

SỰ THAM GIA CỦA CỘNG ĐỒNG TRONG QUẢN LÝ CÁC DỰ ÁN ĐẦU TƯ HẠ TẦNG THEO MÔ HÌNH HỢP TÁC CÔNG TƯ (PPP)

Phạm Lan Hương

Khoa Bất động sản và Kinh tế tài nguyên - Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: phuongpm13@gmail.com

Ngày nhận: 24/01/2017

Ngày nhận bản sửa: 20/02/2017

Ngày duyệt đăng: 25/02/2017

Tóm tắt:

Trong bối cảnh thiếu hụt ngân sách như hiện nay, các dự án công tư kết hợp (PPP) trở nên ngày càng quan trọng trong việc phát triển cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, nhiều dự án PPP không có sự tham gia của cộng đồng đang tạo ra rất nhiều hệ lụy cho xã hội. Bài viết này trình bày kết quả nghiên cứu trường hợp điển hình về một dự án cải tạo chợ theo hình thức PPP ở một tỉnh miền núi phía Bắc tại Việt Nam. Kết quả nghiên cứu cho thấy sự tham gia của cộng đồng hầu như không có hoặc rất hình thức. Điều này dẫn tới thực trạng thiết kế dự án không tốt, phản ứng tiêu cực từ người dân và nguy cơ tham nhũng có thể xảy ra. Vì vậy, cần thiết phải có một cơ chế khuyến khích để đảm bảo sự tham gia của mọi người dân có liên quan trong các giai đoạn khác nhau của dự án.

Từ khóa: Cải tạo chợ dân sinh, Dự án phát triển cơ sở hạ tầng, Mô hình hợp tác công tư, Sự tham gia của cộng đồng.

Community participation in public private partnership (PPP) infrastructure projects

Abstract:

In the shortage of state budget, public private partnership (PPP) projects are increasingly important for infrastructure development. However, PPP projects can easily exclude the roles of community, creating a number of social problems. This article reports a case study of a PPP project in market renovation in a Northern mountainous province of Vietnam. The study shows that there is often a lack of community participation or it is artificial. This leads to poor project design, resentments from community, and a high perception of corruption. A mechanism to promote genuine participation is needed to ensure all groups of citizens have a chance to involve in all stages of the projects.

Keywords: Community participation, Infrastructure development project, Market renovation, Public - Private Partnership (PPP)

1. Giới thiệu

Cũng như nhiều quốc gia đang phát triển khác trên thế giới, Việt Nam đang phải đối mặt với những thách thức về nhu cầu ngày càng tăng đối với các công trình hạ tầng kỹ thuật để đáp ứng nhu cầu của các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội. Trong khi

đó, nguồn vốn để đáp ứng nhu cầu này xuất phát từ ngân sách nhà nước vẫn còn rất nhiều hạn chế. Do sự yếu kém trong công tác quản trị khu vực công đối với các dự án đầu tư hạ tầng, nhiều công trình xây dựng cơ sở hạ tầng sử dụng vốn ngân sách lâm vào tình trạng trì trệ, chậm tiến độ, nợ đọng vốn (Vân

Hà, 2016). Trong bối cảnh nguồn vốn ODA sẽ giảm mạnh trong thời gian tới khi Việt Nam đã được công nhận là quốc gia có thu nhập trung bình, việc tận dụng huy động khai thác từ các nguồn vốn khác để đầu tư cơ sở hạ tầng, đặc biệt là thông qua hình thức đối tác công tư (PPP) sẽ là một biện pháp thay thế hấp dẫn để tăng cường và cải thiện cơ sở hạ tầng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội.

Trong những năm qua, rất nhiều dự án đầu tư từ nguồn vốn ngoài ngân sách của khối doanh nghiệp nhà nước được tập trung vào các dự án trọng điểm góp phần cải thiện hệ thống kết cấu hạ tầng, tạo tiền đề thúc đẩy và chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đảm bảo an sinh xã hội... Đặc biệt trong giai đoạn vừa qua, cơ cấu đầu tư và khối lượng vốn đầu tư ngoài ngân sách đã tăng nhanh và có những chuyển biến rõ nét. Giai đoạn 2000 - 2010, tổng vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng của Việt Nam luôn chiếm khoảng 9 - 10% GDP, trong đó, nguồn cung cấp vốn chính cho các dự án kết cấu hạ tầng là vốn nước ngoài (chủ yếu ODA chiếm 37%); ngân sách nhà nước (11%); trái phiếu chính phủ (13%); đầu tư tư nhân (21%); còn lại là các nguồn khác, như: người sử dụng (thu phí sử dụng dịch vụ) là 14%, ngân hàng thương mại (3%) và đầu tư từ cộng đồng (1%). Tại buổi Đối thoại cấp cao lần thứ nhất giữa Bộ Kế hoạch và Đầu tư với Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JBIC) về thúc đẩy các dự án PPP tại Việt Nam, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch đầu tư đương nhiệm Bùi Quang Vinh cho biết, từ nay đến năm 2020, mỗi năm Việt Nam cần từ 16 - 17 tỷ USD cho phát triển kết cấu hạ tầng, trong khi khả năng đáp ứng theo cách truyền thống là từ ngân sách chỉ khoảng 50 - 60% (Trịnh Mạnh Linh, 2013). Các lĩnh vực đầu tư được mở rộng như đầu tư làm đường giao thông, xây dựng các chợ, các trường học, trung tâm nghiên cứu môi trường, các cơ sở sản xuất nông, ngư nghiệp có trình độ công nghệ cao... Trong điều kiện ngân sách hạn hẹp như hiện nay, việc kêu gọi đầu tư phát triển hạ tầng theo mô hình PPP là một giải pháp hữu hiệu để nâng cao hiệu quả của dự án đầu tư cơ sở hạ tầng.

Tuy nhiên, theo một số nghiên cứu (ví dụ: APIM-UNDP, 2016), việc quản lý các dự án theo mô hình PPP này đang bộc lộ nhiều hạn chế:

Thứ nhất, ranh giới quản lý công và quản lý tư bị xóa mờ làm cho vai trò các bên tham gia có sự lẫn lộn và tạo cơ hội cho các hình thức tham nhũng mới xuất hiện. Thủ tục hành chính kéo dài, phức tạp đối với 1 dự án PPP; hiện tượng quan chức cấu kết

với nhà đầu tư để hạn chế đối tượng tham gia đầu thầu, sự xuất hiện của các “thế lực ngầm” đứng ra đàm phán với nhà đầu tư về các lợi ích vật chất để đảm bảo dự án đầu tư được thực hiện dễ dàng, thông suốt... yêu cầu doanh nghiệp phải chi các chi phí phi chính thức nhiều hơn.

Thứ hai, các dự án PPPs thường được chuyển hóa thành dự án hợp tác chính quyền - doanh nghiệp, người dân bị “đứng ngoài” toàn bộ quá trình dự án từ khâu xin cấp phép đến khâu vận hành công trình. Trong các dự án PPPs, quan chức nhà nước có nhiều quyền lực để đưa quan điểm của mình vào các quyết định và họ có thể lạm dụng bằng cách đưa các quyết định đặc biệt, có lợi cho cả nhà đầu tư và bản thân họ... Vì vậy, nhiều dự án không được sự đồng thuận của người dân.

Việc tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình quản lý đã được luật hóa trong Hiến pháp và các bộ luật như Luật Khiếu nại tố cáo, Luật Phòng chống tham nhũng, Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn... Tuy nhiên, quá trình thực thi các quy định pháp luật này còn chưa thực chất, người dân chưa thực sự được tham gia vào quá trình quản lý nhà nước, đặc biệt đối với quá trình quản lý các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng sử dụng vốn ngoài ngân sách.

Bài viết này trình bày thực trạng sự tham gia của người dân vào quá trình quản lý một dự án đầu tư xây dựng công trình công cộng theo mô hình PPP trong một tỉnh hướng nghiên cứu cụ thể - xây dựng lại một chợ dân sinh ở một tỉnh miền núi phía Bắc. Dữ liệu được thu thập thông qua tài liệu dự án, phỏng vấn trực tiếp lãnh đạo địa phương, nhà đầu tư, ban quản lý chợ, và một số tiểu thương. Những vấn đề của tình huống có nhiều điểm tương đồng với các dự án PPP xây dựng cơ sở hạ tầng, vì thế các phân tích và kiến nghị có ý nghĩa cho quản lý các dự án PPP nói chung.

2. Cơ sở lý thuyết về sự tham gia của người dân và dự án PPP

Thuật ngữ quan hệ đối tác công - tư (*Public - Private Partnerships - PPP*) mô tả một loạt các thỏa thuận liên quan đến các lĩnh vực công cộng và tư nhân hợp tác cùng làm việc với nhau theo một phương thức nào đó. Xu hướng phát triển của các quốc gia trên thế giới hiện nay là nguồn vốn ngoài ngân sách ngày càng tham gia nhiều hơn vào lĩnh vực cung cấp các dịch vụ về cơ sở hạ tầng do lợi ích của mô hình PPP là nâng cao hiệu quả trong việc

phân phối, điều hành và quản lý dự án về hạ tầng so với các dự án đầu tư công, có thêm nguồn lực bổ sung vào quỹ đầu tư cơ sở hạ tầng trong điều kiện nguồn ngân sách nhà nước không đảm nhận hết được, nâng cao hiệu quả đầu tư về mặt kinh tế do lợi ích gắn liền với khu vực tư nhân...

Sự tham gia của cộng đồng vào quá trình phát triển một dự án đầu tư cơ sở hạ tầng theo mô hình PPP là hết sức cần thiết (Baiocchi, 2003; Yang & Callahan, 2007; Mahjabeen & cộng sự, 2009). Cộng đồng bao gồm những người được hưởng lợi hoặc chịu tác động của dự án và những người có liên quan đến dự án. Trên lý thuyết, cộng đồng cần được tham gia vào toàn bộ chu trình của dự án từ xác định nhu cầu, nhận biết dự án, đóng góp cho hoạt động xây dựng và quản lý dự án, kiểm soát các khâu dự án và cùng hưởng lợi do dự án mang lại (Nguyễn Đăng Sơn, 2006).

Sự tham gia của cộng đồng là yếu tố cơ bản để tăng cường quản trị, hiệu quả và phân phối công bằng lợi ích. Ưu điểm của sự tham gia của cộng đồng vào quá trình thực hiện dự án đầu tư cơ sở hạ tầng theo mô hình PPP là sự tham gia của nhiều người được hưởng lợi giúp đảm bảo cho dự án sẽ đạt được các mục tiêu của nó và lợi ích sẽ rơi vào các nhóm mong đợi. Do sản phẩm của dự án là các công trình cơ sở hạ tầng công cộng do chính cộng đồng, những người dân đó sử dụng và chúng ảnh hưởng đến cuộc sống của họ sau này nên họ cần có ý kiến trong việc quyết định về nhu cầu, loại hình cũng như về các tính năng của công trình. Sự tham gia của cộng đồng làm tăng sức mạnh của người dân bởi vì khi làm việc cùng nhau sẽ tăng tính tự tin và khả năng của họ để giải quyết các vấn đề khó khăn liên quan đến dự án đầu tư. Lợi ích khi có sự tham gia giám sát của cộng đồng vào quá trình thực hiện dự án còn thể hiện ở cả mặt kinh tế và mặt chính trị xã hội. Với vai trò là chủ sở hữu của dự án, cộng đồng tham gia vào cả quá trình ra quyết định và quá trình thực thi dự án, chính người dân biết rõ nhất họ cần gì, giám sát chi phí, chất lượng làm tăng hiệu quả kinh tế của dự án đầu tư. Lợi ích chính trị - xã hội khi có sự tham gia của cộng đồng là với một cơ cấu tham gia mở rộng cho tất cả mọi người, các thành viên cộng đồng sẽ được nâng cao về vị trí hơn và sẽ hợp tác chặt chẽ hơn với các quan chức chính quyền trong quá trình ra quyết định. Ngược lại, sự tham gia của cộng đồng gây áp lực trực tiếp hoặc gián tiếp buộc các quan chức chính quyền phải giải trình về quyết định của mình trước các nhóm tham gia. Mặt

khác, chính sự tham gia này của cộng đồng là một lời cam kết của người dân đối với dự án. Hơn thế nữa, lợi ích chính trị - xã hội do có sự tham gia của cộng đồng mang lại còn lớn hơn cả lợi ích kinh tế vì nó đem lại sự ổn định chính trị, xã hội cho hệ thống hành chính và chính quyền địa phương cũng như sự thuận lợi, dễ dàng cho doanh nghiệp trong quá trình thực hiện dự án đầu tư (Nguyễn Đăng Sơn, 2006).

Bên cạnh những ưu điểm, sự tham gia của cộng đồng vào quá trình ra quyết định và thực hiện dự án đầu tư cũng có những điểm bất lợi (Nguyễn & cộng sự, 2015). Không phải dễ dàng ngay lập tức đưa cộng đồng can thiệp vào dự án mà việc này đòi hỏi phải thay đổi phương pháp quản lý dự án và phương thức tổ chức và có sự tập huấn, huấn luyện cho cộng đồng. Trong điều kiện hạn chế về năng lực, về tài chính, chính quyền và nhà đầu tư khó có thể đáp ứng được hết các yêu cầu do cộng đồng đặt ra. Cơ quan chính quyền từ vai trò là nhà cung cấp cơ sở hạ tầng đáp ứng nhu cầu người dân trở thành người trung gian tạo điều kiện, cho phép doanh nghiệp đầu tư với vai trò là nhà cung cấp. Vị trí khách hàng của cộng đồng được nâng cao hơn khi đối tác là doanh nghiệp do vậy đòi hỏi, yêu cầu cũng nặng nề, chặt chẽ hơn. Trong một số trường hợp, người đại diện cộng đồng không phải bao giờ cũng có đủ trình độ để tham gia vào quá trình ra quyết định ở những lĩnh vực có chuyên môn cao, kỹ thuật đặc biệt nên việc tư vấn, giám sát kém hiệu quả, đôi khi bất hợp lý (Nguyễn & cộng sự, 2015; Baiocchi, 2003; Yang & Callahan, 2007).

Có nhiều mức độ tham gia của cộng đồng vào quá trình quản lý dự án đầu tư cơ sở hạ tầng (Nguyễn Đăng Sơn, 2006). Ở cấp độ thấp hơn, cộng đồng được chia sẻ thông tin về dự án. Các nhà thiết kế và quản lý dự án có thể chia sẻ thông tin với cộng đồng có liên quan đến dự án để tạo điều kiện cho cộng đồng tổ chức các hoạt động tập thể phổ biến thông tin đến từng cá nhân, từng hộ gia đình. Điều này có thể có ảnh hưởng tích cực tới các kết quả của dự án, khi nó làm cho người hưởng lợi từ kết quả dự án có thể hiểu và thực hiện các nhiệm vụ mà dự án yêu cầu đối với cộng đồng một cách tốt hơn. Ở cấp thứ hai, người đại diện cho cộng đồng được tham gia vào quá trình hội đàm. Khi cộng đồng có liên quan đến công trình hạ tầng không những được thông báo thông tin về dự án mà còn được tham gia bàn bạc về các vấn đề quan trọng thì sẽ làm tăng sức mạnh của sự tham gia. Khi tham gia bàn bạc, cộng đồng có cơ hội cung cấp những thông tin phản hồi cho cơ quan

chính quyền quản lý dự án. Ở cấp thứ ba, cộng đồng tham gia vào quá trình ra quyết định. Đây là hình thức tham gia mạnh hơn hai hình thức trên do cộng đồng đóng vai trò ra quyết định đối với các vấn đề về liên quan đến thiết kế và thực hiện dự án. Với vai trò tham gia vào việc ra quyết định, cộng đồng có sự kiểm soát và tác động đến các dự án ở một mức cao hơn. Mức độ cao nhất của sự tham gia của cộng đồng vào quản lý dự án đầu tư cơ sở hạ tầng là hoạt động khởi xướng. Trong trường hợp này, người đại diện cộng đồng tham gia vào quá trình khởi xướng ý tưởng dự án. Đó là sự khác biệt về mặt định tính khi người khởi xướng có năng lực để hành động hay ra quyết định về mặt ý tưởng và người đại diện cộng đồng chỉ giải quyết các vấn đề hoặc nhiệm vụ do những người khác đề ra hay phân công trong 3 mức độ thấp hơn. Ở các mức độ càng cao, sự tham gia của cộng đồng vào quá trình quản lý dự án đầu tư cơ sở hạ tầng càng thực chất hơn.

Ở Việt Nam, sự tham gia của cộng đồng đã được luật hóa ở Pháp lệnh dân chủ cấp xã, phường, thị trấn (số 34/2007/PL-UBTVQH11). Tuy nhiên, việc thực thi trên thực tế còn nhiều vấn đề cần bàn. Phần tiếp theo trình bày thực trạng sự tham gia của cộng đồng ở một dự án PPP, từ đó rút ra một số vấn đề có tính phổ quát về sự tham gia của cộng đồng.

3. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp nghiên cứu tình huống được sử dụng cho nghiên cứu này là phù hợp vì hai lý do chính: (1) đây là lĩnh vực tương đối mới mẻ với số lượng ít các nghiên cứu và vì vậy, nghiên cứu tình huống để xây dựng lý thuyết là phù hợp (Wilson & Vlosky, 1997); (2) nghiên cứu định tính kiểu nghiên cứu tình huống cho phép phân tích sâu các hoạt động phức tạp chưa được nghiên cứu nhiều như với trường hợp sự tham gia của người dân trong các dự án liên quan đến đất đai và cơ sở hạ tầng (Yin, 1994). Nghiên cứu tình huống (định tính) không cho phép khái quát hóa kết quả nghiên cứu nhưng vẫn có thể được thực hiện một cách khoa học và chặt chẽ. Trên thực tế, để đảm bảo tính khách quan và tin cậy của kết quả nghiên cứu, bản thảo báo cáo được gửi cho một số người được phỏng vấn để lấy ý kiến, đảm bảo những kết quả nêu ra đúng với ý kiến mà người được phỏng vấn muốn nói. Quá trình thu thập, phân tích và tham khảo ý kiến như vậy sẽ giúp đảm bảo độ tin cậy và xác thực của kết quả nghiên cứu.

Vì là một nghiên cứu định tính, phương pháp chọn mẫu của tác giả là có mục đích thay vì ngẫu

nhiên (Eisenhardt, 1989). Kế hoạch dự kiến ban đầu là khoảng 10 - 20 trường hợp cá nhân có liên quan bao gồm các cán bộ lãnh đạo địa phương, đơn vị quản lý chợ, đại diện chủ đầu tư và một số tiểu thương kinh doanh tại chợ. Tổng số phỏng vấn thực tế là 12 người bao gồm cán bộ sở xây dựng, sở tài nguyên và môi trường, chủ tịch phường có chợ trong địa bàn, đại diện ban quản lý chợ và 08 tiểu thương hiện đang kinh doanh tại chợ cũ. Mỗi cuộc phỏng vấn kéo dài khoảng 45 - 60 phút, chưa bao gồm thời gian giới thiệu ban đầu.

Ngoài các dữ liệu thu thập từ phỏng vấn, một số liệu về dự án và tình hình kinh tế - xã hội địa phương cũng được thu thập. Các dữ liệu này được sử dụng làm bối cảnh phân tích nghiên cứu.

4. Nghiên cứu tình huống: Sự tham gia của cộng đồng vào dự án cải tạo chợ dân sinh ở một đô thị miền núi phía Bắc

4.1. Mô tả tình huống

Các chợ truyền thống đã và đang chịu sự cạnh tranh quyết liệt của đại siêu thị, các siêu thị và cửa hàng tiện lợi hiện đại. Việc đổi mới các chợ truyền thống để đáp ứng nhu cầu là rất quan trọng đối với ngành bán lẻ trên con đường phát triển của mình. Tình huống này nghiên cứu về một dự án đầu tư xây dựng lại một chợ truyền thống đã tồn tại từ lâu và xác định nguy cơ rủi ro trong quản trị dự án trên khía cạnh chính sách công. Chợ này nằm ở trung tâm của một thành phố thuộc tỉnh biên giới, nơi mật độ dân số tương đối cao. Nằm gần ga xe lửa với các chuyên tàu chở hàng và chở khách hàng ngày. Thành phố này cũng có một cửa khẩu quốc tế nhộn nhịp và gần đến một địa điểm du lịch nổi tiếng nên chợ có khá đông khách hàng đến tham quan, mua sắm và tìm kiếm cơ hội kinh doanh. Hiện chợ có khoảng 250 ki-ốt đang hoạt động với các ngành hàng chủ yếu là quần áo, chăn màn, đồ gia dụng điện tử, thực phẩm và rau quả, và các mặt hàng tiêu dùng hàng ngày khác. Cơ sở vật chất hiện tại của chợ nghèo nàn, lạc hậu và không đủ đảm bảo cho kinh doanh ổn định: các gian hàng (ki-ốt) làm bằng các vật liệu tạm bợ, dễ cháy nổ và hệ thống phòng cháy chữa cháy không đủ đảm bảo an toàn khi có rủi ro xảy ra, bố trí các ki-ốt không thuận tiện, không khoa học do không có sự phân loại, tập trung các ki-ốt theo ngành hàng... Cần thiết phải xây dựng một ngôi chợ mới, hiện đại để đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của cộng đồng doanh nghiệp, chính quyền địa phương và người dân.

Dự án chợ mới đã được cấp phép vào đầu năm 2015 với tổng diện tích 11.500 m², trong đó diện tích xây dựng chiếm 60% với 3 tầng. Tổng mức đầu tư là 208 tỷ đồng và sẽ hoàn thành vào năm 2017. Tuy nhiên, đến tháng 7/2015, dự án đã điều chỉnh với thiết kế mới là 1 tầng hầm và 5 tầng nổi với diện tích xây dựng 8.680 m² (chiếm 76% tổng diện tích). Tổng mức đầu tư được nâng lên thành 468 tỷ đồng và thời hạn khánh thành mới năm 2020. Chợ mới được thiết kế theo mô hình kinh doanh đa lĩnh vực và mở cửa 24 giờ một ngày. Ở tầng 1 của chợ có 430 ki-ốt. Tầng hai cũng được thiết kế làm các ki-ốt kinh doanh. Tầng 3, 4 và 5 có các văn phòng, khu giải trí, khu vực kinh doanh và dịch vụ, và khu ẩm thực. Xung quanh khu chợ mới có 166 ki-ốt hỗn hợp nằm ngoài mặt đường và đằng sau khu nhà chợ là 128 ki-ốt cho thực phẩm tươi và rau quả.

Dự án xây dựng chợ mới này có một số đặc điểm độc đáo nổi bật sau:

Thứ nhất, về nhà đầu tư của dự án, nhà đầu tư của dự án vẫn là nhà đầu tư đầu tiên và duy nhất xin cấp phép thực hiện dự án nhưng trước khi được phê duyệt dự án, mô hình hoạt động kinh doanh của nhà đầu tư là công ty cổ phần đã thay đổi thành mô hình hợp tác xã sang sau khi dự án đã được cấp phép cho công ty;

Thứ hai, trước khi cấp phép dự án, đất nền nơi đặt chợ thuộc loại đất chợ - đất công cộng, thuộc quyền quản lý của cơ quan chính quyền địa phương, nhưng bây giờ, sau khi cấp phép, hình thức sử dụng đất chuyển thành đất cho hợp tác xã tư nhân thuê dài hạn và cho phép chuyển nhượng quyền thuê lại cho các nhà đầu tư theo mô hình của dự án BOO (Building - Owner - Operation);

Thứ ba, thời hạn thuê đất của dự án là 70 năm, loại thời hạn chỉ được áp dụng cho các dự án rất đặc biệt và có ý nghĩa;

Thứ tư, chợ mới có thể mở cửa hoạt động 24 giờ/ngày và 7 ngày/tuần - hoạt động xuyên đêm, khác với quy định giờ hoạt động của các chợ khác thông thường là 12 giờ/ngày.

Đến cuối tháng 10/2016, thiết kế tổng thể và phân bố các ki-ốt tại chợ mới, các thỏa thuận cần thiết của nhà đầu tư với bà con tiểu thương, xây dựng chợ tạm để chuyển bà con tiểu thương sang đã được cơ bản hoàn thành. Đến tháng 1/2017, công việc di dời các ki-ốt cũ chuẩn bị mặt bằng xây dựng đã hoàn thành, dự kiến động thổ đầu tháng 3/2017.

4.2. Phân tích sự tham gia của cộng đồng theo quy trình dự án

Ý tưởng dự án xây dựng lại khu chợ do nhà đầu tư khởi xướng, đề xuất với Ủy ban nhân dân tỉnh. Nhà đầu tư với vai trò là một doanh nghiệp đến từ tỉnh khác đã nghiên cứu về điều kiện kinh tế - xã hội của địa phương cũng như thực trạng của khu chợ cũ để đưa ra ý tưởng và đề xuất Ủy ban nhân dân tỉnh đưa công trình này vào danh mục các hạng mục đầu tư để kêu gọi các nhà đầu tư tham gia đấu thầu công khai. Tuy nhiên, sau một thời gian công bố công khai, chỉ có một nhà đầu tư duy nhất - nhà đầu tư khởi xướng ý tưởng - tham gia đấu thầu và tất nhiên là họ trúng thầu. Công việc thiết kế dự án được thực hiện ngay từ khi lập hồ sơ xin cấp phép đầu tư và đã qua một lần điều chỉnh, sửa đổi. Quá trình từ xây dựng đến điều chỉnh thiết kế đều do nhà đầu tư chủ động thực hiện và đệ trình Ủy ban nhân dân tỉnh chấp thuận. Sau khi được chấp thuận về mặt chủ trương, Ủy ban nhân dân tỉnh tiến hành các thủ tục mời thầu đối với dự án. Khi mở thầu, chỉ có một nhà đầu tư duy nhất là người đề xuất dự án tham gia đấu thầu và đương nhiên đây là cũng người trúng thầu.

“Chúng tôi đã rất ngạc nhiên và không hiểu tại sao lại chỉ có một nhà đầu tư duy nhất mua hồ sơ mời thầu cho dự án này” - Một lãnh đạo của Sở Xây dựng tỉnh trả lời phỏng vấn.

Trình tự thủ tục cấp phép dự án kéo dài và phức tạp. Chủ đầu tư mất 5 năm (2011 - 2016) cho giai đoạn chuẩn bị các thủ tục hành chính để được phê duyệt dự án mà cho đến tháng 4/2017 quy trình chuẩn bị các thủ tục hành chính mới hoàn thành để động thổ xây dựng. Thủ tục thực hiện dự án liên quan tới nhiều cấp, nhiều bên như môi trường, phòng cháy chữa cháy, điện, nước sạch, thoát nước, kiểm dịch động vật... đều phải nhận được sự chấp thuận cho phép thực hiện của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì mới được cấp phép nên thời gian chờ đợi phê duyệt dự án kéo dài vượt so với dự kiến làm chậm tiến độ dự án.

“Tôi (nhà đầu tư) đã xin cấp giấy phép xây dựng 6 tháng rồi nhưng chẳng biết nó đã được xem đến chưa, vì vậy vẫn phải tiếp tục nhờ anh em (cán bộ) giúp đỡ” - phỏng vấn nhà đầu tư.

Có thể thấy một thực tế là sự tham gia của cộng đồng trong các giai đoạn của dự án là rất hạn chế và hình thức. Ngay ở giai đoạn đầu tiên, giai đoạn lên ý tưởng về dự án, người dân hoàn toàn không được tham gia vào bất cứ một công việc gì. Nhà đầu tư sau

khi khảo sát thực trạng chợ cũ, lên ý tưởng, đề xuất với Ủy ban nhân dân tỉnh. Tất cả các tiểu thương đang kinh doanh tại chợ cũ hoàn toàn không biết về ý tưởng xây lại chợ, không được thông báo, không có thông tin và không được tham gia bàn bạc về ý tưởng này. Bà con tiểu thương chỉ biết về ý tưởng xây chợ mới sau khi nhà đầu tư ra thông báo và dựng bản thiết kế tổng thể tại công chợ cũ. Nhà đầu tư cũng tự xây dựng thiết kế mặt bằng các tầng chợ. Trong thời gian này, mặc dù chợ cũ vẫn hoạt động nhưng bà con tiểu thương không được phép tham gia, thể hiện nguyện vọng hay có ý kiến về thiết kế.

Sau khi xây dựng xong thiết kế, nhà đầu tư xin phê duyệt của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và thông báo cho bà con tiểu thương qua những lần họp. Có tổng cộng 3 lần họp giữa nhà đầu tư và bà con tiểu thương. Tại mỗi cuộc họp, mỗi ngành hàng kinh doanh tại chợ cũ được cử từ 2 - 3 đại diện tham gia cuộc họp. Nội dung của cuộc họp chủ yếu là thông báo thông tin về tiến độ dự án, công bố thiết kế, bố trí ngành hàng, thông báo phương án di dời, bóc thăm ki-ốt ở chợ tạm, chợ mới sau khi xây dựng xong. Những thông tin thông báo hầu như đã được phê duyệt và có cơ sở pháp lý. Những phản hồi đều được nhà đầu tư, cán bộ đại diện chính quyền ghi nhận và hứa sẽ xem xét xử lý. Tuy nhiên, cho đến nay vẫn còn những vấn đề chưa có biện pháp xử lý.

“Chúng tôi có nghe về ý định xây lại chợ nhưng thực sự chỉ biết rõ đến hình dạng chợ sau khi các ông ấy dựng cái biển (thông báo về dự án đầu tư) ngoài cửa chợ. Bà con còn gọi nhau ra xem” - phỏng vấn tiểu thương tại chợ cũ.

“Bố trí thiết kế cái kiểu gì mà khách vào hết các ki-ốt mặt ngoài, bà con trong lòng chợ ngồi nhìn nhau à?” - phỏng vấn tiểu thương tại chợ cũ.

Sau khi dự án được phê duyệt và đi vào thực hiện, nhà đầu tư với sự hỗ trợ của chính quyền tổ chức di dời các ki-ốt ở chợ cũ sang chợ tạm. Những hộ không chịu di dời đã bị cưỡng chế. Đây là dự án đầu tư cơ sở hạ tầng phục vụ bà con tiểu thương kinh doanh buôn bán nhưng họ hầu như không được tham gia vào quá trình lên ý tưởng và thực hiện dự án.

Vai trò của cộng đồng ở đây chỉ dừng lại ở mức thấp nhất, là đối tượng tiếp nhận thông tin đã được nhà đầu tư và chính quyền thống nhất ra quyết định. Vì vậy kết quả thực hiện dự án đã có rất nhiều vấn đề phát sinh:

Thứ nhất, người dân cảm nhận có nguy cơ tham nhũng trong quá trình thực hiện dự án. Những rủi

ro tham nhũng xuất hiện khi có sự cấu kết giữa nhà đầu tư và quan chức chính quyền. Dấu hiệu đầu tiên có thể thấy về sự cấu kết giữa nhà đầu tư và cán bộ quản lý nhà nước là không có đấu thầu cạnh tranh để lựa chọn nhà đầu tư cho dự án. Mặc dù tất cả các thông tin về điều kiện dự án và đấu thầu đã được công bố công khai, chỉ có duy nhất một nhà đầu tư từ một tỉnh khác tham gia đấu thầu. Kết quả là, không có đấu thầu cạnh tranh xảy ra và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tại địa phương đã chỉ định nhà đầu tư để thực hiện dự án này. Nó là bằng chứng sống động để nhận ra sự cấu kết giữa nhà đầu tư và công chức.

Thứ hai, có những khuất tất trong việc kiểm đếm tài sản và bồi thường khi thu hồi đất trong dự án. Tất cả bà con tiểu thương kinh doanh tại chợ cũ đều có một ki-ốt trong chợ mới, do đó việc kiểm đếm số ki-ốt và tài sản trong từng ki-ốt chính xác sẽ cung cấp dữ liệu đầu vào để tính mức bồi thường. Theo danh sách hiện tại của bà con tiểu thương được cung cấp bởi nhà đầu tư, có hơn 550 hộ kinh doanh sẽ được bồi thường ki-ốt tại chợ mới trong khi theo kiểm đếm thực tế của các hộ hiện đang kinh doanh tại chợ, số lượng ki-ốt chỉ dừng lại ở con số gần 250. Câu hỏi đặt ra hơn 300 ki-ốt thêm này là của ai?

“Bể nước cũng là kios, trụ cứu hoả cũng là kios, cũng có tên chủ kinh doanh” - phỏng vấn tiểu thương tại chợ cũ.

Thứ ba, thiết kế dự án không có sự tham gia của bà con tiểu thương trực tiếp kinh doanh tại chợ làm nảy sinh nhiều vấn đề. Sau khi được cấp phép đầu tư, chủ dự án mất thêm 1 năm để xin thay đổi thiết kế từ mô hình các ki-ốt nằm sát đường phố, quay vào trong chợ thành mô hình các ki-ốt quay ra ngoài phố. Thiết kế này đặc biệt vì nó khác với hầu hết các chợ xây dựng trong những năm gần đây ở nước ta. Điều này liên quan chặt chẽ tới lợi ích của các bên. Đối với nhà đầu tư, lợi ích là họ có thêm 66 ki-ốt mặt đường, gọi là ki-ốt hỗn hợp - công năng như nhà ở, từ 3 - 3,5 tầng để bán, đối với các hộ dân kinh doanh bên trong chợ là phố, dễ thấy, dễ trưng bày hàng hóa. Đối với bà con tiểu thương, những người được đền bù các ki-ốt nằm trong lòng chợ mới thì đây là điều cản trở công việc kinh doanh cũng như thu nhập của họ. Vì vậy họ đấu tranh yêu cầu thay đổi thiết kế.

Thứ tư, có sự tham gia của “lực lượng ngầm” vào quy trình thực hiện dự án đầu tư từ khâu xin cấp phép đầu tư đến khâu giải phóng mặt bằng, phân lô ki-ốt, nhận bồi thường và đây cũng là nguy cơ rủi ro tham nhũng. Trong mối quan hệ này, nhà đầu

tư đóng vai trò trung tâm trong việc cân đối lợi ích của 3 lực lượng tham gia dự án: bà con tiểu thương, chính quyền địa phương và “lực lượng ngầm”. Lực lượng ngầm được sử dụng như là một lực lượng hỗ trợ dự án, bao gồm các thành phần như người nhà quan chức, xã hội đen,... với những đòi hỏi về vật chất, về quyền được khai thác kinh doanh các dịch vụ tại chợ mới. Khi giao dịch với người dân, chính quyền địa phương không thể lạm dụng quyền lực của mình nhưng các lực lượng ngầm thì có thể như nếu lực lượng ngầm áp dụng “luật ngầm” hỗ trợ thực hiện dự án thông suốt, nhanh chóng hơn. Tất cả người dân đều sợ lực lượng ngầm, nhưng lực lượng ngầm lại sợ chính quyền và các doanh nghiệp đang tận dụng mối quan hệ này.

“*Thế lực ngầm đòi hỏi cả quyền lực, cả tiền. Nếu không cân đối được lợi ích giữa 3 đối tượng này, nguy cơ đổ vỡ dự án là rất cao*” - phỏng vấn nhà đầu tư dự án.

Thứ năm, việc thiếu sự tham gia của cộng đồng, tham gia của bà con tiểu thương cũng gây nên những vấn đề về quản trị dự án khi nhà đầu tư đề xuất giá thuê cho chợ mới. Như đề xuất hiện tại, giá thuê là 200.000 đồng/m²/tháng dường như quá cao cho bà con tiểu thương khi so sánh với giá thuê của các chợ tương tự trong thành phố. Một điểm quan trọng ở đây là đề xuất giá thuê do nhà đầu tư thảo luận với quan chức chính quyền và công bố ra, không có sự thỏa thuận giữa nhà đầu tư và người thuê về giá cả cũng như các điều khoản trong hợp đồng thuê dẫn đến sự không đồng thuận của bà con tiểu thương.

“*Kinh doanh ngày càng khó khăn hơn. Với giá thuê cao như vậy, làm thế nào chúng tôi (bà con tiểu thương) có thể sống được?*” - phỏng vấn tiểu thương ở chợ cũ.

Tài liệu tham khảo

- APIM-UNDP (2016), *Nghiên cứu về tính minh bạch và tham nhũng trong thu hồi đất tại Việt Nam*, Báo cáo hợp tác nghiên cứu của Viện Quản lý Châu Á Thái bình dương (Đại học Kinh tế Quốc dân) và UNDP, Hà Nội, Việt Nam.
- Baiocchi, G. (2003), ‘Emerging public spheres: Talking politics in participatory governance’, *American Sociological Review*, 68(1), 52-74.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989), ‘Building theories from case study research’, *The Academy of Management Review*, 14(4), 532-50.
- Mahjabeen, Z, Shrestha, KK, Dee, AJ. 2009. ‘Rethinking community participation in urban planning: The role of disadvantaged groups in Sydney metropolitan strategy’, *Australian Journal of Regional Studies*, 15(1), 45-63.
- Nguyễn Đăng Sơn (2006), ‘Phương pháp quy hoạch và quản lý đô thị có sự tham gia của cộng đồng’, *Tạp chí Kiến trúc Việt Nam*, truy cập lần cuối ngày 10 tháng 4 năm 2017, từ <<http://www.moc.gov.vn/vi/-web/guest/thong-tin-tu-lieu/-tin-chi-tiet/ek4I/86/17856/phuong-phap-quy-hoach-va-quan-ly-do-thi-co-su-tham-gia-cua-cong-dong.html>>.

5. Kết luận và kiến nghị

Việc tham gia thiếu thực chất, mang tính hình thức của cộng đồng vào quá trình ra quyết định và thực hiện dự án đầu tư đã mang lại những hậu quả nặng nề khi phát sinh những mầm mống rủi ro tham nhũng, thiếu trung thực và không đồng thuận của cộng đồng. Điều này đặc biệt đúng đối với các dự án PPP khi có nguy cơ nhà đầu tư cấu kết với quan chức nhà nước để đưa ra các quyết định có lợi cho bản thân, không quan tâm đến lợi ích của cộng đồng cũng như lợi ích của toàn xã hội. Sự tham gia hiện mới dừng ở việc người dân được thông báo về dự án. Cơ hội để họ được bày tỏ nguyện vọng, ý kiến còn ít và nếu có thì cũng chưa có cơ chế đảm bảo ý kiến của họ được cân nhắc và giải trình đầy đủ. Họ chưa thực sự được coi là đối tác của dự án.

Để tăng cường sự tham gia thực chất của cộng đồng vào một dự án PPP, cần có sự tham gia sâu hơn nữa của người dân/tiểu thương vào quy trình thực hiện dự án, tăng cường sự giám sát của người dân/cộng đồng đối với tất cả các khâu của dự án. Thứ nhất, cần có cơ chế để mọi người dân có cơ hội tham gia như nhau. Điều này không có nghĩa là tất cả mọi người dân đều có ý kiến, mà cần có cơ chế lựa chọn đại diện một cách khách quan. Thứ hai, người dân (hay các đại diện được lựa chọn khách quan) cần được tham vấn ở mọi công đoạn của dự án. Ý kiến của họ thể hiện nguyện vọng và kinh nghiệm. Những ý kiến này cần được chia sẻ, trao đổi và phản hồi từ các chuyên gia. Thứ ba, cần có cơ chế tiếp nhận và giải trình ý kiến của người dân. Người dân chỉ thực sự tin tưởng và tham gia thực chất khi họ biết ý kiến của họ được tôn trọng, kể cả khi không được sử dụng trong dự án.

- Nguyen, V.T., Le, Q. C., Tran, T.B. & Bryant, S. (2015), 'Citizen Participation in City Governance: Experiences from Vietnam', *Public Administration and Development*, 35, 34-45.
- Trịnh Mạnh Linh (2013), 'Tìm vốn cho phát triển kết cấu hạ tầng', Tạp chí Kinh tế và dự báo, truy cập lần cuối 10/4/2017, từ <<http://www.centralinvest.gov.vn/view/tim-von-cho-phat-trien-ket-cau-ha-tang-191.aspx>>.
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội, 'Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn', số 34/2007/PL-UBTVQH11.
- Vân Hà (2016), 'Xử lý nghiêm đơn vị nợ đọng vốn tạm ứng xây dựng cơ bản', *Thời báo Tài chính Việt Nam*, truy cập lần cuối ngày 10 tháng 4 năm 2017, từ <<http://thoibaotaichinhvietnam.vn/pages/nhip-song-tai-chinh/2016-06-08/xu-ly-nghiem-don-vi-no-dong-von-tam-ung-xay-dung-co-ban-32401.aspx>>.
- Wilson, Elizabeth J. & Vlosky, Richard P. (1997), 'Partnering Relationship Activities: Building Theory from Case Study Research', *Journal of Business Research*, 39, 59-70.
- Yang, K. & Callahan, K. (2007), 'Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: Participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality', *Public Administration Review*, 67(2), 249-264.
- Yin, K. Robert (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, Sage, Thousand Oaks, CA.