

Sự tham gia của cộng đồng dân cư trong công tác quy hoạch xây dựng đô thị ở Việt Nam

ĐỖ HẬU

Việt Nam đang trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa nhanh chóng. Các đô thị trong cả nước đang phát triển với tốc độ cao trong những năm gần đây. Cùng với việc chuyển đổi nền kinh tế từ cơ chế bao cấp sang kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước, sự đổi mới mạnh mẽ trong lĩnh vực quy hoạch và quản lý đô thị đang là yêu cầu thực tế khách quan và mang tính cấp bách. Tuy nhiên, thực tế phát triển đô thị ở nước ta hiện nay đang phải đương đầu với nhiều vấn đề nan giải, nhiều thách thức mới. Quá trình lập các đồ án quy hoạch, xét duyệt các đồ án quy hoạch, triển khai các đồ án quy hoạch từ khâu điều tra khảo sát hiện trạng, đề xuất các phương án cho đến khâu đền bù, giải phóng mặt bằng, xây dựng hệ thống hạ tầng cơ sở xã hội, hạ tầng kỹ thuật đô thị, xây dựng công trình và những bước tiếp theo là duy tu, bảo dưỡng, quản lý... đều gặp rất nhiều khó khăn. Một trong những khó khăn lớn nhất là nguồn ngân sách đầu tư, cải tạo nâng cấp và xây dựng đô thị còn quá eo hẹp. Mặt khác lại chưa có những cơ chế, giải pháp thích hợp để huy động vốn từ các nguồn lực, trong đó có nguồn lực hết sức quan trọng là cộng đồng dân cư đô thị.

Bên cạnh những khó khăn về vốn, việc thực thi các đồ án quy hoạch: từ quy hoạch tổng thể đến quy hoạch chi tiết cũng hết sức khó khăn. Một trong những khó khăn chủ yếu là công tác giải phóng mặt bằng. Nguyên nhân thì có nhiều, trong đó có những vấn đề liên quan đến công tác lập đồ án quy hoạch xây dựng đô thị. Ví dụ: trong đồ án quy hoạch có những con đường được vạch qua những khu dân cư đông đúc, hoặc vì lý do chuyển đổi mục đích sử dụng đất, đồ án đề xuất di chuyển khu dân cư đi nơi khác để sử dụng với mục đích quy hoạch mới, hoặc việc triển khai nghiên cứu thiết kế quy hoạch và sau đó là quy trình trình duyệt và phê duyệt các đồ án quy hoạch diễn ra trong thời gian quá lâu trong khi các khu dân cư lại không ngừng phát triển.

Tại nhiều nước trên thế giới, Chính phủ và chính quyền địa phương thường tìm nhiều giải pháp để tạo ra nguồn ngân sách từ nhiều khu vực khác nhau: huy động vốn từ các doanh nghiệp nhà nước, tư nhân, từ các tổ chức Phi chính phủ hoặc tổ chức quốc tế, đặc biệt là huy động nguồn lực từ cộng đồng dân cư. Một giải pháp quan trọng khác, chính quyền các đô thị đã huy động các tổ chức, khu vực tư nhân, đặc biệt là huy động cộng đồng dân cư tham gia vào quá trình lập và xét duyệt các đồ án quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị. Ví dụ: tại nhiều thành phố ở Canada như Vancouver, Montreal, các thành phố ở Pháp, Cộng hòa Liên bang Đức, Nhật Bản đã trưng cầu ý kiến nhân dân để tìm phương hướng quy hoạch cải tạo thành phố, đóng góp cho các đồ án quy hoạch chi

tiết, các dự án phát triển khu dân cư. Quá trình quy hoạch xây dựng phát triển và quản lý đô thị ở các nước đã chứng minh rằng: việc cộng tác giữa Nhà nước và cộng đồng dân cư là hết sức cần thiết, vai trò của cộng đồng là hết sức quan trọng. Chính vì vậy trong những năm gần đây, Nhà nước và chính quyền các địa phương ở nhiều nước đã huy động sự tham gia của cộng đồng trong quá trình hoạch định các chính sách và trong quá trình lập và phê duyệt các đồ án quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị.

Theo kinh nghiệm của các nước, sự tham gia của cộng đồng vào công cuộc quy hoạch phát triển và quản lý đô thị có thể diễn ra dưới nhiều hình thức đa dạng và phong phú. Vai trò của cộng đồng được thể hiện xuyên suốt trong toàn bộ quá trình quy hoạch, xây dựng và quản lý đô thị. Có thể tóm tắt sự tham gia của cộng đồng ở 4 giai đoạn chính như sau:

- Định hướng vĩ mô về các chiến lược phát triển kinh tế xã hội và phát triển không gian đô thị.
- Điều tra, khảo sát, lập đồ án thiết kế quy hoạch, đầu tư và xây dựng.
- Giám sát và duy tu bảo dưỡng
- Quản lý và phát triển.

Ở Việt Nam, quá trình tham gia của cộng đồng dân cư trong quá trình xây dựng, phát triển đô thị (đặc biệt là tham gia phát triển nhà ở) đã có từ nhiều năm. Ở Hà Nội vào những năm 1985 - 1986, phong trào “ Nhà nước và nhân dân cùng làm” trong xây dựng nhà ở đô thị được triển khai ở nhiều nơi, trong đó tiêu biểu nhất là tại khu vực trục đường Lò Đúc - Minh Khai. Nhân dân đã tham gia đóng góp vốn để chuẩn bị đất đai, xây dựng hạ tầng kỹ thuật và xây dựng nhà ở cho mình. Ở thành phố Hồ Chí Minh, cộng đồng dân cư tham gia xây dựng nhà ở được triển khai dưới nhiều mô hình khác nhau như: mô hình cộng đồng dân cư địa phương tự bàn bạc đề ra chương trình hành động nhằm cải thiện điều kiện ở (cộng đồng dân cư Hiệp Thành - Phường 6 - Quận 4); mô hình góp vốn xây dựng nhà ở theo hình thức đặt cọc trước một phần kinh phí (quận Tân Bình, Phú Nhuận); mô hình khuyến khích cán bộ, công nhân viên, nhân dân tự cải tạo và xây dựng nhà ở dưới sự hỗ trợ của Nhà nước, mô hình xây dựng nhà ở trả góp.

Trong những năm gần đây sự tham gia của cộng đồng vào quá trình quy hoạch đô thị cũng đã được coi trọng và cụ thể hóa trong các văn bản pháp quy của Nhà nước. Trong điều lệ quản lý quy hoạch đô thị được ban hành kèm theo nghị định số 91/CP ngày 17/7/1994 của Chính phủ đã quy định: “ Các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị được duyệt phải được phổ biến công khai để nhân dân biết và thực hiện” (Điểm 1 - Điều 7). Và: “ Đồ án quy hoạch chung phải có ý kiến của Hội đồng nhân dân thành phố, thị xã, thị trấn sở tại và các ngành có liên quan trước khi trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt”(Điều 8). Nghị định 52/1999/NĐ-CP ngày 8/7/1999 của Chính phủ đã quy định rõ: “Quy hoạch xây dựng đô thị và nông thôn khi nghiên cứu lập dự án phải công bố công khai và trưng cầu ý kiến của nhân dân và Hội đồng nhân dân sống trên vùng quy hoạch. Dự án quy hoạch xây dựng (cả quy hoạch tổng thể và quy hoạch chi tiết) đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt phải được công bố công khai, thường xuyên tại cơ quan chính quyền các cấp và nơi công cộng trong vùng quy hoạch để nhân dân thực hiện và kiểm tra việc thực hiện” (Điểm 5, Điều 8).

Song trên thực tế, sự tham gia của cộng đồng dân cư đô thị trong công tác quy hoạch đô thị còn rất hạn chế mặc dù quy hoạch ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi và trách nhiệm của các nhóm cộng đồng khác nhau. Tuy nhiên, cần hiểu và xác định rõ các mức độ tham gia của cộng đồng trong quá trình lập các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị cũng như tham gia xét duyệt và kiểm tra, quản lý các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị đó.

A. Laquain (1969) đã đưa ra một thang đo gồm 8 mức độ tham gia của cộng đồng như sau:

- Nhân dân kiểm soát, chủ trì thực hiện
- Chính phủ phối hợp với các nhóm dân cư trong quản lý
- Giao quyền cho các nhóm dân cư
- Chính phủ đáp ứng một phần các nhu cầu của nhân dân
- Chính phủ trao đổi bàn bạc với các nhóm dân
- Chính phủ thông báo cho dân biết
- Chính phủ đưa ra quyết định và thông báo trước
- Chính phủ vận động nhân dân làm theo.

Như vậy các loại hoạt động tham gia của cộng đồng có thể ở nhiều mức độ khác nhau, dưới nhiều hình thức khác nhau như: tham gia trực tiếp ở mức độ cao, hợp tác, giáo dục, vận động... Để xem xét các mức độ tham gia của cộng đồng trong công tác quy hoạch xây dựng đô thị, trước tiên ta cần hiểu cộng đồng dân cư đô thị có thể là dân cư cùng chung sống tại một khu vực như thành phố, quận, phường, tổ dân phố song cũng cần hiểu cộng đồng có thể là cán bộ công nhân viên trong một cơ quan, giáo viên, sinh viên trong một trường học, hoặc nhiều trường đại học đóng trên địa bàn đô thị đó. Các cơ quan hoặc trường đại học này đảm nhiệm chức năng, nhiệm vụ chủ yếu do Nhà nước giao cho không phải là chức năng chuyên môn thiết kế quy hoạch đô thị (như Viện Quy hoạch xây dựng Hà Nội, Viện Quy hoạch đô thị và nông thôn - Bộ Xây dựng). Mức độ tham gia của cộng đồng phụ thuộc vào khả năng, năng lực, trình độ dân trí và liên quan đến lợi ích của các nhóm cộng đồng. Ví dụ, sự tham gia của cộng đồng dân cư đô thị trong công tác quy hoạch đô thị ở khu vực trung tâm thành phố có thể khác khu vực ngoại vi thành phố, sự tham gia của một trường đại học có thể nhiều hơn, mức độ cao hơn so với cộng đồng dân cư đô thị. Chẳng hạn Trường đại học Kiến trúc có thể đảm nhận với thành phố thiết kế hoàn chỉnh một đồ án quy hoạch đô thị từ quy hoạch vùng, quy hoạch tổng thể cho đến quy hoạch chi tiết; Trường đại học Mỏ - Địa chất có thể tham gia vào quá trình khảo sát, đo đạc, lập bản đồ hiện trạng. Chính vì vậy, sự tham gia của cộng đồng trong đồ án quy hoạch xây dựng đô thị cần được xem xét một cách thận trọng trong quy trình và tùy theo loại hình của đồ án. Các mức độ tham gia của cộng đồng dân cư trong các khu ở đối với đồ án quy hoạch vùng, quy hoạch tổng thể sẽ có nhiều hạn chế hơn so với việc tham gia các đồ án quy hoạch chi tiết, hoặc tham gia vào dự án phục vụ cho chính cộng đồng địa phương đó. Kinh nghiệm ở các nước cũng như ở Việt Nam đã cho thấy: muốn có sự tham gia của cộng đồng dân cư trong quá trình quy hoạch cần có sự trợ giúp của các nhà chuyên môn (các nhà quy hoạch hoặc các nhà chuyên môn). Kinh nghiệm của cộng đồng Tondo, Manila (Philippine) đã cho thấy: các thành viên của cộng đồng khi được đào tạo, tổ chức một cách đúng đắn thì có thể sử dụng để thu thập những dữ liệu có giá trị và tin cậy về cộng đồng đó. Kinh nghiệm ở thủ đô Jakarta (Indonesia) cho thấy các trường đại học đóng trên địa bàn các đô thị đã có khả năng rất lớn trong việc tham gia trong các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị. Chính vì vậy chính quyền địa phương ở các đô thị đã giao cho các trường đại học Kiến trúc, Quy hoạch, Xây dựng nhiều đồ án quy hoạch quan trọng tại các đô thị.

Ở Hà Nội, kinh nghiệm triển khai đồ án quy hoạch chi tiết ở phường Phú Thượng, quận Tây Hồ, Hà Nội trong dự án VIE/95/050 cho thấy: trong quá trình nghiên cứu quy hoạch chi tiết và thiết lập các dự án khả thi, lập kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của phường, có thể phối hợp giữa các nhà quy hoạch, các nhà nghiên cứu, hoạch định kế hoạch và cộng đồng dân cư địa phương triển khai một số nội dung. Ví dụ: điều tra, khảo

sát hiện trạng, nêu nhu cầu, nguyện vọng của cộng đồng về tổ chức sản xuất, tổ chức mạng lưới dịch vụ công cộng, mạng lưới hạ tầng kỹ thuật, vệ sinh môi trường, đóng góp các ý kiến trong việc lựa chọn và xác định vị trí các công trình, lựa chọn phương án quy hoạch không gian, đặc biệt là tham gia tích cực trong việc xác định các dự án ưu tiên và đóng góp nguồn lực trong việc thực thi đồ án quy hoạch và triển khai các dự án (đóng góp công sức, vốn đầu tư, xây dựng đường ngõ xóm, cấp thoát nước, thu gom rác, vv...)

Tóm lại, qua kinh nghiệm thực tiễn ở nước ngoài cũng như kinh nghiệm ban đầu ở các đô thị Việt Nam cho thấy cộng đồng dân cư đô thị có vai trò quan trọng và có những đóng góp đáng kể trong quá trình lập đồ án quy hoạch xây dựng đô thị. Tuy nhiên, để có thể phát huy tiềm năng to lớn của cộng đồng tham gia trong quy hoạch xây dựng đô thị cần có sự phối hợp chặt chẽ và hỗ trợ giữa chính quyền thành phố, các cơ quan quản lý chức năng, các cơ quan nghiên cứu khoa học, đào tạo, các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân, chính quyền cơ sở với các tổ chức đoàn thể quần chúng, các tổ chức phi chính phủ (NGO) và cộng đồng dân cư đô thị. Có thể phân định chức năng chính của các cơ quan và cộng đồng dân cư trong quá trình lập đồ án Quy hoạch xây dựng đô thị như sau:

*** Chính quyền thành phố:**

- + Phê duyệt quy hoạch, duyệt chủ trương đầu tư, kế hoạch sử dụng đất đai, duyệt các dự án khả thi:
- + Cung cấp cơ sở hạ tầng và dịch vụ đô thị
- + Tạo cơ sở pháp lý để thực hiện dự án (quyết định giao đất, đền bù giải phóng mặt bằng, cấp vốn đầu tư, ban hành chính sách liên quan).

*** Các cơ quan quản lý chức năng:**

- + Thẩm định các dự án theo chức năng quản lý chuyên ngành
- + Cấp chứng chỉ quy hoạch, giấy phép xây dựng.
- + Giải quyết các thủ tục trong quá trình thực hiện dự án
- + Giám sát việc thực thi dự án.

*** Các cơ quan chức năng chuyên môn:**

- + Lập đồ án quy hoạch xây dựng đô thị
- + Xây dựng điều lệ quản lý quy hoạch xây dựng đô thị.
- + Lập các dự án khả thi.

*** Các cơ quan nghiên cứu khoa học và đào tạo:**

- + Tham gia một phần hoặc toàn phần việc lập đồ án quy hoạch xây dựng đô thị
- + Lập các dự án khả thi
- + Tổ chức các khóa đào tạo cho cộng đồng địa phương

*** Các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân:**

- + Tham gia đầu tư vốn để thực hiện dự án
- + Tổ chức việc thực hiện dự án (giải phóng mặt bằng, triển khai thi công)
- + Tiếp nhận vốn đầu tư để tổ chức triển khai
- + Tái đầu tư để phát triển.

*** Chính quyền cơ sở:**

- + Tổ chức tham gia đóng góp trong quy hoạch tổng thể, quy hoạch ngành, quá trình xây dựng.
- + Xử lý những vấn đề nảy sinh trong quá trình triển khai.
- + Phản ánh nguyện vọng của dân cư với chính quyền, cơ quan chức năng, cơ quan chuyên môn.
- + Vận động quần chúng tham gia đầu tư

*** Đoàn thể quần chúng:**

- + Vận động quần chúng tham gia
- + Tập hợp thông tin, phản ánh nguyện vọng của cộng đồng dân cư
- + Tham gia quản lý

*** Các tổ chức phi chính phủ (NGO)**

- + Giới thiệu nguồn tài trợ từ các tổ chức quốc tế.
- + Tài trợ một phần tài chính
- + Đào tạo cán bộ quản lý và nghiệp vụ.

*** Cộng đồng dân cư**

- + Tham gia trong quá trình lập đồ án (điều tra hiện trạng, xã hội học, đóng góp phương án...)
- + Góp vốn để thực hiện dự án
- + Tham gia giám sát, quản lý quá trình thực hiện dự án
- + Duy tu, bảo dưỡng.

Từ thực tiễn nêu trên, việc tham gia của cộng đồng dân cư giúp cho cải thiện quá trình quy hoạch, đồ án mang tính khả thi hơn và làm tăng tính hiệu quả của việc sử dụng các nguồn lực trong quá trình xây dựng và phát triển đô thị. Việc đóng góp những tiềm năng to lớn, những nguồn lực dồi dào của cộng đồng là một trong những giải pháp hết sức quan trọng thúc đẩy sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa của đất nước chúng ta trong thời gian tới.