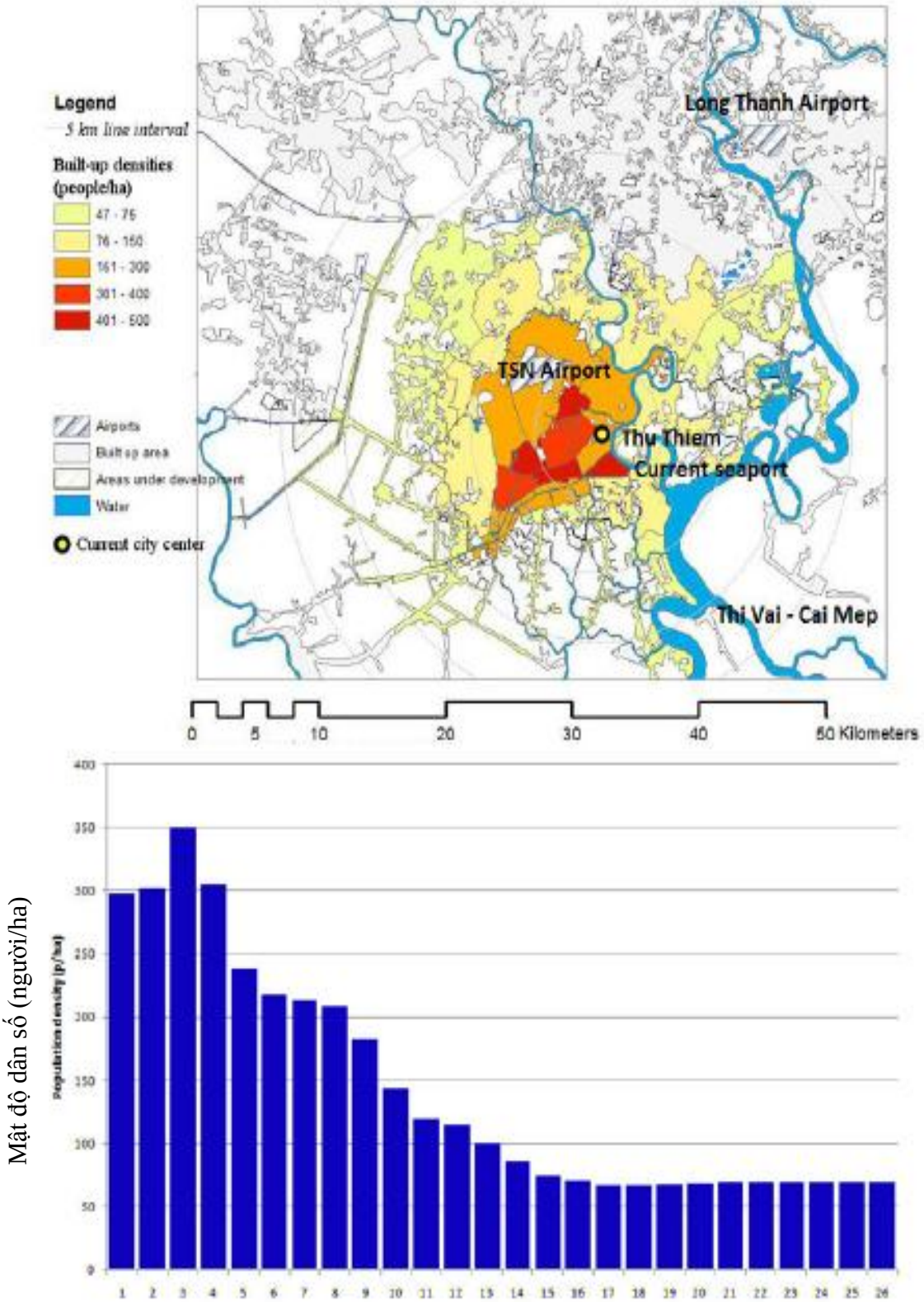
Đi lại bằng xe máy là phương tiện giao thông được lựa chọn của đại đa số người dân và là một trong những đặc điểm khác thường nhất của thành phố Hồ Chí Minh nói riêng và Việt Nam nói chung. Như thể hiện qua bảng 2-1, ở thành phố Hồ Chí Minh có 4,5 triệu xe máy vào năm 2010 (chưa kể xe của dân nhập cư đăng ký ở các tỉnh khác), tăng gấp chín lần từ năm 1990. Xe máy chiếm hơn 80 phần trăm các chuyến đi lại của hành khách (DOT-HCMC 2011). Hầu hết các đường phố đều tràn ngập xe máy từ sớm tinh mơ đến nửa đêm mỗi ngày (Hình 2-1).

Nguồn: http://www.tuoitrenews.vn

Hình 2-1: Phương tiện giao thông xe máy ở thành phố Hồ Chí Minh

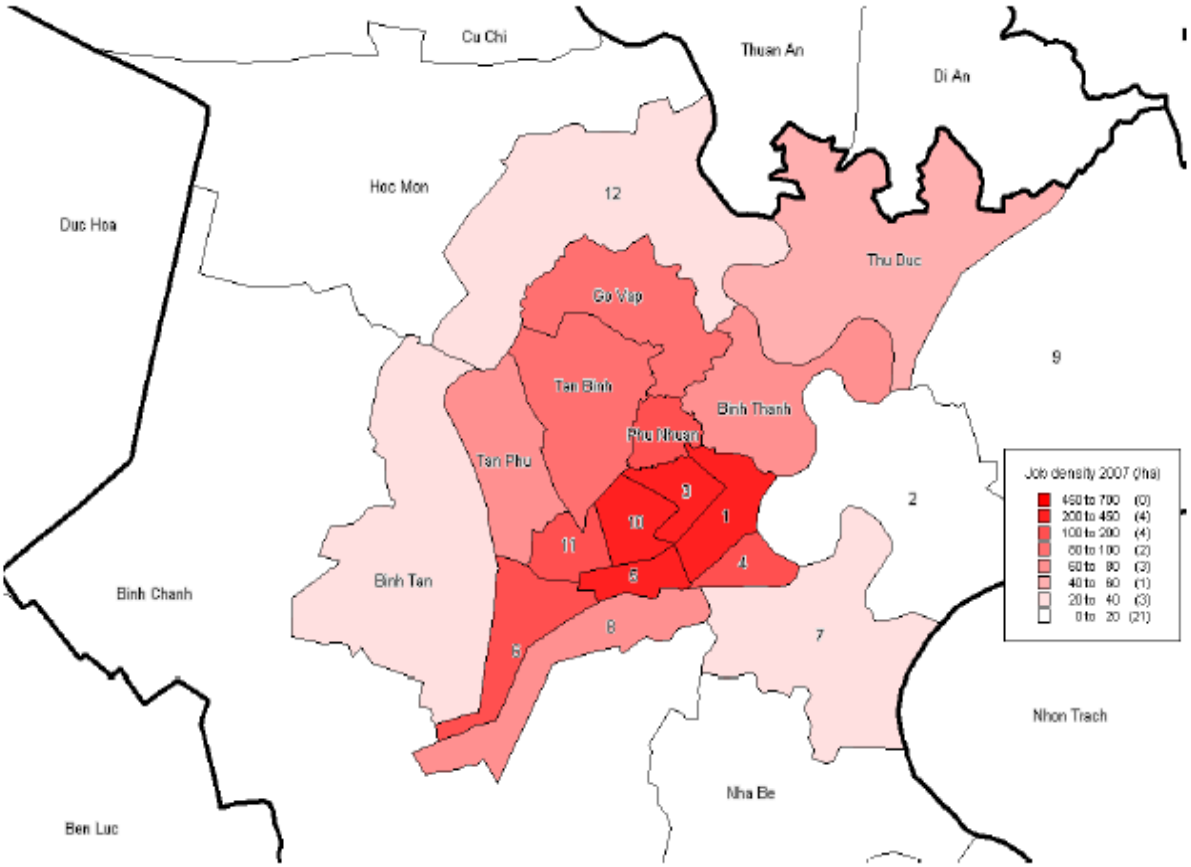
Về mô thức đô thị, thành phố Hồ Chí Minh rõ ràng là một thành phố đơn tâm. Như minh họa qua hình 2-2 và 2-3, cả dân số và việc làm đều tập trung cao độ ở trung tâm thành phố. Khu trung tâm thương mại (CBD) hay khu trung tâm việc làm tọa lạc ở các quận 1, 3, 5, và 10 bên bờ tây sông Sài Gòn. Các quận này chiếm 13 phần trăm dân số thành phố và 24 phần trăm việc làm (phụ lục 2 và 3).

Phần lớn tăng trưởng dân số trong hai thập niên qua là ở khu vực ngoại vi thành phố. Như thể hiện qua bảng 2-1 trên đây, các quận nội thành bao gồm quận 1, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, Bình Thạnh, Phú Nhuận và Tân Bình với diện tích 106 km^2, chiếm 63 phần trăm dân số thành phố vào năm 1990, nhưng chỉ chiếm 39 phần trăm dân số vào năm 2010. Tỷ lệ này của các quận mới bao gồm quận 2, 7, 9, 12, Bình Tân, Gò Vấp, Thủ Đức, và Tân Phú đã tăng từ 24 phần trăm năm 1990 lên 42 phần trăm năm 2010 trong diện tích 388 km^2. Điều này có nghĩa là vùng mật độ dân số cao đã mở rộng gấp bốn lần trong hai thập niên. Việc mật độ dân số giảm theo thời gian cũng là xu hướng được trình bày trong nghiên cứu của Angel và những người khác (2012) của 120 thành phố trên thế giới. Hơn nữa, cũng có dấu hiệu cho thấy thành phố Hồ Chí Minh đang hình thành những trung tâm phụ, đặc biệt là sự phát triển của khu Nam Sài Gòn.



Nguồn: Minh họa phỏng theo Ngân hàng Thế giới (2011)

Hình 2-2: Mật độ dân số trong khu vực sầm uất vào năm 2009



Nguồn: Minh họa phỏng theo MVA-ASIA (2007)

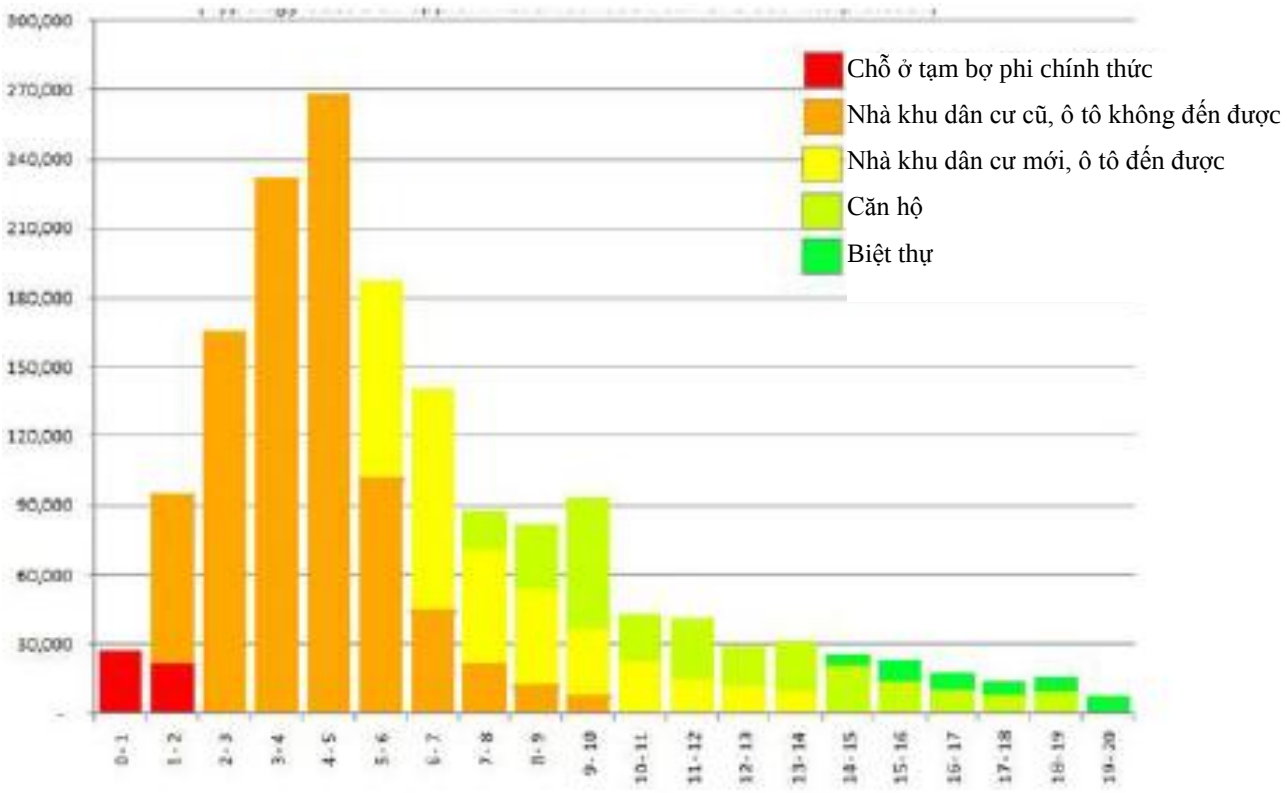
Hình 2-3: Mật độ việc làm năm 2007

Nhiều dự án qui hoạch, nếu được hoàn thành, sẽ làm thay đổi đáng kể cấu trúc không gian của thành phố. Các dự án Phát triển bán đảo Thủ Thiêm, Sân bay quốc tế mới, Di dời hệ thống cảng, và Xây dựng hệ thống tàu điện ngầm là bốn siêu dự án lớn nhất và rõ rệt nhất. Thứ nhất, trong thập niên qua, chính quyền thành phố đã tập trung vào việc phát triển bán đảo Thủ Thiêm – một khu vực chiến lược tọa lạc bên bờ đông sông Sài Gòn, đối diện với khu trung tâm thương mại hiện nay, và được khơi nguồn cảm hứng từ sự phát triển khu Phố Đông ở Thượng Hải. Một vùng diện tích 6,6 km^2, nhỏ hơn quận 1 một chút (7,6 km^2) dự kiến sẽ trở thành một khu trung tâm thương mại bổ sung, tạo ra 220.000 việc làm và là nơi cư trú của 145.000 người (Ban quản lý dự án Thủ Thiêm 2012). Thứ hai, cả sân bay và hệ thống cảng hiện nay đều tọa lạc trong trung tâm thành phố (hình 2-2), nhưng đã có kế hoạch di dời cả hai ra ngoài ranh giới thành phố thông qua xây dựng một sân bay lớn ở Long Thành, Đồng Nai về phía Đông Bắc thành phố Hồ Chí Minh, và một hệ thống cảng lớn mới ở Cái Mép Thị Vải, Vũng Tàu về phía đông thành phố. Cuối cùng, đã có dự án xây dựng một hệ thống tàu điện ngầm 155 km nối liền khu trung tâm thương mại với các vùng khác và chi phí ước tính ít nhất 15 tỷ USD. Tuy nhiên, trên thực tế việc phát triển các dự án này sẽ đầy thách thức như sẽ phân tích trong chương 3.

2.1.2 Hình thái nhà và mô thức đô thị chính

2.1.2.1 Năm hình thái nhà ở thành phố Hồ Chí Minh

Như trình bày trong hình 2-4, Ngân hàng Thế giới (2011) phân loại nhà ở thành phố Hồ Chí Minh thành 5 hình thái: 1) chỗ ở tạm bợ; 2) nhà ở khu dân cư cũ, xe ô tô không đến được (tọa lạc ở những vùng phi chính thức hay các làng xã trước kia được sáp nhập vào thành phố; 3) nhà ở khu dân cư mới, tọa lạc trên các trục đường chính hay các khu qui hoạch mới có đường giao thông phương tiện (chủ yếu là nhà mặt tiền trong các khu dân cư truyền thống như mô tả dưới đây); 4) căn hộ (chất lượng cao và trung lưu); 5) biệt thự trên những lô đất riêng. Giá và chất lượng của các loại nhà này tăng dần từ nhóm 1 đến nhóm 5, và có đặc điểm khác nhau. Loại thứ nhất về cơ bản là các khu ổ chuột nằm bên lề các khu dân cư truyền thống như sẽ được định nghĩa sau. Loại thứ hai và thứ ba, ngoại trừ một phần nhỏ những căn nhà trong các khu đô thị mới, chủ yếu thuộc các khu dân cư truyền thống. Hai nhóm này chiếm hơn 80 phần trăm số lượng nhà và căn hộ ở thành phố Hồ Chí Minh. Hai loại này sẽ được phân tích cụ thể trong các phần sau trong chương này và trong chương 5. Loại thứ 4 và thứ 5 chủ yếu ở các khu đô thị mới và các khu tái thiết bất động sản cao cấp và trung lưu.



Nguồn: Minh họa phỏng theo Bertaud (2011)

Hình 2-4: Hình thái nhà và thu nhập hộ gia đình ở thành phố Hồ Chí Minh

2.1.2.2 Quá trình phát triển khu dân cư truyền thống

Như thể hiện qua bảng 2-1, dân số thành phố và số lượng nhà tăng gần gấp đôi trong hai thập niên trong khi lượng cung nhà ở từ khu vực công khá khiêm tốn (HIDS 2012). Tiếp tục xu hướng quá khứ, phần lớn người dân thành phố đã mua đất nông nghiệp hay "chiếm dụng" đất trống để làm nhà hoặc hợp pháp hoặc bất hợp pháp mà không có cơ sở hạ tầng đầy đủ (Trinh và Nguyen 1998; Waibel và những người khác

2007). Ví dụ, hàng chục nghìn ngôi nhà gần đã được xây dựng trái phép gần đây ở khu vực ngoại vi thành phố Hồ Chí Minh (CAND 2010). Để tiết kiệm chi phí làm đường, bao gồm chi phí đất, đất thường được phân lô với bề ngang mặt tiền hẹp và gần như không có đất cho không gian mở hay không gian công cộng. Như một hệ quả, phần lớn loại nhà khác thường này được xây dựng tự phát ở nhiều nơi. Khía cạnh tích cực của việc phát triển nhà này là thỏa mãn nhu cầu nhà ở của thành phố. Tuy nhiên, nó cũng dẫn đến nhiều vấn nạn khác như ô nhiễm, chen chúc, mất an ninh, thiếu phương tiện và cơ sở hạ tầng công cộng.

Nguồn: Phỏng theo Ngân hàng Thế giới (2011)

Hình 2-5: Hình thái đô thị ở khu vực lâu đời ở thành phố Hồ Chí Minh

Để sửa chữa thất bại thị trường và cải thiện phương tiện sống, chính phủ thường phải nâng cấp các khu phát triển tự phát thông qua xây dựng cơ sở hạ tầng cơ bản như đường sá, cống rãnh, hệ thống cấp thoát nước. Tuy nhiên, mật độ dân số cao và sự phức tạp của việc thu hồi đất cho mục đích sử dụng công cộng đã cản trở việc xây dựng mạng lưới đường sá có tổ chức tốt và các phương tiện khác. Chỉ một ít con đường được xây dựng và mở rộng trong khi vô số hẻm nhỏ quanh co vẫn tồn tại. Hậu quả là sự ra đời của một cơ cấu nhà ở khác thường, và mô thức đô thị thể hiện qua hình 2-5, từ đây gọi là khu đô thị truyền thống,[1] chiếm tỷ trọng lớn trong vùng đô thị thành phố Hồ Chí Minh.

Ngoài việc xây dựng cơ sở hạ tầng, chính phủ cũng hợp pháp hóa tình trạng của nhiều căn nhà xây dựng trái phép, đặc biệt là trong thập niên vừa qua. Ví dụ, chỉ có 48 phần trăm trong một mẫu gồm 2.954 căn nhà thu thập từ các mục quảng cáo từ năm 1998-2001 trong nghiên cứu của Kim (2004) có chủ quyền đầy đủ hợp pháp (sổ hồng) trong khi tỷ lệ này trong mẫu 3.545 căn nhà trong nghiên cứu của Kim (2007) là 69 phần trăm. Hơn nữa, theo một báo cáo năm 2012 của Sở Tài nguyên và Môi trường thành phố Hồ Chí Minh, khoảng 80 phần trăm căn nhà đã có sổ hồng. Con số này là gần 82 phần trăm của số hộ gia đình ở

[1] Không có ranh giới rõ ràng hay định nghĩa về các khu truyền thống. Trong luận văn này, thuật ngữ này được sử dụng cho những khu phát triển nhà tự phát rồi sau đó có sự can thiệp của nhà nước. Sự can thiệp chủ yếu là xây dựng cơ sở hạ tầng, đặc biệt là đường sá. Về cơ bản, các khu này là nơi tọa lạc những ngôi nhà dân cư cũ, theo định nghĩa của Ngân hàng Thế giới (2011).

thành phố Hồ Chí Minh có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất – một chứng từ cần thiết để hoàn tất thủ tục cấp chủ quyền nhà – theo nghiên cứu Tổng quan Đô thị hóa Việt Nam của Ngân hàng Thế giới (2011).

Nhu cầu nhà rõ ràng là vượt ngoài công suất nguồn lực của chính quyền thành phố cũng như khu vực chính thức. Phát triển nhà tự phát là một quá trình không thể tránh khỏi, nhưng là một vấn đề khó khăn đối với chính quyền thành phố Hồ Chí Minh (CAND 2010). Bên cạnh việc xây dựng cơ sở hạ tầng và hợp thức hóa nhiều căn nhà, chính quyền thành phố cũng cưỡng chế phá dỡ một số căn nhà mà không bồi thường. Tuy nhiên, trên thực tế, số lượng nhà bị phá dỡ chỉ ở mức độ ít ỏi. Hầu hết nhà trái phép vẫn được phép tồn tại sau khi chủ nhà nộp phạt (Tran 2010). Phần lớn nỗ lực của chính quyền thành phố là dành cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng bổ sung ở những khu này và hợp thức hóa nhà trái phép, trong khi hoạt động ngăn chặn xây dựng nhà phi chính thức mới chỉ được thực thi một cách lỏng lẻo. Điều này phản ánh rõ ràng qua cuộc thảo luận trực tuyến diễn ra vào ngày 8/8/2012 giữa Sở Xây dựng thành phố Hồ Chí Minh và độc giả báo Sài Gòn Giải Phóng – tờ báo chính thức của chính quyền thành phố (SGGP 2012).

Ngoài việc làm ngơ trước việc phát triển nhà tự phát để thỏa mãn áp lực nhu cầu cao từ người dân nhập cư, tham nhũng cũng là một phần nghiêm trọng của vấn đề nhà ở và đất đai, xảy ra ở nhiều nơi, nhất là các quận ngoại thành như ở Gò Vấp, Hóc Môn và một vài phường (Tran 2010; Le 2011; Ta-Lam 2012). Đáng tiếc thay, những trường hợp nhà xây trái phép vẫn được bỏ qua do quan chức địa phương nhận hối lộ như trường hợp ở quận Hóc Môn năm 2002 theo tường thuật của Le-Nga (2012) chẳng phải là hiếm. Theo khảo sát của Le (2011, trang 31), phí "bôi trơn" và hợp thức hóa (hối lộ) chiếm đến 24 phần trăm chi phí ước lượng của một căn nhà xây dựng trái phép diện tích 30 m^2.

2.1.2.3 Tại sao nhà ở vẫn có giá cả phải chăng đối với hầu hết các hộ gia đình ở thành phố Hồ Chí Minh

Điều thú vị là, nhiều người than phiền giá nhà quá cao so với thu nhập và họ không thể mua nổi một căn nhà, thế nhưng hầu hết các hộ gia đình vẫn sở hữu nhà riêng. So với giá trị của hầu hết các căn nhà trong khu dân cư truyền thống, có giá hàng tỷ đồng (hàng trăm nghìn USD), thu nhập của các hộ gia đình bình thường thể hiện một khoảng cách diệu vợi. Tuy nhiên, chi phí ban đầu của những căn nhà này thật ra vẫn nằm trong khả năng của nhiều hộ gia đình. Phát hiện này được xác nhận qua ước lượng sơ bộ về khả năng mua nhà trong bảng 2-2.

Chi phí xây dựng ước lượng cho một mét vuông nhà xây chính thức trong vùng ngoại thành thành phố Hồ Chí Minh vào năm 2011 là 9,7 triệu USD, trong khi chi phí nhà xây phi chính thức, không có chi phí xin giấy phép hợp pháp và chủ quyền là 4 triệu VND (Le 2011). Chênh lệch này chủ yếu là do chi phí xây dựng cơ sở hạ tầng cơ bản. Thu nhập hàng tháng mỗi người năm 2010 trong 5 loại hộ gia đình là từ 1 triệu đồng đến 6,4 triệu đồng (DOS-HCMC 2011a). Giả sử mỗi hộ có 5 người, thu nhập mỗi hộ của năm loại hộ gia đình là từ 5 triệu đồng đến 31,8 triệu đồng. Hiện giá của 30 phần trăm của thu nhập hộ – tỷ trọng thu nhập được để dành cho việc mua nhà nói chung – trong 30 năm là từ 186 triệu đồng đến 1.184 triệu đồng.[2] Khoảng giá trị này tương đương với giá trị của diện tích 19-122 m^2 nhà ở chính thức hoặc 47-299 m^2 nhà ở phi chính thức. Hơn nữa, hiện giá của 30 phần trăm thu nhập hộ trong 30 năm của phân vị

[2] Suất chiết khấu hàng năm được giả định ở mức 16 phần trăm – lãi suất cho vay bình quân từ năm 1992-2011 theo thông tin thu thập của EIU (2011); và tỷ lệ tăng trưởng của thu nhập hộ là 7 phần trăm – tỷ lệ tăng trưởng bình quân trong hai thập niên vừa qua.

thu nhập thứ tư trong ngũ phân thì tương đương với giá trị của diện tích 55 m^2 nhà ở chính thức hay 134 m^2 nhà ở phi chính thức. Những con số này cho thấy rằng nhà ở chính thức chỉ nằm trong khả năng mua của phân vị thu nhập thứ 5 (những hộ giàu nhất) trong khi hộ nào cũng có thể mua được nhà phi chính thức. Kết quả này giúp giải thích hiện tượng phát triển nhà phi chính thức chiếm ưu thế ở thành phố Hồ Chí Minh.

Bảng 2-2: Ước lượng sơ bộ khả năng mua nhà đối với các hộ gia đình

Nhóm thu nhập	Thu nhập hàng tháng	Chi phí nhà (30%)		Nhà chính thức		Nhà phi chính thức	
		Hàng tháng	PV (30 năm)	Giá/m^2	m^2	Giá/m^2	m^2
Phân vị 1	5,0	1,5	186	9,7	19	4,0	47
Phân vị 2	7,7	2,3	285	9,7	29	4,0	72
Phân vị 3	10,2	3,1	381	9,7	39	4,0	96
Phân vị 4	14,3	4,3	532	9,7	55	4,0	134
Phân vị 5	31,8	9,5	1.184	9,7	122	4,0	299

Nguồn: Ước lượng của tác giả dựa vào số liệu của DOS-HCMC (2011a) và Le (2011)

Về nguồn vốn mua nhà, tuy không có một cơ chế tài trợ mua nhà hữu hiệu như thông lệ, thế nhưng hầu hết các hộ gia đình vẫn có thể trả tiền mua nhà. Để trả tiền mua nhà, nhiều hộ gia đình, đặc biệt là các hộ trẻ, dựa vào sự kết hợp giữa tiết kiệm cá nhân và vay mượn trong gia đình, cụ thể là từ bố mẹ và anh chị em. Điều này được quan sát và xác nhận thông qua các cuộc phỏng vấn cho thấy đối với nhiều hộ, vay mượn từ gia đình chiếm phần đáng kể trong tổng chi phí nhà, và đây cũng là một hiện tượng khác thường.

2.1.2.4 Ba loại nhà trong khu dân cư truyền thống

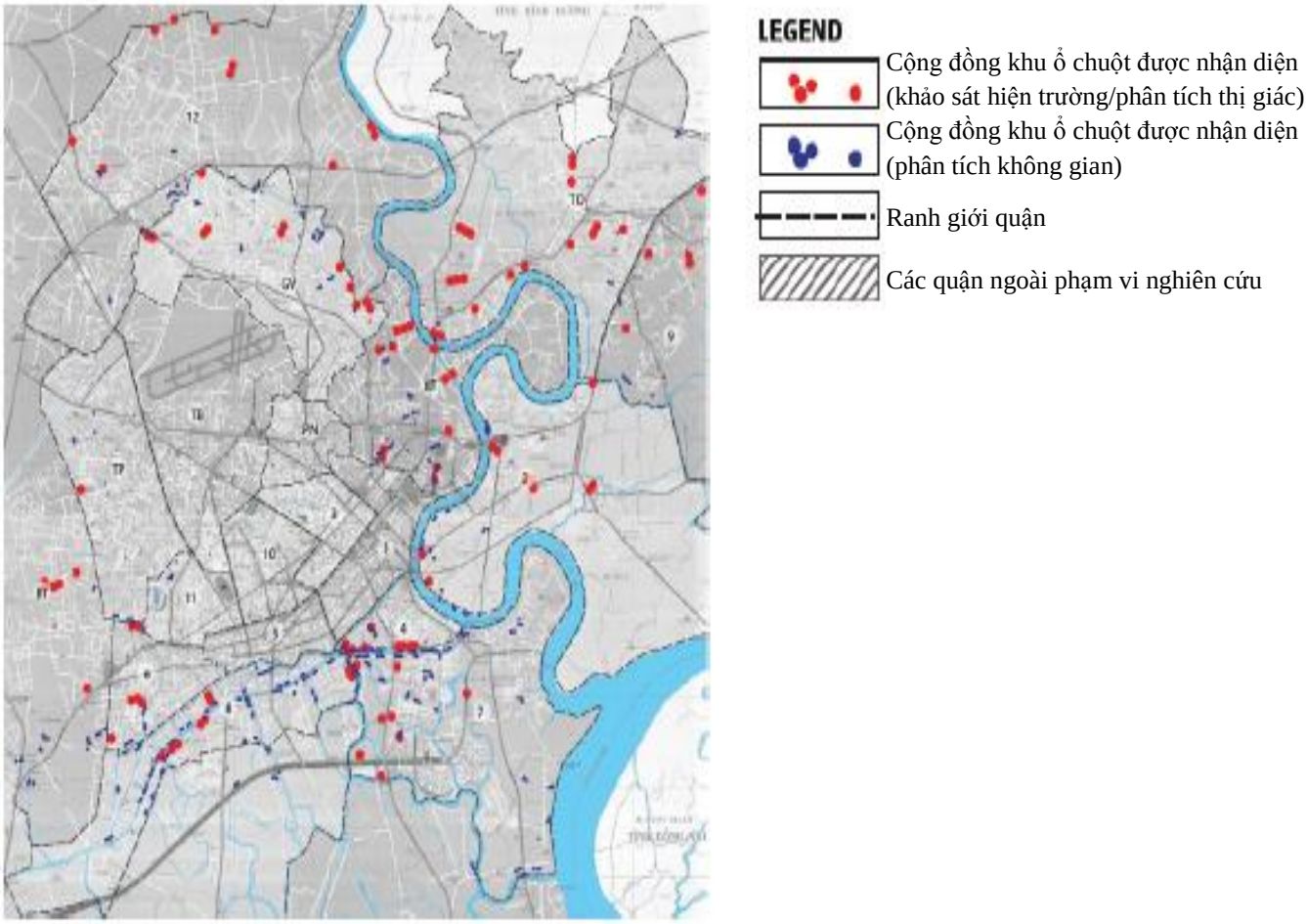
Trong 1,4 triệu nhà và căn hộ ở thành phố Hồ Chí Minh năm 2009, nhà phố chiếm hơn 80 phần trăm trữ lượng nhà của thành phố (Ton và Nguyen 2007; World Bank 2011). Căn hộ, biệt thự, và nhà trong các khu đô thị mới chiếm 20 phần trăm còn lại. Nhà phố có thể chia thành ba loại: nhà mặt tiền, nhà hẻm xe hơi và nhà hẻm nhỏ xe hơi không vào được. Phân loại này sẽ được sử dụng cho phần phân tích trong chương 5.

Trong các khu dân cư truyền thống, các thành phần kinh tế xã hội và thu nhập khác nhau cùng sinh sống trong các khu nhà (Ton and Nguyen 2007). Mục đích sử dụng đất cũng mang tính chất hỗn hợp ở chỗ các phương tiện sản xuất nhỏ và cửa hàng bán lẻ kết hợp với nhà ở. Nhiều nhà được sử dụng cho nhiều chức năng (Waibel và những người khác 2007). Nhà mặt tiền thường đồng thời phục vụ ba chức năng: phần trước nhà mở ra đường dùng để làm cửa hàng bán lẻ trong khi phần phía sau dùng cho hoạt động sản xuất và trên lầu dùng làm nơi ở cho gia đình. Một số nhà trong hẻm cũng được sử dụng tương tự như nhà mặt tiền, đặc biệt là để làm mặt bằng sản xuất. Tuy nhiên, hầu hết nhà trong hẻm thường chỉ được sử dụng để ở. Về cơ bản, mức thu nhập và giá nhà giảm dần từ những vị trí dễ tiếp cận đến những vị trí khó tiếp cận. Về sự hòa nhập xã hội, kết cấu nhà ở trong các khu dân cư hiện hữu ở thành phố Hồ Chí Minh là đáng mong đợi, nhưng việc duy trì nó là một thách thức như sẽ phân tích trong chương 5.

2.1.3 Tình trạng nhà ổ chuột ở thành phố Hồ Chí Minh

Thành phố Hồ Chí Minh có nhà ổ chuột, nhưng ít hơn nhiều so với thực tế của những nước đang phát triển khác. Theo số liệu thống kê chính thức của thành phố, chỉ có 0,02 phần trăm hộ gia đình có thu nhập trên đầu người dưới một đô-la một ngày (DOS-HCMC 2011a, trang 2), và chỉ có 45.000 nơi tạm cư phi chính thức (GSO 2010) thường được xem là nhà ổ chuột. Sở xây dựng ước lượng hơn 300.000 người

sống trong điều kiện nhà ổ chuột (World Bank 2007) ở thành phố Hồ Chí Minh. Một vài nguồn vào năm 2004 cho thấy rằng tỷ lệ dân chúng sống trong khu ổ chuột ở thành phố Hồ Chí Minh là từ 15 đến 25 phần trăm (UN-Habitat 2008, trang 3); nhưng thực chất, nhà ổ chuột ở thành phố Hồ Chí Minh ít hơn rõ rệt so với ở nhiều nước đang phát triển. Bản đồ nhà ổ chuột theo nghiên cứu của UN-Habitat (2008) trong hình 2-6 cho thấy thành phố Hồ Chí Minh không có những khu nhà ổ chuột rộng lớn. Thậm chí, kết hợp các cộng đồng nhà ổ chuột theo khảo sát hiện trường và phân tích không gian, chúng còn phân tán hơn nhiều.



Nguồn: Phỏng theo UN-Habitat (2008)

Hình 2-6: Bản đồ khu ổ chuột ở thành phố Hồ Chí Minh

Rõ ràng, có hai lý do khiến thành phố Hồ Chí Minh có ít nhà ổ chuột hơn so với các thành phố lớn khác: 1) nhà khu vực tư nhân không đắt đỏ lắm, và 2) một phần do nỗ lực và hỗ trợ của chính quyền và nguồn vốn tài trợ từ các nhà tài trợ quốc tế để tái thiết một số nơi trong thành phố. Như trình bày trên đây, sự tham gia năng động và linh hoạt của khu vực tư nhân trong việc xây dựng nhà phi chính thức giúp cho giá nhà trở nên phải chăng đối với đông đảo các hộ gia đình thành phố. Hơn nữa, nhiều khu vực tàn rụi và ô nhiễm như hệ thống kênh rạch và hành lang đông tây, nơi xây dựng đại lộ Võ Văn Kiệt, đã được phá bỏ và thay thế bằng cơ sở hạ tầng tốt hơn trong hai thập niên vừa qua. Tuy số lượng nhà giải tỏa ít hơn nhiều so với số nhà xây mới phi chính thức, nhưng hàng chục nghìn hộ gia đình bị di dời mang theo nhiều vấn đề xã hội trong quá trình này như sẽ được phân tích trong các phần sau.

2.1.4 Tái thiết các khu hiện hữu

Các doanh nghiệp vì lợi nhuận phụ trách phần lớn dự án tái thiết trong các khu hiện hữu, nhưng các tổ chức nhà nước cũng đã hoàn tất một số dự án phát triển. Các dự án tái thiết vì lợi nhuận đã được hoàn tất chủ yếu ở khu trung tâm thương mại và những khu có giá trị thương mại cao. Mục đích và kết quả đạt được là tạo ra các bất động sản cao cấp như các tòa nhà văn phòng, trung tâm thương mại, khách sạn, và căn hộ cao cấp. Dự án Trung tâm Vincom (hình 2.7) ở giữa khu trung tâm thương mại là một ví dụ. Một tòa nhà chung cư xuống cấp đã được phá dỡ để xây dựng một khu phức hợp khách sạn và bán lẻ hàng hiệu. Các tòa nhà chọc trời được xây dựng nhanh chóng và mạnh mẽ. Chúng thường quy tụ thành cụm, xu hướng này sẽ tiếp tục trong tương lai nhờ vào lợi thế kinh tế do quy tụ, sẽ được phân tích trong chương 7.

Tòa nhà cũ

Nguồn: http://khudothimoi.com

Tòa nhà mới

Nguồn: http://www.vingroup.net

Hình 2-7: Trung tâm Vincom A ở khu Eden, thành phố Hồ Chí Minh

Hoạt động tái thiết vì lợi nhuận bắt đầu vào đầu thập niên 1990. Lúc bắt đầu, các dự án liên doanh chủ yếu thuộc sở hữu của các đối tác nước ngoài chi phối thị trường. Tuy nhiên, tình hình này nhanh chóng thay đổi. Khai thác sự kết nối mạng lưới, các nhà phát triển nội địa như BITEXCO và VINCOM đang chi phối các dự án tái thiết này, nhất là ở những nơi có giá trị thương mại cao.

Chính quyền thành phố đã nghĩ ra một cơ chế đặc biệt để tạo nguồn thu thông qua đấu giá những khu đất có giá trị cao cho các dự án tái thiết. Đối với thành phố, để tránh chia sẻ nguồn thu từ đấu giá đất với chính quyền trung ương theo qui định của Luật Ngân sách Nhà nước, các đơn vị bỏ thầu được kỳ vọng sẽ hỗ trợ thêm cho ngân sách thành phố ngoài giá bỏ thầu chính thức. Sự hỗ trợ này không bao hàm trong giá bỏ thầu nên thành phố nhận được toàn bộ. Hàng trăm triệu đô la đã được tạo ra thông qua cơ chế này; tuy nhiên, nó vẫn gây tranh cãi (Van-Nam 2010). Không có một công thức minh bạch hay một qui trình đóng góp hoàn chỉnh, không ai biết chắc rằng đóng góp của các nhà phát triển địa ốc là to lớn như họ nói.

Việc phá hủy các khu ổ chuột hay tàn rụi về cơ bản đã được chính quyền đô thị hoàn thành với tính chất phi lợi nhuận. Thành phố đã thực hiện các chương trình giải tỏa và tái định cư lớn. Các nhà tài trợ quốc tế và ngân sách thành phố cấp vốn cho các dự án này. Lý do của loại giải tỏa này là vì các khu vực đã tàn rụi nặng nề không thể cứu vãn nổi hoặc là những khu ổ chuột không thể thay đổi. Một dự án lớn thuộc loại này liên quan đến công tác nạo vét hệ thống kênh rạch ô nhiễm nặng cùng với việc di dời hàng chục nghìn hộ gia đình sống ở các khu ổ chuột như minh họa trong hình 2-8.

Trước khi Trong khi Sau khi

Nguồn: http://www/diaoconline.vn và http://vietpress.vn

Hình 2-8: Nạo vét kênh Nhiêu Lộc Thị Nghè

Điều đáng lưu ý là các doanh nghiệp vì lợi nhuận vẫn chưa đề xuất những dự án tái thiết trên qui mô lớn, có thể cho là vì biên lợi nhuận không đủ lớn để thu hút các nhà phát triển địa ốc tư nhân. Trong khi đó, công chúng phản đối kịch liệt. Tuy nhiên, khi thu nhập tiếp tục gia tăng, nhu cầu về nhà ở chất lượng tốt hơn ngày của tăng trong khi nhiều khu lâu đời đang xuống cấp. Vì thế, áp lực tái thiết trong các khu dân cư gia tăng và dự kiến sẽ sớm xảy ra.

2.1.5 Phát triển đô thị mới bên ngoài khu trung tâm

Phát triển đô thị qui mô lớn bắt đầu vào đầu thập niên 1990 và từ khi có sự nở rộ các nhà phát triển bất động sản ở thành phố Hồ Chí Minh. Các nhà phát triển bất động sản này, đặc biệt là các doanh nghiệp trong nước, rất linh hoạt, năng động, và thích ứng tốt đến mức Kim (2008) chọn họ làm chủ đề chính cho quyển sách "*Học làm các nhà tư bản: Các nghiệp chủ trong nền kinh tế chuyển đổi của Việt Nam"*. Có hàng trăm dự án phát triển đô thị mới, nhưng kết quả khá lẫn lộn. Phú Mỹ Hưng được xem là dự án phát triển đô thị thành công nhất ở Việt Nam, nhưng có một câu hỏi đặt ra về tính bền vững của nó, nói cụ thể ra là việc cung cấp dịch vụ đô thị sau khi nhà phát triển địa ốc bán bất động sản của họ, như sẽ được thảo luận trong chương 6. Nhiều dự án qui mô vừa và nhỏ đã hoàn thành, nhưng không luôn luôn nhất quán với qui hoạch phát triển tổng thể thành phố, và không cung cấp đủ dịch vụ đô thị, nhất là những dịch vụ cần thiết bên ngoài ranh giới mỗi tòa nhà.

Hơn nữa, có những khu đất trống rộng lớn trong nhiều dự án qua đó người ta nhanh chóng phát triển đất nông nghiệp nhưng chỉ xây dựng một ít cơ sở hạ tầng. Hình 2-9 minh họa Phú Mỹ Hưng và một dự án xây dựng khu đô thị lớn ở phía nam thành phố. Phú Mỹ Hưng hết sức thành công, trong khi dự án kia ở vùng ngoại vi phía đông vẫn còn hoang vắng khi bong bóng bất động sản thành phố Hồ Chí Minh bắt đầu nổ tung vào năm 2008. Công luận thường than phiền về những khu đô thị hoang vắng (Lao Dong 2012).

Phú Mỹ Hưng

Một dự án ở ngoại vi thành phố Hồ Chí Minh

Nguồn: http://www.saigon-gpdaily.com.vn
Hình 2-9: Phát triển đô thị mới

Ngoài ra, qui hoạch treo – những dự án đã phê duyệt được thực hiện chậm chạp hoặc thậm chí trì hoãn hàng thập niên – đã gây khó khăn cho nhiều người vì các hộ không được làm gì liên quan đến căn nhà của họ dù phương tiện sinh sống bị hư hỏng nặng (Phan Tu 2012).

Trong một vài khu đô thị mới dành cho các hộ gia đình thu nhập cao, cơ sở hạ tầng cơ bản nhìn chung khá hoàn chỉnh. Có ba loại nhà bao gồm biệt thự, nhà phố và căn hộ. Mỗi loại nhà đều đồng nhất và rất đắt tiền. Sự cách biệt ở thành phố Hồ Chí Minh ngày càng tăng cùng với sự phát triển đô thị mới (Waibel và những người khác 2007).

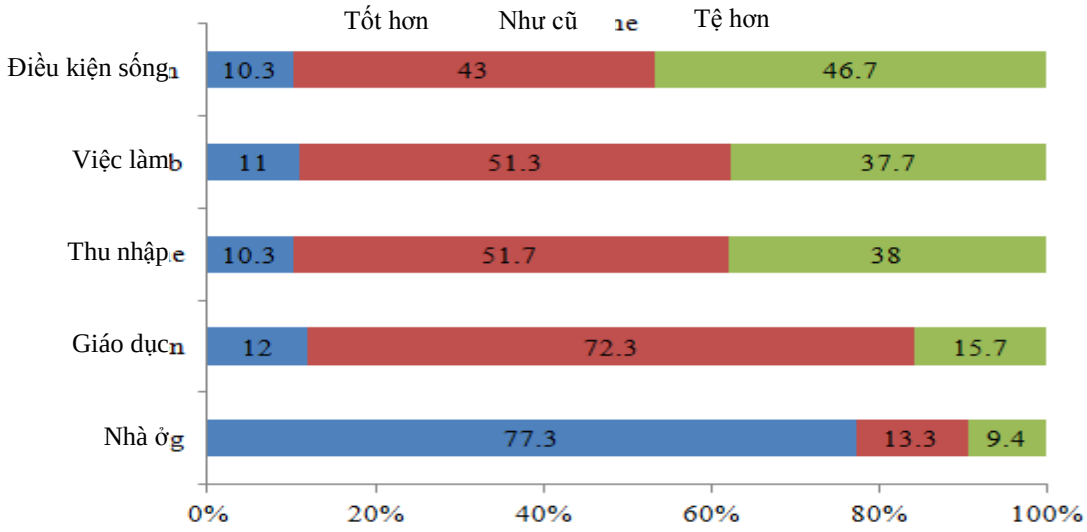
Không kể Thủ Thiêm và một ít dự án khác, việc phát triển các khu đô thị mới chủ yếu do các nhà phát triển bất động sản tư nhân phát động. Chính quyền thành phố đã xây dựng Thủ Thiêm trong một thập niên. Tuy có tiềm năng to lớn do vị trí chiến lược như nói trên, tiến độ dự án rất chậm và thành phố buộc phải vay mượn khoảng 1 tỷ USD theo điều khoản thương mại để đền bù đất đai (Ngo và Huynh 2010), vốn là một rủi ro to lớn đối với ngân sách chính quyền thành phố.

2.1.6 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 (2011), 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 từ khi tái định cư (Tô và những người khác 1997; Huỳnh 2011). 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 chỉ có ba nghiên cứu được xem xét để phục vụ bản luận văn này, bao gồm một cuộc điều tra khảo sát 310 hộ gia đình trong chương trình tái định cư của dự án nạo vét kênh Nhiêu Lộc Thị Nghè năm 1997 của Dư (1997); một cuộc điều tra khảo sát 300 hộ trong các chương trình tái định cư của thành phố năm 2007 của Lê (2008), và một nghiên cứu tại chỗ của một dự án thí điểm cho 166 hộ trong chương trình tái định cư của dự án nạo vét kênh Tân Hóa Lò Gốm của Nguyễn (2006). Hai cuộc điều tra đầu tiên được thực hiện với sự bảo trợ của HIDS – một nhóm chuyên gia cố vấn của chính quyền thành phố, và nghiên cứu thứ ba do chính phủ Bỉ tài trợ.

Cả ba 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 2-10 minh họa phúc đáp của 300 hộ chọn lọc từ các chương trình tái định cư lớn của thành phố.



Nguồn: Biểu đồ của tác giả dựa vào số liệu của Lê (2008)

Hình 2-10: Phúc đáp của người dân bị di dời

Chỉ có 10,3 phần trăm những người phúc đáp điều tra nói rằng điều kiện sống của họ được cải thiện, trong khi 38 phần trăm 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 phần trăm nói họ cảm thấy không thể cải thiện chất lượng sống, và 49 phần trăm cho rằng họ cần được giúp đỡ thêm. Mặc dù 77,3 phần trăm các hộ gia đình nói điều kiện nhà ở đã được cải thiện, nhưng vẫn còn 9,4 phần trăm 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.[3]

2.1.7 Cung cấp dịch vụ đô thị

Thành phố Hồ Chí Minh 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 phần trăm vào đầu thập niên 1990 lên gần 100 phần trăm năm 2009 (World Bank 2011). Tỷ lệ hộ gia đình tiếp cận nguồn nước an toàn là 93,5 phần trăm và hơn 80 phần trăm hộ gia đình ở các vùng nông thôn đã có nước máy (DPI-HCMC 2011, trang 14). Mặt khác, việc thu gom và xử lý nước thải, cũng như hệ thống vệ sinh vẫn còn bất cập (World Bank 2011). Tình trạng thiếu hụt và chất lượng thấp của dịch vụ đô thị đã nhiều lần được chính quyền thành phố thừa nhận (HCMC-CPV 2000; 2005; 2010; 2012).

[3] 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.

Dịch vụ đô thị ở thành phố Hồ Chí Minh, 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 (2011), 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, như thể hiện qua hình 2-11, có thể gây ra những vấn đề về vệ sinh và môi trường.

Nguồn: http://phunuonline.com.vn

Nguồn: http://quan2.hochiminhcity.gov.vn

Hình 2-11: Thu gom rác

2.1.8 Tài chính công

Thành phố Hồ Chí Minh đang đứng trước những thách thức về chi và thu ngân sách, như Rosengard và đtg (2006, trang 1) từng chỉ ra:

> Cho dù thành phố Hồ Chí Minh khá thành công trong việc huy động nguồn thu ngân sách, thành phố chỉ được phép giữ lại một phần nhỏ số thu thuế này, khoảng 30 phần trăm. Mức thu này thiếu hụt đáng kể so với nhu cầu chi tiêu ngân sách thành phố, và tuy đã có những phương thức hết sức sáng tạo để tài trợ cho 'khoảng cách ngân sách' này trong ngân sách bình thường và ngân sách đầu tư, nguồn ngân sách vẫn không thể bắt kịp sự tăng trưởng nhanh chóng và nhu cầu nguồn lực đi kèm.

Bảng 2-3: Cơ cấu thu và ngân sách của thành phố Hồ Chí Minh (nghìn tỷ đồng)

Hạng mục	2007	2008	2009	2010	2011	Tổng
Thu từ đất	7,1	9,3	7,6	10,1	15,4	49,6
Ngân sách thành phố	33,0	42,7	47,0	49,7	51,2	223,6
Tổng thu của thành phố	89,6	125,5	135,4	162,4	199,6	712,4
Tỷ trọng của đất trong ngân sách thành phố	21,6%	21,8%	16,2%	20,4%	30,1%	22,2%
Tỷ trọng của đất trong thu của thành phố	8,0%	7,4%	5,6%	6,2%	7,7%	7,0%
Tỷ trọng của ngân sách thành phố trong thu của thành phố	36,8%	34,0%	34,7%	30,6%	25,7%	31,4%
Tỷ trọng của thu thành phố trong thu quốc gia	28,4%	30,1%	30,6%	29,0%	29,5%	29,5%

Nguồn: Tác giả kết hợp từ số liệu của DOS và GSO

Vì Việt Nam không đánh thuế bất động sản, nên việc tạo nguồn thu bền vững là một thách thức đối với thành phố Hồ Chí Minh. Như thể hiện qua bảng 2-3, thu từ đất (chủ yếu là bán đất) chiếm 22 phần trăm thu ngân sách thành phố trong 5 năm qua. Nguồn thu này không bền vững, thiếu độ nổi của nguồn thu, và tiêu biểu cho một cơ sở thu giảm dần (McCluskey và Trinh 2012). Một khi nguồn đất sẵn có không còn, ngân sách thành phố sẽ đứng trước khó khăn to lớn trừ khi chính quyền ban hành thuế bất động sản hợp lý như nhiều thành phố khác trên thế giới (Rosengard và đtg 2006).

Nguồn tài trợ dịch vụ đô thị thay đổi tùy theo loại dịch vụ cung cấp. Ví dụ, nguồn tài trợ cho việc vệ sinh đường phố và bảo trì phương tiện xuất phát từ ngân sách chung, trong khi việc thu gom rác được thanh toán thông qua thu phí người sử dụng. Giá của các tiện ích công cộng cơ bản và dịch vụ đô thị như điện, nước, và thoát nước do chính phủ ấn định. Nhiều công ty dịch vụ công cộng được trợ cấp mạnh bằng ngân sách thành phố. Ví dụ, trợ cấp năm 2010 cho hệ thống xe buýt, vốn chỉ đảm trách 5,4 phần trăm lượng giao thông của thành phố, vào khoảng 48 triệu USD (1 nghìn tỷ đồng), tương đương 2 phần trăm ngân sách thành phố (Huỳnh và Bowen 2011). Như Ngân hàng Thế giới (2011) cho thấy, các thành phố ở Việt Nam nói chung và thành phố Hồ Chí Minh nói riêng đang đứng trước một thử thách cam go trong việc hợp đồng và tài trợ cho các công ty công cộng để cung cấp dịch vụ đô thị.

Cơ hội vay mượn đã được sử dụng triệt để từ khi chính quyền thành phố được phép tích luỹ nợ vay bằng một lần vốn đầu tư hàng năm từ ngân sách thành phố. Tuy nhiên, tổng giá trị sẵn có vẫn chẳng là bao so với nhu cầu của thành phố. Ví dụ, tổng giá trị đầu tư từ ngân sách năm 2010 của thành phố chỉ là 1 tỷ USD (21 nghìn tỷ đồng), trong khi tổng nhu cầu đầu tư của thành phố riêng trong lĩnh vực giao thông từ năm 2007- 2020 dự kiến là 43 tỷ USD (HCMC-CPV 2012). Ngoài Công ty Đầu tư Tài chính Nhà nước thành phố Hồ Chí Minh (HFIC) chuyên phụ trách việc vay mượn của thành phố, thành phố Hồ Chí Minh còn thiết lập nhiều phương tiện đặc biệt để vay tiền như thông qua các cơ quan quản lý dự án. Ví dụ, từ năm 2009, Ban Quản lý Dự án Thủ Thiêm đã vay phần lớn số tiền 1,4 tỷ USD (25 nghìn tỷ đồng) từ các ngân hàng thương mại để bồi thường cho việc thu hồi đất (Ngô và Huỳnh 2010). Thông tin toàn diện về vay mượn lũy kế của thành phố, trong đó có các khoản vay gần như nợ công, không được công bố rộng rãi.

2.2 QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC Ở THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Thành phố Hồ Chí Minh là thành phố trực thuộc trung ương, và có ba cấp chính quyền: một chính quyền đô thị, 24 quận huyện, và 322 phường xã. Thẩm quyền cao nhất thành phố là Thành ủy thành phố Hồ Chí

Minh với khoảng 50 ủy viên, và lực lượng chủ chốt là ban Thường vụ Thành ủy gồm 15 ủy viên.[4] Sự kiện chính trị quan trọng nhất là Đại hội Đảng bộ Thành phố mỗi năm năm, qua đó nhân sự và các vấn đề quan trọng khác được quyết định. Ủy viên Ban Thường vụ Thành ủy được chọn từ các ủy viên thành ủy, tiếp đến là bí thư và phó bí thư được chọn từ Ban Thường vụ.

Việc chọn nhân sự trên nguyên tắc được tiến hành thông qua bỏ phiếu kín, nhưng các vị trí nhân sự đứng đầu thành phố trên thực tế đã được quyết định trước bởi Bộ Chính trị - cơ quan lãnh đạo tối cao của Việt Nam. Việc chọn lãnh đạo thành phố là một quá trình phức tạp thông qua thương nghị và thỏa hiệp giữa lãnh đạo thành phố và quốc gia. Do vị trí chiến lược, lãnh đạo cấp cao của thành phố thường cũng là ủy viên Bộ Chính trị, và nhiều người cuối cùng được thăng tiến lên những cương vị lãnh đạo cao nhất đất nước, như tổng bí thư, chủ tịch nước hay thủ tướng.

Bên dưới Thành ủy, Ủy ban nhân dân đóng vai trò hành pháp, và Hội đồng nhân dân chính thức đóng vai trò lập pháp. Đại biểu hội đồng nhân dân được bầu thông qua tổng bầu cử, nhưng những đại biểu ngoài đảng chỉ chiếm một tỷ lệ ít ỏi (10,52 phần trăm trong hội đồng nhân dân hiện nay (AFIS 2011)). Các phó bí thư thành ủy giữ cương vị chủ tịch ủy ban nhân dân và hội đồng nhân dân. Các ủy viên ban Thường vụ khác là lãnh đạo các cơ quan chính quyền quan trọng như quân đội, công an thành phố và tổ chức chính quyền (phụ trách nhân sự). Các ủy viên khác nắm giữ các cương vị hàng đầu trong các tổ chức chính quyền kém quan trọng hơn như sở y tế, văn hóa, và thể dục thể thao.

Ngoài các cơ quan hành chính và bộ máy đảng, còn có các tổ chức xã hội như Mặt trận Tổ quốc và Đoàn Thanh niên; Hội liên hiệp phụ nữ, hội cựu chiến binh và các tổ chức công nhân và nông dân khác tạo thành các cơ cấu xã hội tương tự. Các tổ chức này là một phần của hệ thống chính quyền và được tài trợ bằng ngân sách nhà nước. Cũng có các tổ chức tôn giáo và tổ chức phi chính phủ, nhưng các hoạt động này được giới hạn theo luật.

Cơ cấu chính quyền ở Việt Nam về pháp lý tương tự như nhiều chính quyền khác trên thế giới, nhưng qui trình ra quyết định trên thực tế thuộc về Đảng Cộng sản Việt Nam. Không có sự tách biệt thực tế giữa các nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tất cả đều dưới sự lãnh đạo của Đảng. Ủy viên thành ủy nắm giữ gần như toàn bộ các vị trí nhân sự quan trọng của chính quyền và việc chỉ định nhân sự do đảng quyết định. Những người ngoài đảng nắm giữ những vị trí quan trọng là chuyện hiếm. Các chính sách then chốt trong việc quản lý thành phố do thành ủy và Bộ Chính trị trung ương đảng quyết định. Nói chính xác ra, như mô tả của Kornai (1988, trang 36): "Các quyết định của các tổ chức đảng cao hơn có tính chất ràng buộc đối với các tổ chức thấp hơn. Một vấn đề của đảng thường mở ra để thảo luận cho đến khi được quyết định, sau đó phải được thực hiện mà không được tranh cãi hay chống đối." Các quyết định được đưa ra thông qua bỏ phiếu tập thể. Thông thường, mỗi thành viên trong các cuộc họp có một lá phiếu và có sự chia sẻ quyền lực giữa các cán bộ nòng cốt. Tuy nhiên, bí thư – lãnh đạo cao nhất của thành phố - ít nhiều có quyền lực tối thượng.

Một trong những vấn đề nghiêm trọng hơn của cơ cấu chính quyền ở Việt Nam là tính mơ hồ về quyền hạn và trách nhiệm. Đối với nhiều vấn đề, thật khó quyết định liệu trách nhiệm thuộc về người có nhiệm vụ thực hiện hay người có quyền ra quyết định. Trong bối cảnh này, các công chức thông thường chỉ có động cơ tối thiểu để giải quyết những vấn đề không phù hợp với các thủ tục qui định truyền thống. Văn hóa ghét rủi ro nội bộ dẫn đến duy trì bất tận cảm nghĩ rằng người cán bộ sẽ bị trừng phạt nếu mang đến

[4] Đảng ủy thành phố hiện nay có 51 ủy viên và ban thường trực đảng ủy có 17 ủy viên. Tuy nhiên, số lượng này thay đổi trong các hội nghị đảng ủy.

thất bại hay tổn hại cho tổ chức, nhưng mặt khác, họ chưa hẳn sẽ được khen thưởng nếu mang lại thành công. Do đó, người ta cho rằng các cán bộ làm việc trong loại tổ chức này tránh xây dựng những giải pháp sáng tạo không được dự trù trong các qui định hiện hữu. Một phản ứng chung từ các công chức là chờ chỉ thị từ cấp trên sau khi đề xuất ý kiến.