

TỔ CHỨC GIÁM SÁT, ĐÁNH GIÁ CƠ CHẾ HUY ĐỘNG SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN TRONG QUY HOẠCH ĐÔ THỊ TẠI VIỆT NAM

Tạ Quỳnh Hoa¹

Tóm tắt: Dưới tác động của quá trình đô thị hóa tại Việt Nam trong những năm gần đây, các dự án quy hoạch và phát triển đô thị xuất hiện ngày một nhiều hơn với quy mô ngày càng lớn. Khi cơ sở pháp lý của các dự án quy hoạch và nâng cấp đô thị là các đồ án quy hoạch đô thị (QHĐT) thì chất lượng sống và cơ hội phát triển của cộng đồng phụ thuộc vào chất lượng của công tác QHĐT. Việc tham vấn và lấy ý kiến cộng đồng đã và đang được triển khai sau nhiều nghiên cứu thí điểm và thể chế hóa. Tuy nhiên, quá trình thực hiện việc huy động sự tham gia của cộng đồng (TGCD) hiện vẫn gặp nhiều khó khăn, đặc biệt là trong trường hợp muốn đánh giá hiệu quả, tác động thực tế của TGCD đến việc triển khai QHĐT tại cấp địa phương. Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu các tiêu chí và công cụ nhằm nâng cao hiệu quả tổ chức giám sát và đánh giá cơ chế huy động sự TGCD trong QHĐT là hết sức cần thiết. Bằng phương pháp tổng hợp lý thuyết và thông qua trường hợp thí điểm, nghiên cứu sẽ cung cấp các cơ sở khoa học và xây dựng quy trình lập kế hoạch để tổ chức giám sát đánh giá việc huy động sự TGCD trong việc lập QHĐT, nhằm đạt được mục tiêu về hiệu quả và sự bền vững trong việc tạo lập môi trường sống cho cộng đồng tại các đô thị Việt Nam.

Từ khóa: tham gia của cộng đồng, giám sát, đánh giá, quy hoạch chi tiết đô thị

Summary: Under the impact of rapid urbanization process in Vietnam, the number of urban planning and urban development projects is getting more and more in recent years with bigger scales. When the legal bases of the planning and urban upgrading projects are urban plans, the quality of urban life and opportunities of community development depends on the quality of that urban planning works. In order to have exact information about community needs and demands, it is essential to enhance the community participation from the first step of urban planning process. However, the implementation process of mobilizing community participation is still facing many difficulties especially at local level because of the lack of criteria, indicators and tools for evaluation and assessment. In this context, the study on criteria and tools to improve the effectiveness of monitoring and evaluating the process of community participation in urban planning projects is very crucial in current context. By different approaches from both theoretical synthesis and pilot case studies, this research will provide scientific foundations and formulate process of making action plans for local governments and consultants to monitor and assess the effect of community participation in urban planning, in order to achieve the effective and sustainable development.

Keywords: community participation, evaluation, assessment, urban detail planning for cities in Vietnam

Nhận ngày 12/9/2012, chỉnh sửa ngày 14/5/2012, chấp nhận đăng ngày 30/5/2012

¹ThS, Khoa Kiến trúc và Quy hoạch, Trường Đại học Xây dựng.
E-mail: tqh1975@yahoo.com

1. Đặt vấn đề

Những năm gần đây, các dự án quy hoạch và phát triển đô thị ngày một nhiều hơn với quy mô ngày càng lớn. Khi cơ sở pháp lý của các dự án quy hoạch cải tạo và nâng cấp đô thị là các đồ án quy hoạch đô thị (QHĐT) thì chất lượng sống và cơ hội phát triển của cộng đồng phụ thuộc vào chất lượng của công tác QHĐT. Để phản ánh được các thông tin, nguyện vọng, đánh giá đúng xu hướng và đặc điểm của các chủ thể phát triển trong đô thị, điều quan trọng là phải huy động được sự tham gia của người dân khi ngay từ khâu lập QHĐT. Đây là một yếu tố góp phần nâng cao chất lượng QHĐT. Quá trình lấy ý kiến và tham vấn cộng đồng khi lập QHĐT là hoạt động cơ bản hiện thực hóa yêu cầu trên [5].

Gần đây, việc tham vấn và lấy ý kiến cộng đồng đã và đang được triển khai sau nhiều nghiên cứu thí điểm và thể chế hóa. Từ sau khi có Luật Xây dựng 2003 và đặc biệt là Luật Quy hoạch 2009, các nhà quản lý đã có cơ sở pháp lý ban đầu cho sự tham gia của cộng đồng vào quá trình lập QHĐT (*Luật QHĐT số 34, Mục 2: Lấy ý kiến cộng đồng cho QHĐT*).

Tuy nhiên, quá trình thực hiện việc huy động sự tham gia của cộng đồng và lấy ý kiến cộng đồng hiện vẫn gặp nhiều khó khăn. Nhiều yêu cầu và hướng dẫn khi triển khai vẫn còn chung chung, chưa có cơ chế cụ thể cho việc giám sát lấy ý kiến cộng đồng; đặc biệt là trong trường hợp muốn đánh giá hiệu quả, tác động thực tế của sự TGCD đến việc triển khai QHĐT tại cấp địa phương là rất khó thực hiện do không có các tiêu chí, chỉ số hướng dẫn, công cụ để đánh giá.

Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu các tiêu chí và công cụ nhằm nâng cao hiệu quả tổ chức giám sát và đánh giá cơ chế huy động sự tham gia của cộng đồng trong quy hoạch đô thị là hết sức cần thiết cho các dự án quy hoạch thực tiễn. Nghiên cứu này sẽ giúp cung cấp các cơ sở khoa học và xây dựng quy trình lập kế hoạch cho cán bộ lãnh đạo địa phương, cán bộ tư vấn để tổ chức giám sát đánh giá việc huy động sự tham gia của cộng đồng trong việc lập quy hoạch xây dựng đô thị, nhằm đạt được mục tiêu về hiệu quả và sự bền vững trong quy hoạch và phát triển đô thị của đất nước.

2. Một số khái niệm về giám sát và đánh giá

Giám sát và đánh giá là hai hoạt động gắn liền với hoạt động của một tổ chức hoặc một dự án, hai hoạt động này có vai trò khác nhau nhưng luôn là một cặp có mối liên quan chặt chẽ với nhau [1].

- Giám sát là quá trình thu thập và phân tích thông tin có hệ thống về tiến độ hoạt động của một dự án, nhằm mục tiêu nâng cao tính hiệu suất và hiệu quả của hoạt động đang thực hiện giám sát. Giám sát là công cụ làm cho công tác quản lý tốt hơn. Kết quả giám sát tạo nên các thông tin cơ bản phục vụ quá trình đánh giá hoạt động của dự án hoặc tổ chức.

- Đánh giá là việc so sánh những kết quả hoạt động thực của dự án so với những kết quả cần đạt được theo kế hoạch đã đề ra. Việc đánh giá tập trung vào việc xem xét tác động của dự án. Kết quả đánh giá có thể dưới dạng thông tin về hoạt động của dự án, so sánh số liệu với mục tiêu đặt ra, và cũng có thể dưới dạng nhận xét về kết quả so với bài học kinh nghiệm từ các dự án hoặc tổ chức khác. Đánh giá là hoạt động nhằm kịp thời hạn chế các nhược điểm cũng như phát huy các ưu điểm xuất hiện trong hoạt động của tổ chức hay dự án [5].

Như vậy, giám sát và đánh giá luôn tập trung vào mục tiêu nhận biết "*dự án hoặc tổ chức làm gì và làm như thế nào*", tập trung vào hiệu suất, hiệu quả và tác động. Hiệu suất là tiêu chí đánh giá đầu vào (kinh phí, thời gian, nhân lực, thiết bị...) của hoạt động có tương ứng với kết quả đầu ra hay không; Hiệu quả là tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động có phù hợp với mục tiêu đặt ra hay không; Tác động là tiêu chí xem xét mục tiêu đặt ra có hợp lý hay không và hoạt động của dự án hoặc tổ chức đã đạt được hoặc đã điều chỉnh mục tiêu đề ra.

Nhờ quá trình giám sát và đánh giá trong lập quy hoạch đô thị, có thể đạt được các kết quả: (1) đánh giá tiến độ đạt được của đồ án, dự án; (2) phát hiện các nhược điểm trong quy hoạch và triển khai; (3) thực hiện điều chỉnh quy hoạch cũng như triển khai khi phát hiện bất hợp lý.

Quá trình giám sát và đánh giá giúp công tác quản lý: (1) phát hiện các nhược điểm và tìm nguyên nhân; (2) đề xuất các giải pháp hợp lý; (3) đặt các câu hỏi về những giả thiết và chiến lược; (4) hướng tới các bước đi tiếp theo và thực hiện như thế nào; (5) trợ giúp thông tin và nhận thức; (6) khuyến khích hoạt động tác động vào thông tin và nhận thức; (7) làm tăng thêm tính hiện thực để phát triển tích cực.

3. Nội dung của giám sát và đánh giá

- Việc giám sát: Thiết lập các chỉ số về hiệu suất, hiệu quả và tác động; thiết lập hệ thống thu thập thông tin liên quan tới các chỉ số; thu thập và ghi nhận thông tin; phân tích thông tin; sử dụng thông tin để thông báo hàng ngày cho hệ thống quản lý. Giám sát là hoạt động nội tại của dự án hoặc tổ chức.

- Việc đánh giá: Xác định dự án cần đạt được mục tiêu gì; sự khác biệt nào và những tác động nào cần thực hiện; đánh giá tiến độ trong hoạt động để đạt được mục tiêu; xem xét chiến lược của dự án và hiệu quả khi theo đuổi chiến lược này, chiến lược có hợp lý không và nếu không thì tại sao; xem xét các hoạt động diễn ra như thế nào, việc sử dụng các nguồn lực có tốt không, giá cả hợp lý không, quan hệ với các đối tác.

Hoạt động đánh giá có thể ở nhiều mức khác nhau như dự án hoặc tổ chức tự đánh giá, do các đối tác tham gia hoạt động đánh giá, đánh giá của các chuyên gia bên ngoài đánh giá có sự trao đổi giữa dự án hoặc tổ chức và các chuyên gia bên ngoài.

- Lập kế hoạch giám sát và đánh giá

Công việc đầu tiên cần làm là lập kế hoạch giám sát và đánh giá. Để lập kế hoạch, chúng ta cần thực hiện các bước sau:

+ Thiết lập các chỉ số: Những điều cần biết thường được thể hiện dưới dạng các chỉ số có thể là các chỉ số về số lượng (đo đếm được) hoặc các chỉ số ở dạng các dấu hiệu về mức độ chắc chắn mang tính chất lượng. Để hình thành các chỉ số, chúng ta có thể đặt các câu hỏi để trả lời như: Ai? Số lượng bao nhiêu? Có thường xuyên không? Chất lượng thế nào? Khi hình thành các chỉ số cũng cần xem xét về khả năng thu nhận thông tin có dễ dàng hay không.

+ Các dạng khác nhau của thông tin: Các thông tin trong theo dõi và đánh giá được phân thành thông tin về chất lượng và thông tin về số lượng.

+ Cách thức thu thập thông tin: Sau khi đã xác định được các loại thông tin cần thu thập, cần xác định được cách thức thu thập thông tin. Cách thức ở đây là phương pháp thu thập và các dạng ghi nhận thông tin như phát phiếu điều tra theo mẫu, nhật ký hoạt động, thảo luận ở cộng đồng, phỏng vấn tay đôi, báo cáo của dự án...

+ Xác định người có trách nhiệm tham gia thu thập thông tin: Nói chung, mọi người tham gia dự án đều có trách nhiệm thu thập thông tin phục vụ giám sát và đánh giá. Để tận dụng cao nhất khả năng thu thập thông tin, dự án cần thực hiện: (1) chuẩn bị mẫu báo cáo bao gồm cả số liệu quan sát về chất lượng và số lượng gắn với các chỉ số đã đặt ra; (2) ghi nhận thông tin mà quá trình giám sát và đánh giá cần có.

4. Xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá đối với quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị có sự tham gia của cộng đồng ([2],[3],[4])

4.1 Những nội dung và phương thức thực hiện lập quy hoạch chi tiết có sự tham gia của cộng đồng (Bảng 1)

TT	Nội dung	Dạng thức huy động	Chủ thể huy động	Đối tượng huy động	Các phương pháp huy động
Bước 1. Huy động người dân tham gia công tác điều tra, thu thập các thông tin, số liệu, tư liệu bản đồ về tự nhiên, hiện trạng quy hoạch, các quy hoạch, kế hoạch, dự án có liên quan cho việc lập nhiệm vụ quy hoạch					
1.1	Huy động người dân trong điều tra, thu thập số liệu, tài liệu phục vụ lập nhiệm vụ quy hoạch	Thông báo và tiếp nhận thông tin, số liệu, tư liệu	TC tư vấn, UBND phường, Phòng quản lý QHĐT	Các hộ dân trong phạm vi quy hoạch	- Tờ rơi - Loa truyền thanh - Họp dân - Phiếu điều tra
1.2	Mời một số đối tượng cùng thực hiện công việc tại thực địa, chỉnh lý số liệu hiện trạng quy hoạch	Huy động	TC tư vấn, UBND phường, Phòng quản lý QHĐT	Một số hộ dân chịu ảnh hưởng trực tiếp của QH	Cùng làm việc ghi chép, đo đạc trên thực địa
Bước 2. Huy động người dân trong phân tích đánh giá các điều kiện tự nhiên, hiện trạng quy hoạch và ảnh hưởng của các quy hoạch, kế hoạch, dự án liên quan					
2.1	Mời một số đối tượng cùng thực hiện việc phân tích đánh giá hiện trạng KT-XH và hiện trạng quy hoạch	Huy động	TC tư vấn	Tổ trưởng, cụm trưởng, trưởng thôn và một số người dân có kinh nghiệm	Cùng làm việc tại văn phòng (thời gian tùy thuộc đối tượng huy động)
2.2	Lấy ý kiến về kết quả đánh giá các số liệu tự nhiên về hiện quy hoạch	Tham vấn	TC tư vấn, UBND phường, Phòng quản lý QHĐT	Các hộ dân trong khu vực quy hoạch	- Tờ rơi - Loa truyền thanh - Họp dân - Phát phiếu kết quả điều tra đánh giá hiện trạng
Bước 3. Huy động người dân trong nghiên cứu xây dựng phương án quy hoạch chi tiết					
3.1	Mời một số đối tượng cùng thực hiện việc xây dựng và lựa chọn phương án quy hoạch	Huy động	TC tư vấn	Tổ trưởng, cụm trưởng trưởng thôn và một số người dân có kinh nghiệm	Cùng làm việc tại văn phòng (thời gian tùy thuộc đối tượng huy động)
3.2	Lấy ý kiến sơ bộ (một số đối tượng) về lựa chọn phương án quy hoạch	Tham vấn (họp)	TC tư vấn	Một số hộ dân có trình độ và hiểu biết ở địa phương	- Phát phiếu hỏi - Phỏng vấn

TT	Nội dung	Dạng thức huy động	Chủ thể huy động	Đối tượng huy động	Các phương pháp huy động
Bước 4: Huy động người dân góp ý cho Dự thảo phương án quy hoạch chi tiết					
4.1	Huy động người dân góp ý với Dự thảo phương án quy hoạch (lần 1)	Tham vấn (rộng rãi)	TC tư vấn, UBND phường, Phòng quản lý QHĐT	Toàn thể các hộ dân có sử dụng đất trên địa bàn quy hoạch và những người có liên quan trực tiếp	<ul style="list-style-type: none"> - In để phân phát bản vẽ, tờ rơi, - Loa truyền thanh - Niêm yết công khai tại trụ sở UBND xã - Tổ chức cuộc họp - Tổ chức tiếp nhận ý kiến đóng góp: trực tiếp, gián tiếp qua đại diện
4.2	Huy động người dân góp ý với Dự thảo phương án quy hoạch (lần 2)	Tham vấn (rộng rãi)	TC tư vấn, UBND phường, Phòng quản lý QHĐT	Các hộ dân đã có ý kiến (lần 1) nhưng không được tiếp thu hoặc chỉ tiếp thu 1 phần	Tổ chức cuộc họp để thông báo và tiếp nhận ý kiến với các đối tượng huy động
Bước 5: Huy động người dân tham gia tổ chức công bố quy hoạch					
5.1	Huy động người dân tham gia tổ chức công bố quy hoạch sử dụng đất chi tiết	Thông báo	UBND phường	Toàn thể các hộ dân sử dụng đất trên địa bàn quy hoạch và những người có liên quan trực tiếp	<ul style="list-style-type: none"> - Niêm yết quy hoạch - Tổ chức họp - Loa truyền thanh - In ấn tài liệu - Bảng hoặc quầy thông tin

Theo bảng trên, để đánh giá hiệu suất, hiệu quả và tác động của việc cộng đồng tham gia vào quy hoạch chi tiết, chúng ta cần quan tâm tới số lượng đối tượng tham gia vào từng hạng mục công việc có đầy đủ không, chất lượng tham gia thông qua chất lượng các đóng góp cụ thể, phương thức động viên sự tham gia có phù hợp không và sự tham gia như vậy đã làm cho phương án quy hoạch cũng như quá trình thực hiện quy hoạch tốt hơn ở những điểm nào. Đây chính là những cơ sở để đặt ra các chỉ số cần thiết thiết lập trong quá trình giám sát.

4.2 Thiết lập các chỉ số

Đánh giá quá trình triển khai việc huy động người dân tham gia vào các bước (từ bước 1 đến bước 5) của quy trình quy hoạch có thể dùng các chỉ số sau:

Các chỉ số:

a. Số lượng người thuộc tổ chức tư vấn và Ủy ban nhân dân xã, phường tham gia vào huy động người dân được biểu diễn bằng một cặp số *Ntv* và *Nub*. Số người thuộc tổ chức tư vấn: *Ntv*, số người thuộc UBND xã, phường: *Nub*.

KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ ỨNG DỤNG

b. Số ngày thực hiện công việc *T* và số ngày dự kiến thực hiện công việc *Tdk*

c. Các loại phương tiện đã sử dụng để động viên người dân tham gia: được thể hiện bằng dãy mã ký hiệu các phương tiện được sử dụng để huy động người dân, trong đó: LTT: Loa truyền thanh; TTL: Phát tờ rơi, tài liệu in; PĐT: Phiếu điều tra; NCK: Niêm yết công khai; HDA: Họp dân thảo luận, nghe ý kiến; PVA: Phòng vấn nghe ý kiến; TYK: Tiếp nhận ý kiến dưới dạng văn bản

d. Cách thức tiếp thu ý kiến đóng góp của người dân, chỉ do tổ chức tư vấn lập quy hoạch tư vấn phân tích hay chỉ do UBND xã xem xét đề nghị tiếp thu hay có cuộc họp cả tổ chức tư vấn và UBND xem xét cụ thể để quyết định việc tiếp thu. Chỉ do tổ chức tư vấn thực hiện tiếp thu thì ghi *TV*; chỉ do UBND thực hiện tiếp thu thì ghi *UB*; có cuộc họp phối hợp cả tổ chức tư vấn và UBND thì ghi *TV+UB*

e. Cách thức công bố kết quả tiếp thu ý kiến góp ý của dân, được thể hiện bằng dãy mã ký hiệu các phương tiện được sử dụng để thông báo kết quả việc tiếp thu ý kiến của người dân

f. Bao nhiêu ý kiến người dân đã được tiếp thu, trong đó có bao nhiêu ý kiến mà tổ chức tư vấn hoặc/và UBND cho là quan trọng, được thể bằng một bộ 3 số (*Yqt, Ytt, Yts*), trong đó *Yqt* là số ý kiến quan trọng được tiếp thu, *Ytt* là số ý kiến được tiếp thu, *Yts* là tổng số ý kiến đóng góp.

g. Tỷ lệ người dân tham gia trên tổng số hộ dân trong phạm vi quy hoạch được biểu diễn dưới dạng một bộ 3 số (*Ntn, Ncd, Nts*), trong đó *Ntn* là số người tự nguyện tham gia sau khi nghe được thông tin, *Ncd* là số người tham gia do UBND xã, phường hoặc tổ chức tư vấn chỉ định, *Nts* là tổng số người tham gia.

h. Tỷ lệ số ô đất quy hoạch được bổ sung thông tin do người dân phát hiện trên tổng số ô đất quy hoạch trên địa bàn được biểu diễn dưới dạng phân số.

4.3 Tiến hành đánh giá

Đánh giá Hiệu suất thực hiện là đánh giá mức độ thực hiện công việc từ đầu vào đến đầu ra là tốt hay chấp nhận được hay xấu. Việc đánh giá này dựa vào các chỉ số a,b,c, f,g,h.

Đánh giá Hiệu quả thực hiện là đánh giá kết quả thực hiện so với yêu cầu đề ra của cơ chế động viên người dân tham gia trong quy hoạch phải phản ánh được ý kiến của người dân, người dân coi quy hoạch đó là của mình. Để đánh giá hiệu quả cần dựa vào các chỉ số phản ánh mức độ tham gia ý kiến của người dân, bao gồm các chỉ số d, e, f, g, h.

Đánh giá tác động là một nội dung có thể dựa vào các chỉ số: e, f, h để kết luận về người dân tham gia đã có tác động trực tiếp vào nội dung quy hoạch và đem lại những tác động cụ thể đến đồ án QH.

Ngoài ra, cần phân tích chi tiết thông tin lưu trữ hoặc điều tra thêm thông tin (nếu cần) để thấy được các hệ quả sau:

- Ý kiến của người dân về phương thức động viên người dân tham gia vào lập quy hoạch xây dựng đô thị. Đánh giá này do lãnh đạo địa phương (UBND Phường, Phòng quản lý QHĐT thành phố) tiến hành điều tra xã hội học theo mẫu hỏi để kết luận về các phương pháp động viên người dân tham gia sao cho phù hợp nhất.

- Bao nhiêu ý kiến của người dân được chấp nhận trong quyết định phê duyệt quy hoạch. Việc đánh giá này dựa trên cơ sở phân tích, so sánh thông tin được đưa ra trong quá trình thực hiện động viên người dân tham gia và nội dung quy hoạch xây dựng đô thị được duyệt, do các chuyên gia tư vấn thực hiện.

- Tỷ lệ phần trăm ý kiến của người dân đồng thuận toàn bộ, đồng thuận một phần và không đồng thuận với quy hoạch đã được phê duyệt. Việc đánh giá này do lãnh đạo địa phương (UBND Phường, Phòng quản lý QH-ĐT thành phố) tiến hành điều tra xã hội học theo mẫu hỏi để xác định tỷ lệ phần trăm ý kiến đồng thuận của người dân đối với quy hoạch đã được xét duyệt.

Việc đánh giá được thực hiện theo các tiêu chí cho điểm hoặc đánh giá theo các mức độ như bảng dưới:

Bảng 2. Chỉ số và cách cho điểm đánh giá
(Rất tốt: 3 điểm, Tốt: 2 điểm, Chấp nhận được: 1 điểm, Kém: 0 điểm)

TT	Chỉ số	Cách đánh giá	
1	Số lượng người thuộc tổ chức tư vấn và Ủy ban nhân dân xã, phường tham gia	Rất tốt: Ntv=2;Nub=2 Tốt: Ntv=1;Nub=2 Ntv=2; Nub=1	Chấp nhận được: Ntv=1;Nub=1 Kém: Ntv=0; Nub=1 Ntv=1; Nub=0 Ntv=0; Nub=0
2	Số ngày thực hiện công việc so với dự kiến	Rất tốt: T/Tdk =1 Tốt: 08<T/Tdk <1.2	Chấp nhận được: T/Tdk = 0.6- 0.8, Kém: T/ Tdk > 1.3
3	Các loại phương tiện đã sử dụng để động viên người dân tham gia	Rất tốt: sử dụng tất cả các loại phương tiện như quy trình hướng dẫn.	Thiếu một loại phương tiện, trừ 0.5 điểm.
4	Cách thức tiếp thu ý kiến đóng góp của người dân	Rất tốt: UB +TV + phân rõ trách nhiệm từng bên Tốt: UB +TV Chấp nhận được: TV hoặc UB Kém: Không hợp để phân tích tiếp thu ý kiến	
5	Cách thức công bố kết quả tiếp thu ý kiến góp ý của dân	Rất tốt: Niêm yết Báo cáo tiếp thu tại trụ sở Ủy ban, điểm công cộng thôn xóm và phát trên loa truyền thanh; Điểm giảm 0.5 nếu thiếu một hình thức công bố nêu trên.	
6	Số lượng ý kiến được tiếp thu	Rất tốt: Ytt>50%Yts, Yqt>20%Tts Tốt: Ytt=30% -50% Yts Yqt= 10% -20%Yts	Chấp nhận được: Ytt=20% - 30%Yts, Yqt= 5% - 10%Yts Kém: Ytt<20% Yts Yqt< 5% Yts
7	Tỷ lệ người dân tham gia trên tổng số hộ dân trong phạm vi quy hoạch	Rất tốt: Nts≥20% số hộ dân trong phạm vi QH; Ntn≥20%Nts;Ncd≥30%Nts Tốt: 20%>Nts≥10%; 20%Nts>Ntn≥5%Nts;	Chấp nhận được: 10%>Nts≥5%; 5%Nts>Ntn; 10%Nts>Ncd≥1%Nts Kém: 5%>Nts; Ntn=0; 1%Nts>Ncd
8	Tỷ lệ số ô đất quy hoạch được bổ sung thông tin do người dân	Rất tốt: T>=20% Tốt: T=11%-15%	Chấp nhận được: T= 5%-10% Kém: < 5%

5. Áp dụng thực tiễn: Giám sát và đánh giá việc lấy ý kiến cộng đồng cho việc lập nhiệm vụ Quy hoạch chi tiết xã Phước Tân, thành phố Biên Hòa, tỉnh Đồng Nai. Giai đoạn 2010-2030

5.1 Giới thiệu chung về khu vực

Xã Phước Tân có vị trí thuộc khu vực phía Nam của thành phố Biên Hòa, là khu vực phát triển năng động, có tốc độ đô thị hóa cao, hệ thống giao thông tỉnh lộ và quốc lộ đi qua khu vực

KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ ỨNG DỤNG

xã, có vị trí quan trọng trong phát triển kinh tế xã hội của tỉnh Đồng Nai. Hiện nay, tình hình quản lý đất đai và xây dựng tại khu vực này gặp rất nhiều khó khăn do chưa có quy hoạch chi tiết là cơ sở luật pháp cho việc kiểm soát phát triển, khuyến khích đầu tư. Vì vậy, việc lập quy hoạch chi tiết xã Phước Tân là rất cần thiết và cấp bách. Đồ án quy hoạch chi tiết xã Phước Tân khi được các cấp có thẩm quyền phê duyệt sẽ là cơ sở pháp lý phục vụ cho việc định hướng phát triển không gian, kiểm soát phát triển, khuyến khích đầu tư, xây dựng cải tạo, chỉnh trang theo hướng phát triển đô thị bền vững, gắn với sự phát triển chung của toàn thành phố Biên Hòa, một khu vực kinh tế trọng điểm phía Nam và vùng đô thị thành phố Hồ Chí Minh.

Được sự đồng ý và hỗ trợ của phòng Quản lý đô thị thuộc UBND thành phố Biên Hòa, nhóm chuyên gia thuộc Dự án “*Tăng cường sự tham gia của người dân và Quản lý nhà nước ở các đô thị Việt Nam thông qua hiệp hội các đô thị Việt Nam*” do Ủy ban Châu Âu và viện Konrad – Adenauer (KAS – CHLB Đức) phối hợp thực hiện đã tiến hành thử nghiệm việc giám sát, đánh giá sự tham gia của người dân vào đồ án quy hoạch chi tiết xã Phước Tân [1]. Mục đích là nhằm kiểm chứng tính khả thi của nghiên cứu và hiệu quả, tác động của phương pháp có sự tham gia cộng đồng trong quy hoạch phát triển đô thị tại Việt Nam.

Cuộc họp lấy ý kiến người dân cho “*Dự thảo nhiệm vụ quy hoạch chi tiết xã Phước Tân*” được tiến hành từ 14h00 đến 16h30 ngày 15/9/2011, tại phòng họp trụ sở UBND xã Phước Tân, thành phố Biên Hòa. Đơn vị chịu trách nhiệm tổ chức là UBND xã Phước Tân, phối hợp với cán bộ phòng Quản lý đô thị thành phố và đơn vị tư vấn (Trung tâm Quy hoạch – Sở Xây dựng Đồng Nai) thực hiện. Trong đó, bên giám sát đánh giá là *Nhóm công tác* gồm các thành viên: cán bộ phòng quản lý đô thị thành phố Biên Hòa, đại diện chính quyền xã, chuyên gia thuộc dự án KAS.

Có 32 người dân, là đại diện của các hộ dân trong khu vực quy hoạch đến tham dự buổi họp, trong đó có 5 người là đại diện cho hội cựu chiến binh, hội phụ nữ, hội người cao tuổi, hội khuyến nông của xã. Về phía dự án có các chuyên gia hàng đầu trong lĩnh vực quy hoạch đô thị, chuyên gia về cộng đồng, có vai trò quan sát và đánh giá hiệu quả, tác động của buổi họp dân.

Trước cuộc họp 1 tuần, UBND xã đã cho phát tin trên loa truyền thanh và các bảng tin tại các thôn, xóm về mục đích, nội dung cuộc họp. Đơn vị tư vấn cũng đã chuẩn bị: 01 Nhiệm vụ thiết kế quy hoạch chi tiết xã Phước Tân, thành phố Biên Hòa, tỉnh Đồng Nai; 01 Bản đồ vị xã Phước Tân trong toàn khu vực; 01 Bản đồ hiện trạng sử dụng đất xã Phước Tân; 01 Bản đồ hiện trạng kiến trúc cảnh quan và đánh giá đất xây dựng. Các bản vẽ được niêm yết tại UBND xã cho người dân đến xem.



Hình 1. *Họp cộng đồng dân cư xã Phước Tân để góp ý cho dự thảo nhiệm vụ QHCT*



Hình 2. *Người dân góp ý kiến cho nhiệm vụ QHCT*

Trong cuộc họp, tư vấn cũng chuẩn bị tài liệu, thông tin cung cấp cho người dân đến dự họp về dự thảo nhiệm vụ QHCT xã Phước Tân. Cách thức truyền đạt thông tin trong cuộc họp là qua trình chiếu kết hợp trưng bày bản vẽ. Đã có 09 ý kiến đóng góp của người dân về dự thảo nhiệm vụ QHCT. Tất cả những người tham dự đều được phát “Phiếu hỏi ý kiến người dân về việc huy động người dân tham gia vào QHCT”. Ngoài ra, có 3 đại diện được tiến hành phỏng vấn sâu bởi các chuyên gia của dự án để có được đánh giá những tác động đối với người dân khi họ được tham gia vào quá trình lập nhiệm vụ QHCT.



Hình 3. Tư vấn trình bày các số liệu điều tra khảo sát và dự thảo nhiệm vụ cho người dân



Hình 4. Người dân trả lời các phiếu hỏi ý kiến

5.2 Nhận xét đánh giá

Thông qua việc triển khai thí điểm áp dụng bộ công cụ và các chỉ số hướng dẫn giám sát, đánh giá hiệu quả của cuộc họp lấy ý kiến người dân cho dự thảo nhiệm vụ QHCT xã Phước Tân, thành phố Biên Hòa có thể đưa ra các kết quả đánh giá như sau:

Bảng 3. Đánh giá theo các chỉ số

TT	Chỉ số	Cách đánh giá	Điểm
1	Số lượng người thuộc tổ chức tư vấn và Ủy ban nhân dân xã tham gia	Rất tốt	3/3
2	Số ngày thực hiện công việc so với dự kiến	Tốt	2/3
3	Các loại phương tiện đã sử dụng để động viên người dân tham gia	Chấp nhận được	1/3
4	Cách thức tiếp thu ý kiến đóng góp của người dân.	Rất tốt	3/3
5	Cách thức công bố kết quả tiếp thu ý kiến góp ý của dân	Chưa đánh giá	
6	Số lượng ý kiến được tiếp thu	Tốt	2/3
7	Tỷ lệ người dân tham gia trên tổng số hộ dân trong phạm vi quy hoạch	Chấp nhận được	1/3
8	Tỷ lệ số ô đất quy hoạch được bổ sung thông tin do người dân	Tốt	2/3
	Tổng		14/21

5.2.1 Đánh giá việc báo cáo, giải thích, giải trình về nội dung Nhiệm vụ quy hoạch chi tiết

Đại diện tư vấn đã trình bày các thông tin cơ bản liên quan đến điều kiện tự nhiên, hiện trạng kinh tế - xã hội, hiện trạng sử dụng đất, hiện trạng hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội của khu vực, làm cơ sở cho việc xác định yêu cầu và nghiên cứu dự báo trong tương lai. Tuy nhiên, tư vấn chưa làm rõ được đặc điểm, tính chất của đô thị trong tương lai mà nhiệm vụ quy hoạch sẽ phải tập trung làm nổi bật.

KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ ỨNG DỤNG

5.2.2 Đánh giá việc thảo luận, trao đổi

Việc thảo luận, trao đổi diễn ra rất sôi nổi và đạt được kết quả cao. Trong 1h30 phút, đại diện người dân tham gia nhiều ý kiến rất quan trọng và có đóng góp tích cực cho tư vấn và chính quyền địa phương trong việc lập nhiệm vụ quy hoạch xã Phước Tân được cụ thể hơn, sát thực hơn với chính quyền địa phương.

5.2.3 Đánh giá phương thức tiếp cận, tham vấn cộng đồng

a. *Nội dung trao đổi:* Các nội dung phần lớn đều xoay quanh các vấn đề trọng tâm cần giải quyết trong quy hoạch cho xã. Việc xác định các vấn đề thực trạng của khu vực là rất cần thiết cho việc xây dựng nhiệm vụ quy hoạch sát với tình hình địa phương. Tuy nhiên, còn có một số vấn đề người dân đặt ra chưa phù hợp với giai đoạn lập nhiệm vụ quy hoạch như vấn đề giá đền bù, giải tỏa, việc chứng nhận sử dụng đất.

b. *Cách thức trao đổi:* Dân chủ, thẳng thắn không khí cởi mở, bình đẳng, tạo điều kiện cho người dân được nói lên ý kiến của mình

c. *Kết quả thảo luận, trao đổi:* Cuộc họp thu được kết quả tốt. 20/32 người dân phát biểu ý kiến, chiếm tỉ lệ trên 60%. Các ý kiến đều rất tập trung, xoay quanh các vấn đề cấp thiết của xã. Người dân đã góp ý kiến tích cực cho tư vấn trong việc xác định mục tiêu, yêu cầu cụ thể của nhiệm vụ quy hoạch

d. *Kết quả cuộc họp lấy kiến*

- *Vấn đề thống nhất:* 4 vấn đề chính

+ Quy hoạch hệ thống các điểm dân cư và khu vực trung tâm xã

+ Quy hoạch giao thông liên xã, liên tỉnh lộ, khu vực có đường tránh đường sắt quốc gia

+ Quy hoạch hệ thống thoát nước cho các khu vực trũng dọc quốc lộ 51 và khu vực khai thác đá gây nên địa hình trũng, ngập, hệ thống xử lý rác thải

+ Quy hoạch hệ thống cấp nước sạch

- *Vấn đề tranh luận, còn nhiều ý kiến:* việc di dời vị trí đường tránh đường sắt sang khu vực khác để giảm ảnh hưởng và số hộ dân phải di dời, giải tỏa

- *Vấn đề chưa đồng thuận, tiếp tục bổ sung, điều chỉnh*

Các số liệu điều tra khảo sát của tư vấn cần nghiên cứu thêm để làm cơ sở cho các dự báo. Hiện nay dự báo về dân số, quy mô diện tích sử dụng đất, quy mô chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất là chưa thuyết phục.

- *Ý kiến của cấp thẩm quyền (đại diện của UBND xã, Phòng Quản lý Đô thị, đơn vị tư vấn)*

Đại diện chính quyền địa phương: Khẳng định việc lập quy hoạch chi tiết là rất cần thiết. Sự tham gia góp ý kiến của người dân sẽ đóng vai trò tích cực trong việc xác định nhu cầu, định hướng phát triển, điều chỉnh các số liệu hiện trạng để quy hoạch được sát với thực tế. Đại diện chính quyền tiếp thu ý kiến người dân và yêu cầu tư vấn nghiên cứu thêm về điều kiện hiện trạng, địa hình, giao thông để điều chỉnh cụ thể hơn nhiệm vụ quy hoạch

Giám đốc Trung tâm Quy hoạch - Xây dựng Đồng Nai, đại diện nhóm tư vấn: Ghi nhận các ý kiến đóng góp của người dân, giải đáp một số thắc mắc về các ý kiến liên quan đến các dự án quốc gia. Đại diện tư vấn cũng nêu một số khó khăn trong công tác lập nhiệm vụ quy hoạch: từ trước đến nay chưa có quy hoạch xây dựng mà chỉ có quy hoạch sử dụng đất cấp xã. Tư vấn cam kết chỉnh sửa, bổ sung theo ý kiến đóng góp của các bên.

e. Đánh giá sự thay đổi trong thái độ và nhận thức của người dân đối với cuộc họp thông qua phiếu hỏi ý kiến người dân

- 100% người dân đánh giá hiện trạng kinh tế-xã hội, sử dụng đất, hạ tầng kỹ thuật) là rất quan trọng trước khi lập nhiệm vụ quy hoạch và có ảnh hưởng đến chất lượng quy hoạch.

- Sau khi nghe báo cáo về các số liệu điều tra, 64% người dân dự họp cho thấy họ hiểu đầy đủ hơn và rõ về các số liệu đánh giá hiện trạng và vấn đề mà tư vấn đưa ra.

- 70% người dân được phỏng vấn thấy được sự cần thiết phải tham gia góp ý kiến với Cơ quan Tư vấn quy hoạch về hiện trạng kinh tế-xã hội, hiện trạng sử dụng đất và hiện trạng hạ tầng kỹ thuật của khu vực. Điều này cũng khẳng định người dân rất mong muốn được tham gia vào việc đánh giá hiện trạng, xác định các vấn đề, nhu cầu phát triển của khu vực.

- Trên 90% người dân thấy được hiệu quả của cuộc họp lấy ý kiến và có tác dụng tác dụng nâng cao tính chính xác của các số liệu đánh giá hiện trạng kinh tế-xã hội, tình hình sử dụng đất, hiện trạng hạ tầng kỹ thuật của xã so với các số liệu do Tư vấn điều tra và trình bày.

- Họp lấy ý kiến người dân là phương pháp mà người dân lựa chọn nhiều nhất khi được hỏi về cách thức hiệu quả để huy động sự tham gia của người dân trong lập nhiệm vụ quy hoạch chi tiết.

- 100% số người dân đến dự họp đều đánh giá cao cách làm việc và thái độ của các cán bộ địa phương khi tổ chức cuộc họp: tôn trọng và tạo điều kiện cho người dân tham gia ý kiến đầy đủ, nhiệt tình

- 96% người dân hài lòng và rất hài lòng với cuộc họp, điều này đã chứng tỏ sự đồng thuận và tinh thần thái độ của người dân khi tham gia vào công tác lập quy hoạch chi tiết

f. Đánh giá chung đối với cuộc họp lấy ý kiến cộng đồng về nhiệm vụ quy hoạch chi tiết theo các tiêu chí

- Phù hợp với quy hoạch, kế hoạch của tỉnh đã phê duyệt.

- Nội dung phù hợp với yêu cầu của việc lập nhiệm vụ QHCT theo quy định luật pháp

- Việc tham gia góp ý kiến của người dân đem lại tính hiệu quả, tính thực chất cho công tác lập QHCT

- Bảo đảm sự tham gia trực tiếp, thiết thực của tổ chức, cá nhân cộng đồng liên quan đến nội dung quy hoạch

- Bảo đảm phát huy trách nhiệm của các chủ thể liên quan: cơ quan nhà nước, tư vấn, cộng đồng trong công tác quy hoạch xây dựng đô thị.

- Bảo đảm yêu cầu xác định nhiệm vụ đáp ứng được mong muốn của đa số cộng đồng,...

6. Kết luận

Thông qua trường hợp nghiên cứu thí điểm đánh giá giám sát việc huy động sự tham gia của cộng đồng tại một bước trong quy trình quy hoạch chi tiết, các tiêu chí, chỉ số đánh giá và quy trình giám sát đánh giá đã được kiểm chứng. Kết quả của nghiên cứu thí điểm cho thấy việc giám sát đánh giá cần phải được thực hiện trong từng bước của quy trình QHCT theo như kế hoạch hành động do Nhóm công tác (bao gồm các cán bộ quản lý địa phương, chuyên gia và đại diện người dân) lập ra. Các tiêu chí, chỉ số hướng dẫn và các công cụ đánh giá cần được xác định rõ trong kế hoạch hành động nhằm huy động sự tham gia cộng đồng một cách hiệu quả trong quy trình lập QHCT. Chính quyền địa phương (cán bộ phòng quản lý đô thị

KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ ỨNG DỤNG

thành phố, cán bộ xã, phường) đóng vai trò quan trọng trong việc triển khai việc giám sát, đánh giá một cách hiệu quả và sát với các yêu cầu thực tế. Đồng thời, khi hệ thống giám sát, đánh giá việc huy động sự tham gia của cộng đồng trong QHCT được tiến hành nghiêm túc, hợp lý sẽ làm thay đổi thái độ, nhận thức của người dân. Quá trình giám sát đánh giá hiệu quả, tác động của việc huy động người dân tham gia trong công tác quy hoạch phát triển đô thị sẽ làm tăng sự tin tưởng của người dân vào chính quyền và tư vấn, tăng tính cam kết của người dân trong việc triển khai thực hiện các dự án đầu tư xây dựng theo quy hoạch đã được phê duyệt.

Tài liệu tham khảo

1. Ủy ban Châu Âu và Viện Konrad - Adenauer (2010), *Báo cáo đánh giá, giám sát việc quy hoạch chi tiết đô thị với sự tham gia của người dân tại xã Phước Tân, thành phố Biên Hòa, Dự án tăng cường sự tham gia của người dân và Quản lý nhà nước ở các đô thị Việt Nam* thông qua Hiệp hội các đô thị Việt Nam, (KAS - CHLB Đức).
2. Tạ Quỳnh Hoa (2010), *Nghiên cứu hệ thống giám sát và đánh giá hiệu quả của việc lấy ý kiến cộng đồng trong đồ án quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị tại Việt Nam*, đề tài NCKH cấp Trường trọng điểm, trường Đại học Xây dựng.
3. Tạ Quỳnh Hoa (2010), “Tăng cường sự tham gia của cộng đồng vào công tác quy hoạch đô thị. Vai trò của chính quyền địa phương”, *Tạp chí Kiến trúc Việt Nam*, số 8, trang 72-73.
4. Tạ Quỳnh Hoa (2009), “Quy hoạch đô thị với sự tham gia của cộng đồng - Những vấn đề cần nghiên cứu cho việc áp dụng phương pháp tại Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học Công nghệ Xây dựng - Trường ĐHXD*, số 6, trang 54-61.
5. Hoàng Sĩ Kim, Tạ Quỳnh Hoa (2010), *Nâng cao chất lượng tổ chức và giám sát việc lấy ý kiến cộng đồng trong quá trình xây dựng quy hoạch đô thị*, Đề tài KH&CN cấp Bộ, nghiệm thu 13/01/2010.