



Xây cầu

Bài học từ giải quyết vấn đề
ở Việt Nam

Xây cầu

Bài học từ việc giải quyết vấn đề
ở Việt Nam



Giấy phép Các sản phẩm Sáng tạo chung các tổ chức liên chính phủ phiên bản 3.0 Ghi nhận công tác giả (CC BY 3.0 IGO)

© 2018 Ngân hàng Phát triển Châu Á
6 ADB Avenue, thành phố Mandaluyong, 1550 Metro Manila, Phi-líp-pin
Tel +63 2 632 4444; Fax +63 2 636 2444
www.adb.org

Bảo lưu một số quyền. Xuất bản năm 2018.

Số lưu chiếu: ARM190353-2

Quan điểm nêu trong ấn phẩm này là của các tác giả và không nhất thiết phản ánh các quan điểm hay chính sách của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) hay Hội đồng Thống đốc của Ngân hàng hoặc các chính phủ mà họ đại diện. Khi nêu danh hoặc tham chiếu tới một vùng lãnh thổ hoặc khu vực địa lý cụ thể, hoặc khi sử dụng từ “quốc gia” trong tài liệu này, ADB không có ý định đưa ra bất kỳ nhận định nào về tư cách pháp lý hoặc tư cách khác của vùng lãnh thổ hoặc khu vực địa lý đó.

Tài liệu này được cung cấp theo Giấy phép Các sản phẩm Sáng tạo chung các tổ chức liên chính phủ phiên bản 3.0 Ghi nhận công tác giả (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>. Với việc sử dụng nội dung của tài liệu này, người dùng đã đồng ý ràng buộc với các điều khoản của giấy phép nói trên. Về việc ghi nhận công của tác giả, dịch thuật, chuyển thể và giấy phép, xin hãy tham khảo các quy định và điều khoản sử dụng tại trang <https://www.adb.org/terms-use#openaccess>.

Giấy phép Các sản phẩm Sáng tạo chung không áp dụng cho các tư liệu không thuộc bản quyền của ADB trong ấn phẩm này. Nếu tư liệu được lấy từ nguồn khác, xin hãy liên hệ với chủ sở hữu tác quyền hoặc nơi xuất bản nguồn tư liệu để xin phép sử dụng. ADB không phải chịu trách nhiệm pháp lý cho bất kỳ khiếu nại nào từ việc sử dụng tư liệu đó của độc giả.

Lưu ý:

Trong ấn phẩm này, “\$” chỉ đồng đô-la Mỹ.

ADB công nhận cách viết “Hàn Quốc” để chỉ Đại Hàn Dân quốc, “Vietnam” để chỉ “Việt Nam”, và “Hanoi” để chỉ Hà Nội.

Có thể tham khảo phần hiệu đính các ấn phẩm của ADB tại <http://www.adb.org/publications/corrigenda>

Ảnh bìa: Hoạt động thi công gắn hoàn tất trên cầu Vàm Cống bắc qua sông Hậu, một nhánh của dòng Mê-kông (Ảnh: Wilfredo Agliam).

Mục lục

Danh mục Bảng, Hình và Hộp	v
Lời tựa chung	vii
Lời cảm ơn	x
Các tác giả	xi
Danh mục từ viết tắt	xii
Báo cáo tóm tắt	xiii



Câu chuyện về hai cây cầu – và một con đường

1

Cơ chế Giải quyết khiếu nại là gì?	1
Dự án và Bối cảnh dự án	1
Cách tiếp cận của Nghiên cứu điển hình	4
Dữ liệu khiếu nại sơ bộ	5



Nhiều cách thức giải quyết vấn đề

8

Cơ chế Giải quyết khiếu nại kếp	8
<i>Cơ chế giải quyết đối với các khiếu nại liên quan tới tái định cư</i>	8
<i>Cơ chế giải quyết đối với các khiếu nại liên quan tới thi công</i>	11
Những sáng tạo về thể chế khác	12
<i>Ban Công tác đặc biệt</i>	13
<i>Văn phòng công tác hiện trường</i>	14
<i>Cơ quan thực thi</i>	14
<i>Tư vấn thiết kế chi tiết và hỗ trợ thực hiện</i>	16
<i>Can thiệp của đơn vị tài trợ</i>	16
<i>Ủy ban Điều phối dự án</i>	16
Cơ chế Giải quyết khiếu nại hỗn hợp của dự án	18
Nhận thức của các hộ bị ảnh hưởng về Cơ chế giải quyết khiếu nại	18



Xây cầu, phá vỡ rào cản

21

Xác định những nhân tố hỗ trợ cho việc giải quyết vấn đề hiệu quả	21
<i>Môi trường pháp lý và chính sách tiến bộ và thuận lợi</i>	21
<i>Tổ chức thể chế sáng tạo</i>	22
<i>Cam kết mạnh mẽ từ chủ đầu tư, nhà tài trợ và các cơ quan khác</i>	22
<i>Chức năng tổng hợp của các tư vấn và nhà thầu</i>	23
<i>Cấp ngân sách kịp thời và tài trợ hồi tố</i>	24
<i>Tài khoản bảo chứng cho các khoản chi trả đền bù bị trì hoãn</i>	24

Nhiều cách thức tham vấn và công khai thông tin	25
Chú trọng tỉ mỉ tới các biện pháp thiết kế kỹ thuật	25
Chú trọng tới thiết kế xã hội và việc thực hiện Chương trình khôi phục thu nhập	26
Mối quan hệ vô hình, tích cực giữa các bên hữu quan	26
Những lĩnh vực cần cải thiện	26
Trao đổi thông tin thường xuyên và kịp thời với các hộ bị ảnh hưởng	28
Xây dựng cơ sở dữ liệu khiếu nại có hệ thống	28
Đào tạo hoặc xây dựng năng lực giải quyết vấn đề	29



Hướng dẫn nhập môn về Xây cầu

30



Qua cầu

35



Phụ lục: Tái định cư bắt buộc và khiếu nại của công chúng theo thời gian

40

Quý đạo phát triển chính sách tái định cư	40
Sự phát triển của Luật khiếu nại	40

Cầu Cao Lãnh được xây dựng trên sông Tiền: Sau khi hoàn thành, dự án sẽ cải thiện tính kết nối và giảm thời gian đi lại giữa khu vực Đồng bằng sông Cửu Long và thành phố Hồ Chí Minh (Ảnh: Wilfredo Agliam).



Danh mục Bảng, Hình và Hộp

Bảng

1	Dữ liệu khiếu nại sơ bộ	5
---	-------------------------	---

Hình

1	Bản đồ Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long	3
2	Những loại khiếu nại liên quan tới tái định cư	8
3	Giải quyết những khiếu nại liên quan tới tái định cư	10
4	Các cơ quan tham gia giải quyết khiếu nại liên quan tới tái định cư	11
5	Các loại hình khiếu nại liên quan tới thi công	11
6	Giải quyết các khiếu nại liên quan tới thi công	12
7	Các cơ quan đã và đang giải quyết những khiếu nại liên quan tới thi công	13
8	Mốc thời gian thành lập các thể chế cho Dự án của TTPTQĐ	15
9	Vai trò đa diện của Cửu Long CIPM trong Dự án	15
10	Cơ chế GQKN hỗn hợp của dự án	19
11	Những nhân tố hỗ trợ của cơ chế GQKN hiệu quả	21
12	Danh mục các thành tố của cơ chế giải quyết khiếu nại	36
13	Các mối liên kết đa dạng giữa nhiều thành tố của cơ chế GQKN	38
A1	Quy đạo phát triển chính sách tái định cư	42
A2	Sự phát triển của Luật Khiếu nại	46

Hộp

1	Đất bên trong khu vực nút giao	22
2	Sụt lún đất	23
3	Các vết nứt xuất hiện trong nhà do thi công đường	23
4	Mức giá đền bù thống nhất	24
5	Chi trả đền bù bị trì hoãn: Các trường hợp thừa kế và thế chấp	25
6	Cây xăng và nhà trọ: Chuyên môn kỹ thuật trong giải quyết vấn đề	27
7	Chương trình khôi phục thu nhập được thiết kế tốt và vai trò của các tổ chức đoàn thể	28





Một kỹ sư giám sát hiện trường tại nút giao An Bình: Cán bộ của nhà thầu luôn là đầu mối tiếp xúc đầu tiên của những người khiếu nại (Ảnh: Nitish Jha).

Lời tựa chung

Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long (CMDRCP), bao gồm tỉnh Đồng Tháp và thành phố Cần Thơ của Việt Nam, gây chú ý do quy mô và tác động của nó. Việc xây dựng hai cây cầu dây văng lớn và tuyến đường kết nối dài 26 ki-lô-mét (km) sẽ làm giảm thời gian đi lại, cải thiện đáng kể tính kết nối, và thúc đẩy dòng lưu chuyển hàng hóa và dịch vụ tại một khu vực có ý nghĩa sống còn về kinh tế nhưng nhạy cảm về môi trường của đất nước. Dự án gồm khoản vay trị giá 410 triệu USD do Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) tài trợ, cùng với khoản vay bổ sung trị giá 260 triệu USD do Ngân hàng Xuất - Nhập khẩu Hàn Quốc đồng tài trợ và khoản viện trợ không hoàn lại trị giá 134 triệu USD từ Bộ Ngoại giao và Thương mại Ô-x-trây-li-a. Dự án đã thu hồi một diện tích đất lớn, với những tác động trực tiếp và gián tiếp tới đời sống và sinh kế của người dân. Mức độ tác động to lớn và phạm vi sâu rộng những công cụ và cách tiếp cận sáng tạo được các cơ quan quản lý dự án thiết kế nhằm giải quyết những khiếm khuyết chính là một trong những lý do dự án này được chọn làm nghiên cứu điển hình chung của Văn phòng Cán bộ Hướng dẫn Dự án Đặc biệt (OSPF) và Cơ quan Đại diện Thường trú của ADB tại Việt Nam. Nghiên cứu này nhằm nêu bật những bài học then chốt cho cán bộ nghiệp vụ của ADB và đối tác của các dự án do ADB tài trợ, với minh họa về những cách thức nào sẽ có hiệu quả và cách thức nào cần được cải thiện thêm trong các kịch bản giải quyết vấn đề trong tương lai.

Nghiên cứu này có giá trị bởi nó phân tích và giúp độc giả hiểu rõ về một Cơ chế Giải quyết khiếu nại (GQKN) phức tạp và đa diện ở cấp độ dự án. Trong số những phát hiện thú vị của nghiên cứu này, có hàng loạt các thể chế, công cụ, phương pháp và quy trình tạo thuận lợi, cũng như những giá trị cốt lõi bao quát các khía cạnh pháp lý, tài chính, xã hội, kỹ thuật, truyền thông và tổ chức của dự án cùng phối hợp với nhau để thúc đẩy cơ chế GQKN. Trong số này, đáng lưu ý là việc thiết lập những cơ chế như Ban Công tác

đặc biệt và Văn phòng công tác hiện trường – nơi giúp các bên hữu quan của dự án giải quyết các khiếu nại một cách kịp thời – và sử dụng vốn vay cho việc thu hồi đất và tái định cư thông qua tài trợ hồi tố.

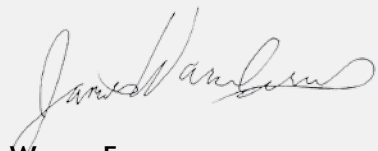
Bên cạnh đó, nghiên cứu chứng tỏ sự hội tụ giữa các cơ chế giải quyết khiếu nại liên quan tới tái định cư và khiếu nại liên quan tới xây dựng của tiểu dự án. Nó cũng củng cố tầm quan trọng của một môi trường thể chế tạo thuận lợi, khi các chính sách, luật pháp và quy trình đang được tiếp tục hoàn thiện ở Việt Nam – điều chỉnh cả vấn đề tái định cư và giải quyết khiếu nại – đã hỗ trợ và tiếp thêm sức mạnh cho cơ chế GQKN của dự án.

Nghiên cứu cho thấy rằng việc bồi đắp những giá trị cốt lõi nhất định cho các tổ chức, thể chế và trên thực tế là các cá nhân – như quyền làm chủ dự án, cam kết thực thi dự án và các nguyên tắc về công bằng và bình đẳng – cũng quan trọng như việc bảo đảm ngân sách đầy đủ cho các hoạt động tham vấn cộng đồng định kỳ, có ý nghĩa và rộng khắp; thiết lập một tài khoản bảo chứng cho các khoản chi trả đền bù bị trì hoãn; và sử dụng nhiều công cụ truyền thông đa dạng để nâng cao nhận thức về cơ chế GQKN.

Cuối cùng, nghiên cứu này nhấn mạnh lợi thế của những nỗ lực bền bỉ xét trên khía cạnh tần suất và tính kịp thời của hoạt động truyền thông với các bên liên quan bị ảnh hưởng; lợi ích của một cơ sở dữ liệu khiếu nại toàn diện và chuẩn hóa; và nhu cầu nâng cao nhận thức và xây dựng năng lực cho các cơ quan và cá nhân được giao nhiệm vụ giải quyết vấn đề.

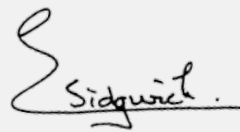
Xét tới tính chất của Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long, hình tượng những cây cầu lập đi lập lại là hết sức phù hợp. Các vấn đề, trong bối cảnh cơ chế GQKN của dự án, đã được giải quyết tốt nhất nhờ các cơ quan quản lý dự án đã xây dựng những “cây cầu”, tức các kênh thông tin liên lạc để kết nối với những người bị ảnh hưởng và giữ cho các

“cây cầu” này luôn mở cửa và có thể tiếp cận tại mọi thời điểm. Và lối nói ẩn dụ “qua cầu [...] ngay cả trước khi nó xuất hiện” hàm ý rằng một quy trình tham vấn rộng rãi với những người bị ảnh hưởng từ trước khi thực hiện dự án là mấu chốt của việc giải quyết vấn đề hiệu quả, bằng cách tìm hiểu những quan ngại của người dân và giảm thiểu tối đa viễn cảnh về các vấn đề trong tương lai thông qua lập kế hoạch chặt chẽ từ trước.



Warren Evans
Special Project Facilitator, OSPF

Với việc phát hành ấn phẩm này, chúng tôi hy vọng sẽ làm sáng tỏ những kinh nghiệm thành công và thực tiễn tốt nhất để thúc đẩy việc học hỏi và chia sẻ tri thức giữa các cán bộ dự án của ADB và các đối tác phát triển khác. Chúng tôi cũng lạc quan rằng ấn phẩm này sẽ đóng vai trò như một cẩm nang chi tiết về giải quyết vấn đề, cung cấp hướng dẫn về cách thức tốt nhất để tích hợp các yếu tố khác nhau cho một cơ chế GQKN vận hành hiệu quả trong bất kỳ bối cảnh phát triển nào.



Eric Sidgwick
Country Director, VRM



Một người bán hàng rong đang chờ phà: Sinh kế của những người như bà sẽ bị ảnh hưởng bởi việc thực hiện dự án (Ảnh: Nitish Jha).



Một chuyên gia về an toàn và một kỹ sư của nhà thầu đang thảo luận về các vấn đề hiện trường tại thành phố Cần Thơ, đoạn cuối của cầu Vàm Cống (Ảnh: Nitish Jha).

Lời cảm ơn

Chúng tôi đánh giá cao lời khuyên và hướng dẫn của ông Warren Evans, Cán bộ Hướng dẫn Dự án Đặc biệt, OSPF và ông Eric Sidgwick, Giám đốc quốc gia, VRM, trong quá trình xuất bản ấn phẩm này. Chúng tôi xin cảm ơn tất cả các lãnh đạo, cán bộ và nhân viên của Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long; ông Lưu Minh Trí, Giám đốc Trung tâm Phát triển quỹ nhà đất tỉnh Đồng Tháp; ông Hồ Văn Mẫn, Phó Giám đốc Trung tâm Phát triển quỹ đất thành phố Cần Thơ; và từ phía Tổng công ty Đầu tư phát triển và Quản lý dự án hạ tầng giao thông Cửu Long là các ông Phan Duy Lai, phó tổng giám đốc; ông Trần Quang Huy, Giám đốc dự án; và bà Hoàng Thanh Thủy, chuyên viên dự án.

Nhóm tác giả cũng nhận được rất nhiều những ý kiến đóng góp, nhận xét, thảo luận và hỗ trợ của rất nhiều chuyên gia: Pierre Arnoux, Nguyễn Công Hiệp, và Lê Anh Tín của đơn vị Tư vấn thiết kế chi tiết và hỗ trợ thực hiện dự án; Đinh Kiều Oanh, cán

bộ hỗ trợ phát triển xã hội, VRM; ThS. Roserillan Robidillo, cán bộ tham vấn cao cấp, OSPF; Vũ Đức Công, cán bộ quản lý cơ sở hạ tầng cao cấp, Đại sứ quán Ô-x-trây-li-a tại Việt Nam; Alfredo De Jesus, họa sĩ dàn trang tại OSPF; Stephen Banta, biên tập viên; Lawrence Casiraya, đọc bông; Cynthia Hidalgo, cán bộ truyền thông (xuất bản), Vụ Truyền thông (DOC); ThS. Katrina Fernando, cán bộ hỗ trợ truyền thông, DOC; Abraham Villanueva, cán bộ hỗ trợ quản lý hậu cần cao cấp (bản đồ), Văn phòng Dịch vụ Hành chính (OAS); Wyn Lauzon, cán bộ hành chính quản lý hậu cần (in ấn), OAS; Agnes Francisco, cán bộ hỗ trợ quản lý hậu cần (in ấn), OAS; và Lê Phong Châu, cán bộ biên - phiên dịch trong đợt công tác thực địa.

Cuối cùng, nhưng không kém phần quan trọng, nhóm tác giả xin được cảm ơn các thành viên cộng đồng, những người mà nếu không có sự tham gia tích cực của họ, ấn phẩm này sẽ không thể được hoàn thành.



Hội nghị cuối kỳ đánh giá Chương trình khôi phục thu nhập tại xã Tịnh Thới, thành phố Cao Lãnh, tỉnh Đồng Tháp vào tháng 6 năm 2017 (Ảnh: Pierre Arnoux).

Các tác giả

An phẩm này được xây dựng bởi một nhóm tác giả dưới sự chủ trì của Sushma Kotagiri, chuyên gia hỗ trợ dự án cao cấp, Văn phòng Cán bộ Hỗ trợ Dự án Đặc biệt (OSPF) (trưởng nhóm); Lê Đình Thắng, cán bộ dự án cao cấp (giao thông), Cơ quan Đại diện thường trú của ADB tại Việt Nam (VRM) (đồng trưởng nhóm); và Antoine Morel, chuyên gia môi trường cao cấp, VRM. Nitish Jha, chuyên gia phát triển xã hội cao cấp (tư vấn), đã đóng góp đáng kể trong quá trình nghiên cứu và chấp bút, cũng như điều phối việc xây dựng ấn phẩm này. Wilfredo Agliam, điều phối viên hỗ trợ

dự án, OSPF, đã hỗ trợ nhóm tác giả trong việc thiết kế và dàn trang, cũng như các hoạt động hành chính và phối hợp với các cơ quan và bên hữu quan tham gia.

Ông Lê Đình Thắng, cán bộ dự án cao cấp (giao thông), VRM đã đột ngột qua đời vào ngày 13 tháng 4 năm 2018, chỉ một thời gian ngắn trước khi dự án hoàn thành. Với những đóng góp quý báu của ông cho nghiên cứu này và nỗ lực trong việc triển khai Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long, ấn phẩm này xin được dành để tưởng nhớ ông.



Tham vấn cộng đồng tại xã Tịnh Thới, tháng 8 năm 2012: Hoạt động truyền thông bắt đầu từ sớm và liên tục là nền tảng của việc giải quyết vấn đề hiệu quả (Ảnh: Pierre Arnoux).

Danh mục từ viết tắt

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
BAH	bị ảnh hưởng (người hoặc hộ gia đình)
CMDRCP	Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long
CTĐB	công tác đặc biệt
CTKPTN	chương trình khôi phục thu nhập
Cửu Long CIPM	Tổng công ty Đầu tư phát triển và Quản lý dự án hạ tầng giao thông Cửu Long
DFAT	Bộ Ngoại giao và Thương mại (Ôx-trây-li-a)
ĐKTC	điều khoản tham chiếu
GQKN	giải quyết khiếu nại
GTVT	(Bộ) Giao thông Vận tải
ha	héc-ta
HTKT	hỗ trợ kỹ thuật
KEXIM	Ngân hàng Xuất - Nhập khẩu Hàn Quốc
km	ki-lô-mét
KSKĐCT	Khảo sát kiểm đếm chi tiết
m	mét
OSPF	Văn phòng Cán bộ Hỗ trợ Dự án Đặc biệt
TKCT&HTTH	thiết kế chi tiết và hỗ trợ thực hiện
TNMT	Tài nguyên và Môi trường (Sở)
TTPTQĐ	Trung tâm Phát triển Quỹ đất (thành phố Cần Thơ)
TTPTQNĐ	Trung tâm Phát triển Quỹ nhà đất (tỉnh Đồng Tháp)
UBĐP	Ủy ban điều phối
UBND	Ủy ban nhân dân
VRM	Cơ quan Đại diện thường trú của ADB tại Việt Nam

Báo cáo tóm tắt

Dự án đầu tư này sẽ tăng cường tính kết nối trong khu vực Đồng bằng sông Cửu Long của Việt Nam và tạo ra tuyến đường tiếp cận hiệu quả từ thành phố Hồ Chí Minh tới vùng Tây Nam Bộ thông qua việc xây dựng hai cây cầu dây văng bắc qua dòng sông Cửu Long và một tuyến đường cao tốc nối giữa chúng. Với khoản vay gồm 410 triệu USD do Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) tài trợ và 260 triệu USD từ Ngân hàng Xuất - Nhập khẩu Hàn Quốc, cùng khoản viện trợ không hoàn lại trị giá 130 triệu USD từ Bộ Ngoại giao và Thương mại Ô-x-trây-li-a (DFAT), dự án đã bắt đầu từ năm 2013 và được dự kiến hoàn thành trong năm 2018. Dự án đã thu hồi 224 héc-ta (ha) đất, tác động trực tiếp đến hơn 1.770 hộ gia đình và tác động gián tiếp, bổ sung đến 516 hộ gia đình khác. Căn cứ Tuyên bố về Chính sách an toàn của ADB (2009), dự án được xếp loại A cho cả tái định cư bắt buộc và an toàn môi trường.

Trong quá trình thực hiện, Cơ chế Giải quyết khiếu nại (GQKN) của dự án đã ghi nhận và xử lý tổng cộng 968 khiếu nại của những người bị ảnh hưởng, với tỉ lệ các khiếu nại liên quan đến tái định cư và thi công gần như bằng nhau. Cán bộ dự án của ADB và DFAT, cùng với các cơ quan quản lý dự án ở cấp quốc gia và cấp tỉnh, đã đáp ứng thách thức này bằng cách thiết kế một cơ chế GQKN dự án toàn diện và bảo đảm sự vận hành hiệu quả của nó thông qua nhiều nhân tố hỗ trợ.

Văn phòng Cán bộ Hỗ trợ Dự án Đặc biệt (OSPF) và Cơ quan Đại diện thường trú của ADB tại Việt Nam (VRM) đã quyết định xuất bản một nghiên cứu điển hình chung về cơ chế GQKN này, như một hướng dẫn cho các cán bộ nghiệp vụ của ADB và các đối tác phát triển khác về cách thức hiệu quả nhất để tích hợp những nhân tố này trong cơ chế GQKN cho các dự án của bản thân họ trong tương lai.

Phương pháp nghiên cứu kết hợp dữ liệu được thu thập thông qua các cuộc phỏng vấn và thảo luận

nhóm trọng điểm cùng với nghiên cứu tư liệu toàn diện. Các bên liên quan đã gặp gỡ trong khoảng thời gian hai tuần tại hiện trường, bao gồm các hộ gia đình bị ảnh hưởng, đặc biệt là những hộ đã sử dụng cơ chế GQKN; quan chức của các cơ quan có liên quan ở tất cả các cấp chính quyền; tư vấn thực hiện dự án, sau đây gọi là tư vấn thiết kế chi tiết và hỗ trợ thực hiện (TKCT&HTTH); các nhà thầu; cán bộ của cơ quan đại diện thường trú của ADB và cơ quan thực hiện dự án, Tổng công ty Đầu tư phát triển và quản lý dự án hạ tầng giao thông Cửu Long (Cửu Long CIPM); và đại diện của các tổ chức đoàn thể.

Nghiên cứu cho thấy hoạt động tham vấn trong giai đoạn chuẩn bị và thực hiện dự án có phạm vi rộng, bao quát hầu hết các hộ gia đình bị ảnh hưởng. Những khiếu nại phát sinh trong quá trình thực hiện dự án liên quan đến bất động sản hoặc tài sản bị thu hồi do dự án, tức các khiếu nại liên quan tới tái định cư, hoặc liên quan tới thiệt hại về tài sản hoặc môi trường do các hoạt động xây dựng của dự án, tức các khiếu nại liên quan tới thi công. Hai loại hình khiếu nại này được phản ánh qua sự hiện diện của hai cơ chế GQKN riêng rẽ hội tụ trong quá trình thực thi dự án, do bản chất của các vấn đề có sự trùng lặp.

Những thể chế tham gia cơ chế GQKN hỗn hợp này bao gồm các cơ quan giải phóng mặt bằng và tái định cư cấp tỉnh ở cả tỉnh Đồng Tháp và thành phố Cần Thơ. Cả hai cơ quan đã sắp xếp cơ chế GQKN tái định cư với đôi chút khác biệt, trong đó cơ quan ở Đồng Tháp lựa chọn thành lập Ban Công tác đặc biệt (STF) cấp tỉnh, với thành viên là các cán bộ chuyên môn và kỹ thuật để giải quyết khối lượng lớn khiếu nại. Trong khi đó, cơ quan ở Cần Thơ đã thành lập Văn phòng công tác hiện trường để thực hiện chương trình khôi phục thu nhập (CTKPTN), và sau đó bắt đầu hoạt động như một văn phòng liên lạc để giải quyết vấn đề giữa các hộ gia đình bị ảnh hưởng và chính cơ quan này. Đối với các khiếu nại liên quan đến thi công, điểm

liên hệ đầu tiên luôn là các nhà thầu, có hoặc không có sự tham gia của chính quyền địa phương như các ủy ban nhân dân xã/phường. Đối với cả hai loại hình khiếu nại, Cửu Long CIPM đóng một vai trò then chốt trong việc tạo thuận lợi, điều phối và giám sát quá trình giải quyết vấn đề, với sự hỗ trợ tích cực của tư vấn TKCT&HTTH. Các cán bộ dự án của cơ quan đại diện thường trú và DFAT, với vai trò đại diện cơ quan tài trợ, đã giúp thiết kế cơ chế GQKN thông qua hoạt động tham vấn với chính quyền cấp tỉnh, và sửa đổi cơ chế này trong quá trình thực hiện. Họ cũng giám sát chặt chẽ quá trình GQKN thông qua các đợt công tác thực địa và báo cáo giám sát được gửi đến họ từ cơ quan thực thi và tư vấn TKCT&HTTH. Cuối cùng, một Ủy ban Điều phối dự án (UBĐP) cấp quốc gia – với sự tham gia của lãnh đạo cấp cao thuộc cơ quan chủ quản, tức Bộ Giao thông Vận tải; cơ quan thực thi; các bộ ngành trung ương liên quan; Ủy ban nhân dân tỉnh Đồng Tháp và thành phố Cần Thơ; và ba cơ quan tài trợ – đã tạo ra một cơ quan giám sát với phạm vi bao quát toàn diện, cung cấp định hướng tổng thể cho cơ quan thực thi và các cơ quan quản lý cấp tỉnh.

Những nhân tố hỗ trợ hoạt động của cơ chế GQKN hỗn hợp trong Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng

bằng sông Cửu Long (CMDRCP) bao gồm: (i) một khung chính sách và pháp lý thuận lợi, khi các quy định về đền bù trong trường hợp tái định cư bắt buộc, bảo vệ môi trường và xử lý khiếu kiện đã tạo ra bối cảnh thuận lợi cho cơ chế GQKN cụ thể của dự án; (ii) một cách sắp xếp tổ chức sáng tạo, với những cơ chế GQKN riêng rẽ cho các khiếu nại về tái định cư và khiếu nại về thi công cùng những thực thể như Ủy ban Điều phối dự án, Ban Công tác đặc biệt và Văn phòng Công tác hiện trường, tất cả đều cho phép giải quyết các vụ việc nhanh chóng hơn; (iii) cam kết của chủ đầu tư, các cơ quan tài trợ và cơ quan thẩm quyền khác trong việc bảo đảm rằng dự án, gồm cả cơ chế GQKN của nó, được lập kế hoạch, thực hiện và giám sát một cách kỹ lưỡng, có sự tham vấn với các bên liên quan; (iv) chức năng tổng hợp của các tư vấn và nhà thầu, theo đó cơ quan thực thi dự án – thông qua tư vấn TKCT&HTTH – thực hiện giám sát hoạt động của các nhà thầu trong việc ghi nhận và giải quyết những khiếu nại liên quan tới hoạt động thi công, đồng thời cũng áp dụng một cách tiếp cận giải quyết vấn đề linh hoạt khi không dễ phân loại các khiếu nại thành khiếu nại về tái định cư hay thi công; (v) việc có sẵn nguồn vốn kịp thời và cơ chế tài trợ hồi tố, không chỉ giúp giảm thiểu chậm trễ khi tiến hành tham vấn rộng khắp hay các khảo sát cần thiết,



Khu đất bên trong nút giao An Bình: Theo một chỉ thị gần đây của chính phủ, 100% diện tích đất này sẽ bị thu hồi bởi dự án (xem Hộp 1) (Ảnh: Nitish Jha).

chi trả đền bù từ nguồn vốn vay, mà cơ chế tài trợ hồi tố còn cho phép sử dụng vốn vay để đền bù cho người bị ảnh hưởng bởi một dự án trước đó được gộp vào cùng CMDRCP; (vi) ngân sách nhà nước, đóng vai trò như tài khoản bảo chứng cho khoản đền bù chậm trả đối với những khoản thanh toán bị trì hoãn vì những lý do nằm ngoài tầm kiểm soát của dự án; (vii) vô số cách thức tham vấn và công khai thông tin được sử dụng một cách sáng tạo bởi các cơ quan quản lý dự án, kết hợp với các tổ chức đoàn thể, để phổ biến thông tin về cơ chế GQKN phù hợp với đặc điểm và các ưu tiên của nhóm dân cư mục tiêu; (viii) sự chú trọng tới các chi tiết của giải pháp thiết kế kỹ thuật ở giai đoạn lập kế hoạch; (ix) chú ý đến việc thực hiện chương trình khôi phục thu nhập và thiết kế xã hội, cũng như trước khi thực hiện chương trình – đây vốn là các biện pháp phòng ngừa để giúp giảm số lượng khiếu nại; và (x) những giá trị tích cực vô hình hỗ trợ cho việc vận hành các thủ tục giải quyết khiếu nại tương đối trơn tru.

Nghiên cứu cũng nhận thấy những lĩnh vực sau đây có thể được cải thiện hơn nữa: (i) việc trao đổi thông tin thường xuyên và kịp thời với các hộ gia đình bị ảnh hưởng, thuộc trách nhiệm của các cơ quan quản lý dự án; (ii) xây dựng một cơ sở dữ liệu khiếu nại có hệ thống, trong đó các loại dữ liệu khiếu nại khác nhau

được tiếp nhận có thể được lưu trữ và cập nhật, và có thể được truy cập từ xa bởi các bên liên quan được chỉ định; và (iii) đào tạo hoặc xây dựng năng lực giải quyết vấn đề cho các thành viên của nhóm thực hiện dự án, bao gồm cán bộ của các cơ quan chính phủ có liên quan, các chuyên gia tư vấn và nhà thầu.

Cuối cùng, nghiên cứu nhắc lại rằng các cơ quan giải quyết vấn đề cần có quan điểm toàn diện để cho phép họ xử lý những khiếu nại liên quan đến cả tái định cư và thi công, vốn đôi khi có thể trùng lặp. Trong bối cảnh cơ chế GQKN của mình, CMDRCP đã sử dụng một loạt các công cụ, thể chế và cách tiếp cận để giảm thiểu những quan ngại có thể nảy sinh trước khi chúng trở thành vấn đề, cũng như giải quyết mọi vấn đề phát sinh. Những yếu tố này, mà nghiên cứu sẽ khám phá chi tiết, có thể được phân loại thành: (i) thể chế và pháp lý, (ii) tài chính, (iii) phổ biến thông tin, truyền thông và tham vấn, (iv) thiết kế kỹ thuật và xã hội, (v) hiệu suất quản lý thời gian, và (vi) tổ chức. Các bên lập kế hoạch và thực hiện dự án bất kỳ trong tương lai có thể đánh giá những yếu tố nào trong số này là phù hợp trong bối cảnh dự án của họ và bảo đảm tích hợp chúng vào các cơ chế GQKN của dự án để mang lại tính bền vững lâu dài.





Hoạt động buôn bán và các sinh kế liên quan tại bốn bến phà sẽ bị ảnh hưởng khi hành khách đi phà chuyển sang sử dụng cầu sau khi xây xong. Việc phục hồi sinh kế cho các hộ gia đình bị ảnh hưởng đang được xem xét thông qua một Chương trình khôi phục thu nhập trong bối cảnh Kế hoạch Hành động xã hội của dự án (Ảnh: Nitish Jha).

Câu chuyện về hai cây cầu - và một con đường

1

Cơ chế Giải quyết khiếu nại là gì?

Một Cơ chế Giải quyết khiếu nại (GQKN) là sự kết hợp các thể chế, công cụ, phương pháp và quy trình để từ đó tìm cách giải quyết một khiếu nại. Nó cho phép những người bị ảnh hưởng (BAH) bởi dự án được tham gia cùng với các cơ quan quản lý dự án, thông qua vận dụng một quy trình được xác lập, nếu họ tin rằng các nhu cầu, quan ngại và quyền lợi của họ bị phớt lờ hoặc bị xâm phạm theo cách thức bất kỳ. Các cơ quan quản lý, đến lượt mình, lại tìm cách giải quyết những khiếu nại tiềm tàng bằng cách chủ động đưa ra các biện pháp nhằm giảm thiểu khiếu nại hoặc phân hồi và giải quyết các vấn đề được những người BAH đề đạt tới họ. Cơ chế GQKN có thể sử dụng cả những kênh chính thức và phi chính thức, và thường ấn định một khung thời gian cho việc giải quyết khiếu nại. Trong bất kỳ dự án nào do Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) hỗ trợ, Tuyên bố Chính sách an toàn 2009 của ADB đã quy định việc thiết lập các cơ chế GQKN đối với ba lĩnh vực chính sách an toàn chủ chốt, gồm: tái định cư bắt buộc, môi trường, và người dân tộc bản địa.¹

Cơ chế GQKN được vận hành bởi bên vay hoặc khách hàng, để tiếp nhận những quan ngại và khiếu nại của người BAH về kết quả môi trường và xã hội của dự án, đồng thời tạo thuận lợi cho việc giải quyết khiếu nại. Quy trình GQKN phải dễ hiểu, minh bạch, đáp ứng theo đặc điểm giới tính, phù hợp về mặt văn hóa và dễ dàng tiếp cận đối với tất cả những người bị ảnh hưởng và dễ tổn thương mà không mất chi phí và không có rủi ro bị trả thù. Những người bị ảnh hưởng phải được thông báo đầy đủ về cơ chế GQKN ở giai đoạn đầu của chu kỳ dự án và hồ sơ khiếu nại phải được lưu trữ cẩn thận. Cơ chế GQKN của dự án

không ngăn cản việc tiếp cận hệ thống hành chính và tư pháp của quốc gia tại bất kỳ thời điểm nào. Tuy nhiên, việc xử lý khiếu nại và giải quyết vấn đề một cách hiệu quả và có hiệu lực – được thực hiện thông qua một cơ chế GQKN tốt – sẽ dẫn tới một dự án bền vững và được chấp nhận rộng rãi mà không cần tới, hoặc giảm thiểu tối đa, tiến trình tư pháp.

Trên cơ sở này, Văn phòng Cán bộ Hướng dẫn Dự án Đặc biệt (OSPF) và Cơ quan Đại diện Thường trú của ADB tại Việt Nam đã quyết định xuất bản một nghiên cứu điển hình chung về cơ chế GQKN của Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long (CMDRCP), vốn được đánh giá là chủ động trong việc xử lý các quan ngại của người BAH. Mục tiêu của nghiên cứu chung này là có được sự hiểu biết sâu sắc từ những cách tiếp cận giải quyết vấn đề mà dự án áp dụng, và sử dụng hiểu biết này để chia sẻ với các cán bộ nghiệp vụ của ADB và các đối tác phát triển khác về những nhân tố thiết yếu tạo nên một cơ chế GQKN dự án hiệu quả.

Dự án và Bối cảnh dự án

Vùng đồng bằng sông Cửu Long đông đúc dân cư của Việt Nam có đặc trưng là con đường nhỏ hẹp đan xen với các sông ngòi và kênh rạch chằng chịt, khiến giao thông ở đây thường chậm chạp. Nơi đây không chỉ có Cần Thơ, thành phố đông dân nhất của đồng bằng sông Cửu Long và lớn thứ năm của cả nước, mà còn bao gồm một trong những khu vực sản xuất nông nghiệp lớn nhất nước. Khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long đóng vai trò thiết yếu trong sản xuất lúa gạo. Có tổng cộng 12 tỉnh thuộc đồng bằng sông Cửu Long, nơi được gọi là “vựa lúa” của Việt Nam. Dân số của khu vực này vào khoảng 18 triệu người, trong đó 80% tham gia hoạt động canh tác, chế biến

¹ Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB). *Tuyên bố Chính sách an toàn* (2009). Manila.

hoặc buôn bán lúa gạo. Việt Nam hiện là quốc gia xuất khẩu gạo lớn thứ hai trên thế giới, theo công bố của Viện Nghiên cứu lúa gạo quốc tế.² Việt Nam sản xuất gần 38 triệu tấn gạo mỗi năm, khoảng một nửa trong số đó được trồng tại đồng bằng sông Cửu Long; nơi này cũng đóng góp gần 90% tổng sản lượng gạo xuất khẩu của đất nước.³

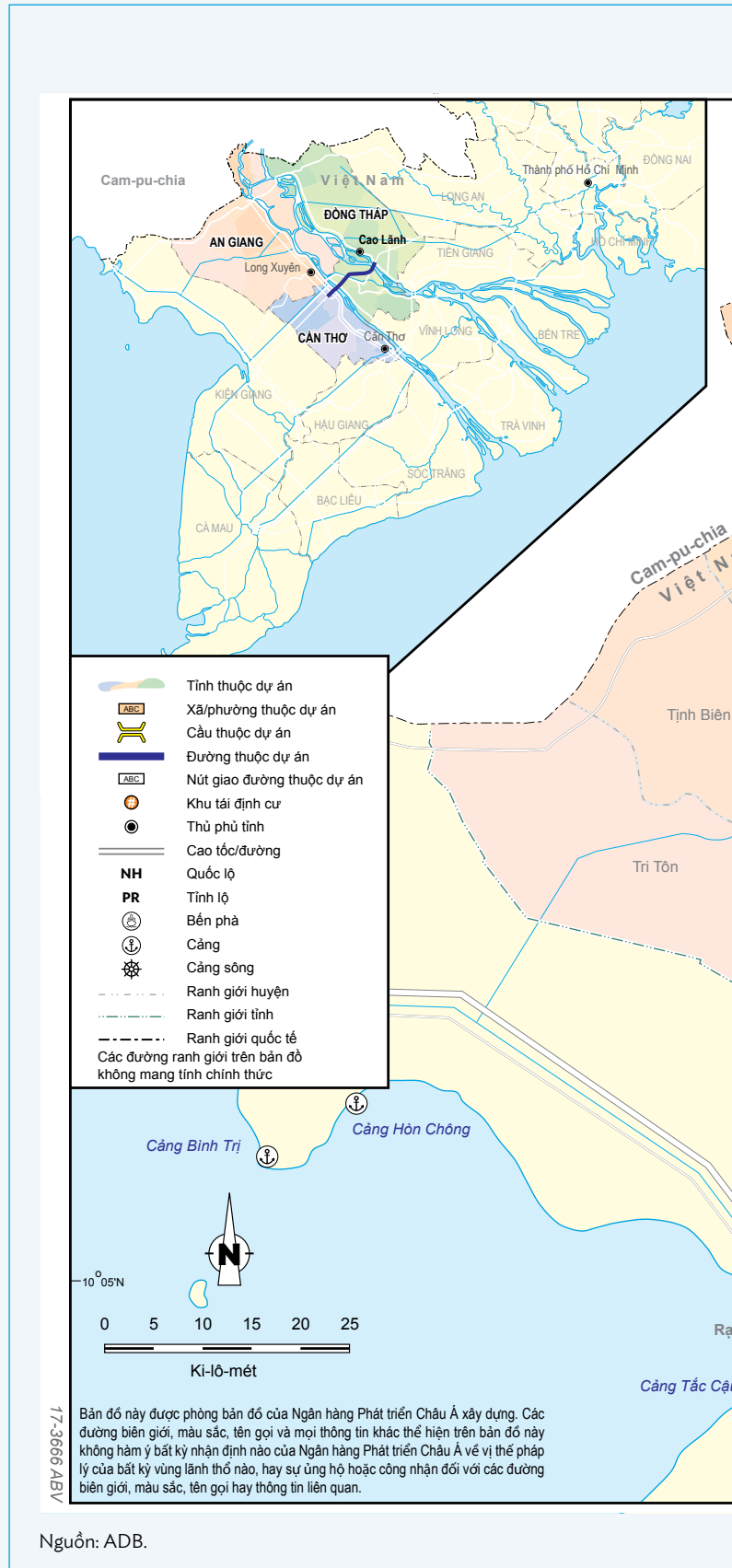
Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long (CMDRCP) nhằm mục tiêu thúc đẩy sự thịnh vượng trong khu vực thông qua việc xây dựng các cây cầu dây văng bắc qua hai nhánh chính của dòng Cửu Long - sông Tiền và sông Hậu - và một con đường bốn làn xe nối liền hai cây cầu. Cùng với nhau, ba cấu phần này tạo thành một bộ phận của tuyến giao thông chiến lược kết nối khu vực này với đường cao tốc phía Nam thứ hai của đất nước, cũng như kết nối trung tâm kinh tế và cụm đầu mối xuất khẩu quan trọng của thành phố Hồ Chí Minh ở phía đông và với Cam-pu-chia ở phía bắc. Dự kiến mạng lưới đường bộ được cải thiện sẽ giúp giảm gần một nửa thời gian di chuyển đến thành phố Hồ Chí Minh, và giảm bớt tình trạng tắc nghẽn trong dòng chảy hàng hóa và dịch vụ.⁴

Tổng chiều dài toàn tuyến của dự án là hơn 30 ki-lô-mét, bao gồm các nút giao, đường dẫn, cầu và đường cao tốc kết nối. Ngoài tỉnh Đồng Tháp và thành phố Cần Thơ, dự án cũng sẽ mang lại lợi ích cho tỉnh lân cận An Giang (xem Hình 1). Tuy nhiên, địa bàn dự án cũng là một trong những khu vực chịu rủi ro lớn nhất - xét trên phạm vi toàn cầu - từ các hiện tượng biến đổi khí hậu như lũ lụt, nước biển dâng và xâm nhập mặn. Do đó, cơ sở hạ tầng dự án được thiết kế để có khả năng thích ứng khí hậu, với các cây cầu và tuyến đường nối

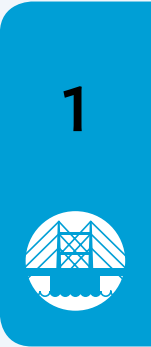
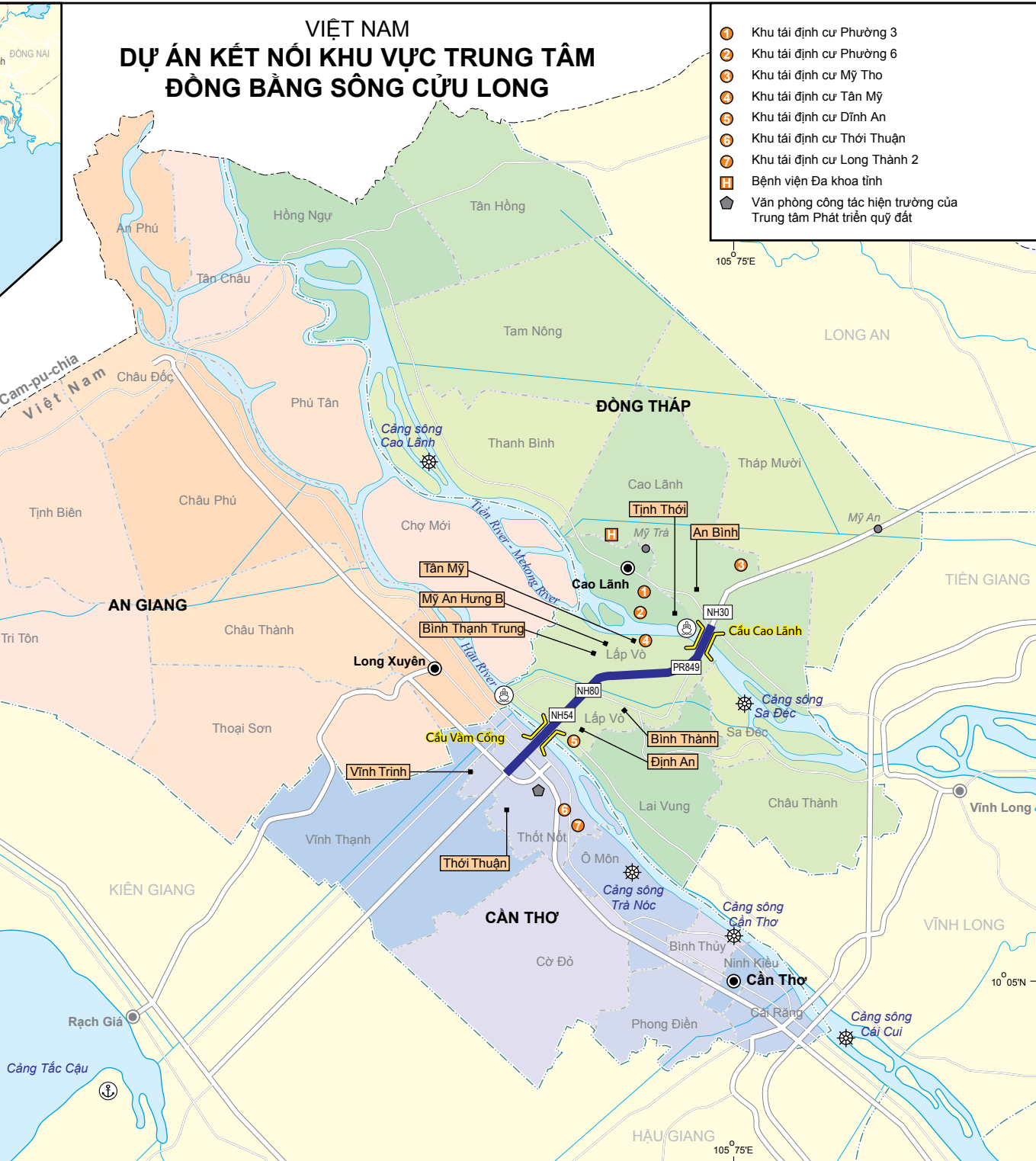
² Viện Nghiên cứu lúa gạo quốc tế. Mức tăng sản lượng thu hoạch gạo của Việt Nam qua nghiên cứu. <http://irri.org/our-impact/increase-food-security/vietnam-s-rice-harvest-rises-through-research> (truy cập ngày 9/3/2018).

³ Z.Xu. 2010. Hạn hán đe dọa vụ lúa của Việt Nam. *Tân Hoa Xã*. Ngày 25 tháng 3. <http://english.cri.cn/6966/2010/03/25/20215559273.htm>.

⁴ Khoản vay 3013-VIE: Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long (CMDRCP). 410 triệu USD (vốn vay OCR). Xem thêm thông tin tại <https://www.adb.org/projects/40255-033/main>. Dự án được thực hiện với sự hợp tác của Bộ Ngoại giao và Thương mại (DFAT), Chính phủ Ô-x-trây-li-a và Ngân hàng Xuất - Nhập khẩu Hàn Quốc (KEXIM). DFAT đã đóng góp khoản viện trợ không hoàn lại trị giá 134 triệu USD (Viện trợ 0353-VIE: CMDRCP), còn KEXIM cung cấp khoản vay trị giá 260 triệu USD.



Hình 1: Bản đồ Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long



được tôn cao để chúng không dễ bị ảnh hưởng bởi tình trạng sụt lún đất và mặt đường luôn cao hơn so với mực nước lũ dự báo trong tương lai là 3 mét.⁵

Hoạt động thi công dự án được bắt đầu từ cuối tháng 6 năm 2013 và dự kiến sẽ hoàn thành vào giữa năm 2018, với cả hai cây cầu và tuyến đường nối sẽ được thông xe đồng thời. Với diện tích đất bị thu hồi là 224 héc-ta, dự án đã tác động trực tiếp tới 1.778 hộ gia đình, hoặc gần 7.700 người BAH sinh sống tại tám xã và một phường, bao gồm 1.520⁶ hộ gia đình tại tỉnh Đồng Tháp và 258 hộ gia đình tại thành phố Cần Thơ. Trong số 571 hộ gia đình BAH cần phải di dời, 221 hộ đã mua đất tại các địa điểm tái định cư chính thức gần với khu vực dự án – cách nhà cũ của họ trong phạm vi từ 2-5km – và 350 hộ lựa chọn tự di dời, gồm cả một số ít hộ gia đình chuyển đến các tỉnh khác, nơi giá đất nông nghiệp rẻ hơn.⁷ Các chương trình khôi phục thu nhập toàn diện đã được thực hiện cho tất cả các hộ gia đình bị ảnh hưởng trực tiếp bởi dự án. Ngoài ra, tại bốn bến phà hiện thời, dự án cũng có tác động gián tiếp tới hoạt động thương mại và sinh kế của 516 tổ chức và cá nhân⁸ sau khi cầu Cao Lãnh và cầu Vàm Cống trên sông Tiền và sông Hậu đi vào hoạt động. Việc khôi phục sinh kế cho những hộ BAH này đang được xem xét thông qua một chương trình khôi phục thu nhập trong khuôn khổ Kế hoạch Hành động xã hội của dự án.

Một số tác động quan trọng chưa được dự báo đối với các hộ gia đình đã nảy sinh trong quá trình thực hiện dự án, bao gồm: (i) gián đoạn đường đi, cấp điện và cấp nước cho các hộ gia đình sinh sống và/hoặc đất nông nghiệp trong phạm vi tám vòng xuyên giao cắt kết nối các con đường hiện thời với tuyến đường dự án; (ii) sự cần thiết phải di dời một trụ điện cao thế vi phạm các quy định về tiếp cận cầu tại nút giao thuộc xã An Bình; và (iii) sụt lún trên diện rộng, gần 60 ha,

cả ở bên trong và bên ngoài địa bàn dự án, do việc sử dụng các công nghệ xử lý đất yếu trong quá trình thi công. Tới tháng 3 năm 2018, việc giải quyết các vấn đề này vẫn đang được tiếp tục.

Cách tiếp cận của Nghiên cứu điển hình

Xét tới quy mô tác động thu hồi đất và tái định cư, cũng như mức độ khiếu nại được xử lý tại các cấp khác nhau trong cơ chế GQKN của dự án, OSPF và Cơ quan Đại diện thường trú của ADB tại Việt Nam (VRM) đã xác định cơ chế GQKN của dự án là một nghiên cứu điển hình có giá trị nhằm làm sáng tỏ những cách tiếp cận khác nhau được áp dụng, các nhân tố hỗ trợ giúp vận hành cơ chế này, và những bài học kinh nghiệm trong quá trình giải quyết vấn đề, để cung cấp thông tin cho việc thiết kế và triển khai cơ chế GQKN hiệu quả trong các dự án do ADB hỗ trợ trong tương lai. Liên quan tới việc này, OSPF và VRM đã cử một đoàn công tác khảo sát sơ bộ trong tháng 4 năm 2017, tiếp đó là một đoàn công tác hiện trường trong tháng 11 năm 2017.

Phương pháp thực hiện nghiên cứu điển hình này là sự kết hợp giữa nghiên cứu các nguồn sơ cấp và thứ cấp. Việc rà soát các tài liệu liên quan đến dự án được tiếp nối bằng một đợt công tác hiện trường để thu thập tài liệu bổ sung, bao gồm dữ liệu về các khiếu nại và tham vấn các bên liên quan. Các bên liên quan bao gồm các hộ gia đình bị ảnh hưởng (BAH),⁹ đặc biệt là những hộ đã sử dụng cơ chế GQKN; cán bộ của các cơ quan liên quan ở cấp xã/phường, huyện và tỉnh; tư vấn thiết kế chi tiết và hỗ trợ thực hiện dự án (TKCT&HTTH);¹⁰ các nhà thầu; cán bộ của cơ quan

⁵ Đánh giá tác động môi trường – Báo cáo cuối kỳ (2011) Các cầu phân 4, 5 và 6. Hỗ trợ kỹ thuật của ADB: Chuẩn bị Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long; “Một phương pháp lồng ghép thích nghi biến đổi khí hậu trong quy hoạch và thiết kế cơ sở hạ tầng – Các cây cầu” (2015). Cơ quan Phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID).

⁶ Con số này bao gồm 10 hộ gia đình bị ảnh hưởng từ một dự án trước đó của địa phương được tích hợp vào trong dự án của ADB sau này.

⁷ Báo cáo giám sát tái định cư và xã hội của dự án CMDRCP, Việt Nam – Báo cáo Quý số 14. Tháng 10/2017. Thành phố Cao Lãnh, tỉnh Đồng Tháp: Tư vấn TKCT&HTTH cho Tổng công ty Cửu Long và ADB. https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/40255/40255-033-smr-en_0.pdf

⁸ Con số này bao gồm 133 hàng quán kinh doanh cố định (tự sở hữu hoặc thuê), ước tính 133 người bán hàng rong, và khoảng 250 người lái xe ôm tại bốn bến phà (xem Kế hoạch hành động xã hội bản cuối, CMDRCP, tháng 4/2013, Tư vấn TKCT&HTTH).

⁹ Đoàn công tác đã gặp gỡ đại diện của 50 hộ gia đình bị ảnh hưởng, đa số họ đã sử dụng cơ chế GQKN của dự án. Trong số này, có 37 người đã tham gia các cuộc thảo luận nhóm trọng điểm được tổ chức tại 5 địa điểm, những người còn lại được phỏng vấn sâu tại nhà riêng ở các xã, phường hoặc khu tái định cư.

¹⁰ Tư vấn hỗ trợ thiết kế chi tiết và thực hiện dự án là kỹ sư xây dựng, thường được gọi là tư vấn hỗ trợ thực hiện dự án.



đại diện thường trú và cơ quan thực thi là Tổng công ty Đầu tư phát triển và Quản lý dự án hạ tầng giao thông Cửu Long (Cửu Long CIPM); đại diện các tổ chức đoàn thể;¹¹ và những bên khác tham gia lập kế hoạch và thực hiện dự án. Các cuộc phỏng vấn bán cấu trúc, họp và thảo luận nhóm trọng điểm đã được sử dụng để thu thập dữ liệu và thông tin từ các bên liên quan chủ chốt của dự án.

Ngoài việc xác nhận chắc chắn rằng thông tin của dự án đã được phổ biến rộng rãi và hoạt động tham vấn có ý nghĩa đã được tiến hành tại tất cả các giai đoạn của dự án, sự chú trọng cũng được dành cho những người khiếu nại, để tìm hiểu bản chất của các khiếu nại và đánh giá hiệu quả của quy trình xử lý khiếu nại. Quy trình giải quyết vấn đề trong CMDRCP đã làm nổi bật nhiều bài học tích cực và một số ít hạn chế của cơ chế GQKN dự án, từ đó chỉ ra cách thức tăng cường cơ chế GQKN và các cơ chế trách nhiệm giải trình khác của những dự án trong tương lai.

Dữ liệu khiếu nại sơ bộ

Các hoạt động tham vấn trong quá trình chuẩn bị và thực hiện dự án đã được triển khai trên quy mô lớn, đạt tỉ lệ bao phủ gần như toàn bộ các hộ gia đình BAH. Đại diện của hơn 1.250 hộ BAH đã tham dự các cuộc họp tham vấn và công bố thông tin dự án, trong khi những người không thể tham dự đã được cán bộ của các tổ chức đoàn thể và chính quyền địa phương liên lạc để thông tin.¹² Hiệu quả của những nỗ lực tiếp cận này dường như đã được đền đáp. Các đại diện hộ gia đình mà đoàn công tác gặp gỡ trong phạm vi nghiên cứu này đã thể hiện hiểu biết của họ về dự án và cơ chế GQKN của dự án, cách thức hoạt động của cơ chế này, và bày tỏ sự hài lòng với các hoạt động tham vấn của dự án ngay từ khi bắt đầu.

Khiếu nại chỉ phát sinh trong giai đoạn thực hiện dự án và liên quan đến đất đai hoặc tài sản bị thu hồi do

dự án (khiếu nại liên quan tới tái định cư) hay thiệt hại đối với tài sản hoặc môi trường do các hoạt động thi công của dự án (khiếu nại liên quan đến thi công). Tổng cộng, có ít nhất 968 khiếu nại đã được các cơ quan quản lý dự án tiếp nhận từ tháng 6 năm 2013 đến tháng 11 năm 2017 (xem Bảng 1). Theo ước tính chính thức ở cả hai tỉnh dự án, có 479 khiếu nại liên quan đến tái định cư đã được giải quyết, do các công trình xây lắp của dự án đã gần hoàn thành.¹³ Trong khi đó, các nhà thầu tham gia tám gói thầu mua sắm của dự án báo cáo rằng họ đã nhận được 489 khiếu nại liên quan đến thi công, phần lớn trong số này đã được giải quyết, song vẫn còn một số ít khiếu nại đang trong quá trình xử lý và giám sát bởi tư vấn TKCT&HTTH thay mặt cho Cửu Long CIPM.¹⁴

Bảng 1: Dữ liệu khiếu nại sơ bộ

Thông số dữ liệu	Số lượng
Tác động trực tiếp:	
Các hộ gia đình bị ảnh hưởng (tỉnh Đồng Tháp)	1.520
Các hộ gia đình bị ảnh hưởng (thành phố Cần Thơ)	268
Tổng số hộ gia đình bị ảnh hưởng	1.788
Tác động gián tiếp (tại 4 bến phà):	
Tổng số đơn vị/cá nhân	516
Tổng số đơn vị/cá nhân bị ảnh hưởng	2.304
Số hộ gia đình tham dự các phiên họp tham vấn (ước tính)	1.250
Số khiếu nại liên quan tới tái định cư (tỉnh Đồng Tháp)	460
Số khiếu nại liên quan tới tái định cư (thành phố Cần Thơ)	19
Số khiếu nại liên quan tới thi công	489
Tổng số khiếu nại	968

Lưu ý: Do thiếu thông tin chi tiết, không thể tính được mức độ liên hệ giữa các hộ gia đình bị ảnh hưởng đã gửi cả các khiếu nại liên quan tới tái định cư và liên quan tới thi công.

Nguồn: Trung tâm Phát triển quỹ nhà đất tỉnh Đồng Tháp, Trung tâm Phát triển quỹ đất thành phố Cần Thơ, và tư vấn TKCT&HTTH, tháng 11/2017.

¹¹ Trong bối cảnh Việt Nam, có các tổ chức hiệp hội với quy mô toàn quốc, được tài trợ từ ngân sách nhà nước và có thể được sử dụng để thực hiện các chương trình hoặc chiến dịch của nhà nước. Ví dụ bao gồm Hội Liên hiệp Phụ nữ, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh, Mặt trận Tổ quốc và Đoàn thanh niên.

¹² Ghi chép tại hiện trường; phỏng vấn với chuyên gia tái định cư, tư vấn TKCT&HTTH, thành phố Hồ Chí Minh, ngày 14/11/2017.

¹³ Các báo cáo gửi đoàn công tác của ADB về “Hiện trạng thu hồi đất và Chương trình khôi phục thu nhập cho các Thành phần 1 và 2 – CMDRCP” của Trung tâm Phát triển quỹ nhà đất tỉnh Đồng Tháp, ngày 14/11/2017; và “Dữ liệu về đền bù, hỗ trợ và tái định cư của Thành phần 3 – CMDRCP” của Trung tâm Phát triển quỹ đất thành phố Cần Thơ, ngày 14/11/2017.

¹⁴ Dữ liệu được cung cấp bởi tư vấn TKCT&HTTH, thành phố Cao Lãnh, ngày 24/11/2017.







Một số người bị ảnh hưởng bởi dự án gặp gỡ đoàn công tác của ADB, tháng 11 năm 2017 (Ảnh: Wilfredo Agliam và Nitish Jha).

Nhiều cách thức giải quyết vấn đề

2

Có rất nhiều yếu tố tạo thuận lợi cho các cơ quan có thẩm quyền của CMDRCP xử lý khối lượng khổng lồ những khiếu nại mà họ đã tiếp nhận. Yếu tố đầu tiên trong số này là khái niệm cơ chế Giải quyết khiếu nại (GQKN) của dự án với một cấu trúc kép mà, qua tiến trình thực hiện dự án, đã cho thấy mức độ linh hoạt và hội tụ trong cách thức vận hành của nó, khi tất cả các loại hình khiếu nại cuối cùng đều được xử lý bởi cùng các cơ quan.

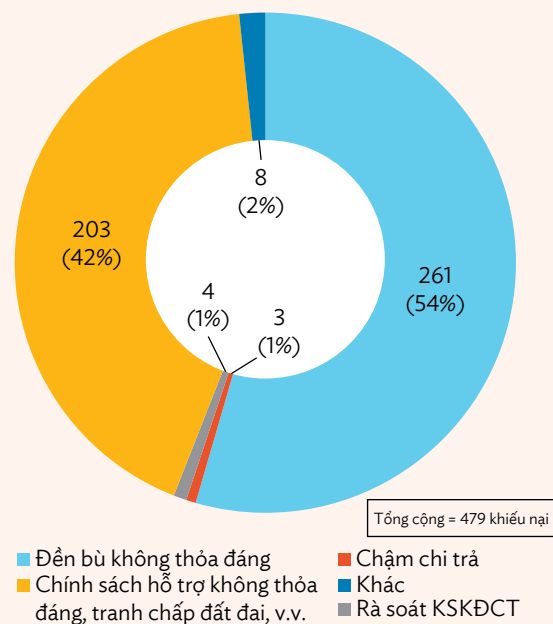
Cơ chế Giải quyết khiếu nại kép

Trong dự án này, có hai cơ chế GQKN riêng rẽ đã được thiết lập, một để phục vụ các khiếu nại liên quan tới tái định cư và cơ chế kia để xử lý các khiếu nại liên quan tới thi công, như được nêu lần lượt trong kế hoạch tái định cư và đánh giá tác động môi trường. Trong tiến trình thực hiện dự án, đã có rất nhiều lần điều chỉnh, và cuối cùng các bên đã quyết định giao cho Cửu Long CIPM – với sự hỗ trợ của tư vấn TKCT&HTTH – nhiệm vụ điều phối thực hiện các cơ chế GQKN của dự án. Trong khi cấu trúc và quy trình tổng thể của cơ chế GQKN nhìn chung là giống nhau, các mốc thời hạn xử lý đã được điều chỉnh tùy thuộc vào mức độ nghiêm trọng và sự phức tạp của khiếu nại. Những khiếu nại phức tạp hơn sẽ có thời gian xử lý lâu hơn, do chúng liên quan tới việc ra quyết định ở các cấp thẩm quyền cao hơn.

Cơ chế giải quyết đối với các khiếu nại liên quan tới tái định cư

Những khiếu nại về tái định cư bao gồm hàng loạt vấn đề, từ việc đền bù không thỏa đáng, khảo sát kiểm

Hình 2: Những loại khiếu nại liên quan tới tái định cư



Nguồn: Trung tâm Phát triển quỹ nhà đất tỉnh Đồng Tháp và Trung tâm Phát triển quỹ đất thành phố Cần Thơ, tháng 11 năm 2017.

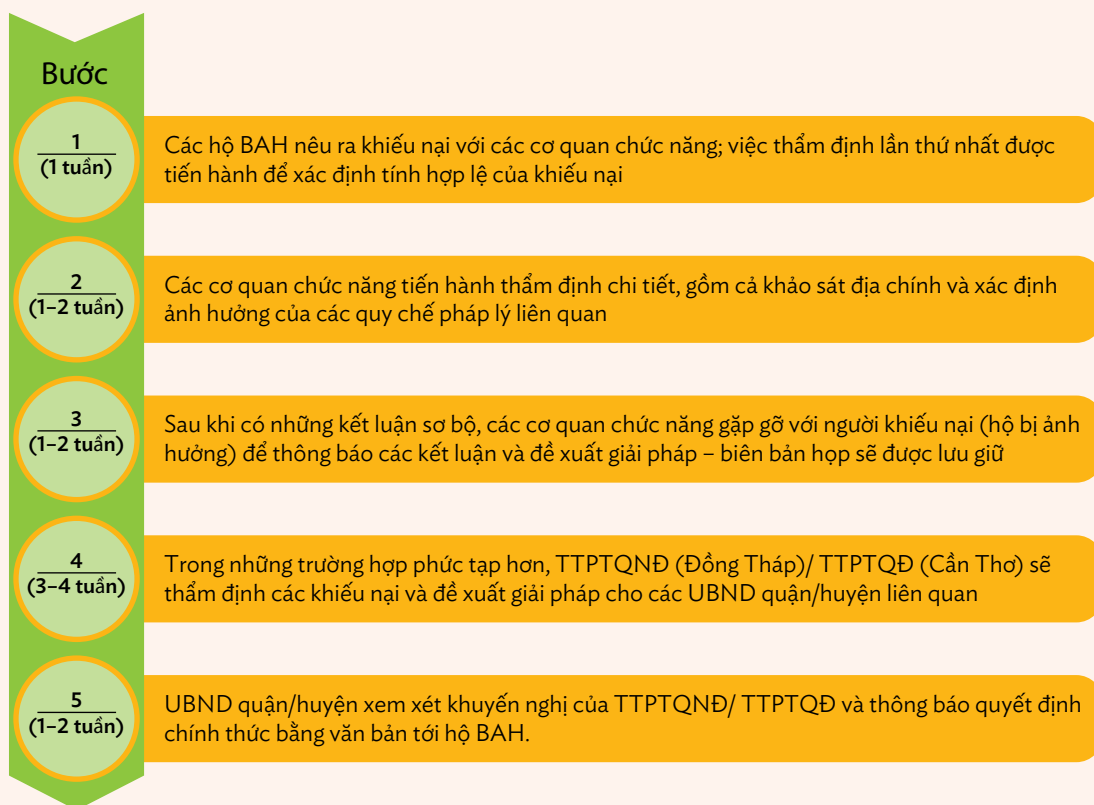
đếm chi tiết (KSKĐCT) không chính xác hoặc không đầy đủ, chậm chi trả, thiếu giấy tờ sở hữu rõ ràng đối với đất hoặc công trình tài sản, đến chính sách hỗ trợ không thỏa đáng cho việc khôi phục sinh kế (xem Hình 2).¹⁵ Việc đánh giá để xác định tính hợp thức của khiếu nại bắt đầu từ khi hộ gia đình BAH nêu ra khiếu nại với các cơ quan có thẩm quyền, có thể là ủy ban nhân dân địa phương hoặc cơ quan phát triển quỹ đất của tỉnh.

¹⁵ Thuật ngữ “không thỏa đáng” để chỉ nhận thức của người BAH hoặc hộ gia đình BAH rằng việc đền bù hoặc chính sách hỗ trợ mà dự án đưa ra không đáp ứng kỳ vọng của họ.



Cán bộ của cơ quan thu hồi đất và tái định cư, Trung tâm Phát triển quỹ nhà đất tỉnh Đồng Tháp đang trao đổi tại khu tái định cư Phường 3, thành phố Cao Lãnh. Các cán bộ này là đầu mối liên hệ tại cơ sở đối với những khiếu nại liên quan tới tái định cư (Ảnh: Nitish Jha).

Hình 3: Giải quyết những khiếu nại liên quan tới tái định cư



BAH = bị ảnh hưởng; TTPTQĐ = Trung tâm Phát triển quỹ đất; TTPTQND = Trung tâm Phát triển quỹ nhà đất; UBND = Ủy ban nhân dân.

Nguồn: Chuyển thể từ các Kế hoạch Tái định cư của CMDRCP (Bản cuối), tỉnh Đồng Tháp và thành phố Cần Thơ, tháng 2 năm 2013, Hà Nội, Việt Nam; Bộ Giao thông Vận tải và Tổng công ty Đầu tư phát triển và quản lý dự án hạ tầng giao thông Cửu Long.

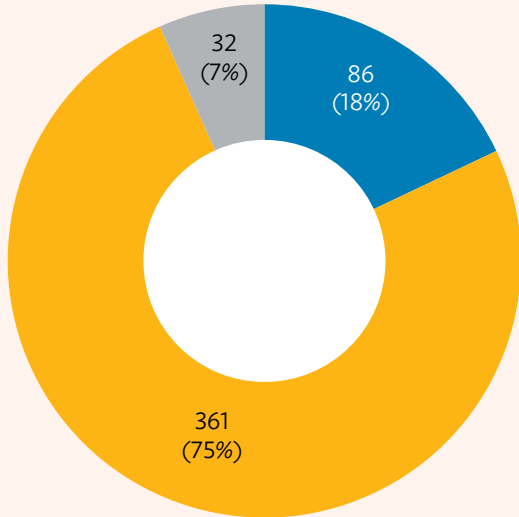
Hình 3 cho thấy quá trình giải quyết các khiếu nại liên quan đến tái định cư. Trên lý thuyết, các bước từ 1 đến 3 liên quan đến các ủy ban nhân dân xã/phường, ủy ban nhân dân quận/huyện, Trung tâm Phát triển quỹ nhà đất (TTPTQND) tại tỉnh Đồng Tháp hoặc tương đương, Trung tâm Phát triển quỹ đất (TTPTQĐ) tại thành phố Cần Thơ, gồm cả các cán bộ kỹ thuật khi cần (xem Hình 4). Chánh thanh tra quận/huyện và cán bộ của Sở Tài nguyên và Môi trường dự kiến cũng được tham gia. Các bước này được ghi chép lại thông qua các biên bản họp, được ký bởi tất cả những người tham dự. Bước 4 được kích hoạt đối với các trường hợp phức tạp hơn, trong đó TTPTQND hoặc TTPTQĐ thông báo chính thức bằng văn bản cho UBND quận/huyện

về một giải pháp khả thi sau khi cân nhắc kỹ lưỡng vấn đề. Ở Bước 5, UBND quận/huyện gửi thông báo về quyết định của mình cho hộ BAH; các hộ này có thể kháng cáo lên UBND tỉnh hoặc thành phố nếu vẫn không hài lòng với kết quả; sau bước đó, biện pháp duy nhất của họ là viện đến hệ thống tư pháp.¹⁶ Toàn bộ quy trình được dự kiến kéo dài từ 7 đến 11 tuần đối với mỗi khiếu nại, hoặc tổng cộng 3 tháng nếu sử dụng hệ thống bên ngoài.

Kế hoạch tái định cư đã dự báo đúng khi lưu ý rằng trong giai đoạn triển khai thực tế, các khiếu nại có thể được gửi trực tiếp đến TTPTQND hoặc TTPTQĐ. Hơn nữa, trên thực tế, khối lượng khiếu nại lớn ở tỉnh

¹⁶ Trên thực tế, kịch bản khiếu kiện pháp lý không xảy ra trong CMDRCP, dù là khiếu nại liên quan tới tái định cư hay tới thi công.

Hình 4: Các cơ quan tham gia giải quyết khiếu nại liên quan tới tái định cư



■ UBND xã/phường
■ UBND quận/huyện
■ Cấp tỉnh (Ban CTĐB, TTPTQNĐ; không có TTPTQĐ)

CTĐB = công tác đặc biệt
 TTPTQĐ = Trung tâm Phát triển quỹ đất thành phố Cần Thơ
 TTPTQNĐ = Trung tâm Phát triển quỹ nhà đất tỉnh Đồng Tháp
 Nguồn: Tư vấn TKCT&HTTH và các nhà thầu, tháng 11 năm 2017.

Đồng Tháp thường có nghĩa là số cán bộ tham gia vào từng bước ít hơn so với dự kiến ban đầu để có thể xử lý từng khiếu nại nhanh hơn.

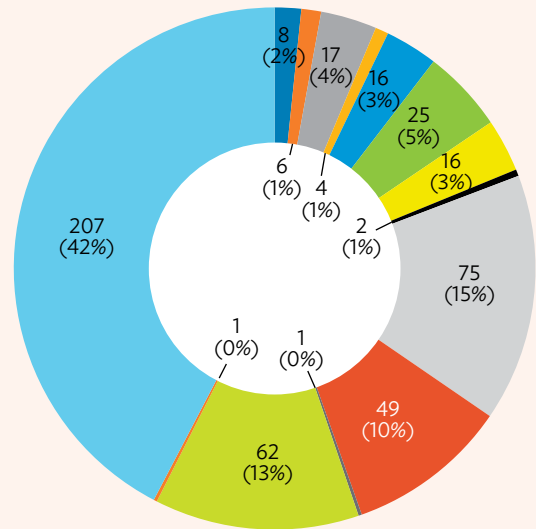
Cơ chế giải quyết đối với các khiếu nại liên quan tới thi công

Những khiếu nại chính về môi trường bao gồm các vấn đề từ ô nhiễm cục bộ (như bụi, tiếng ồn, ô nhiễm nước, dầu nhớt hóa học và mùi hôi) đến những vấn đề quan trọng hơn như thiệt hại tới sản xuất nông nghiệp (do gián đoạn tưới tiêu, giảm năng suất nông nghiệp do đất nông nghiệp hoặc cây trồng bị ảnh hưởng, phá vỡ kè giữ nước, tắc nghẽn cống) và các vết nứt xuất hiện trong nhà do hoạt động đóng cọc. Những khiếu nại nghiêm trọng và phức tạp hơn cũng ảnh hưởng đến nhiều hộ gia đình, ví dụ, sụt lún đất nông nghiệp đột ngột do một số quy trình thi công nhất định (xem Hình 5). Trong khi tất cả các khiếu

nại liên quan đến tái định cư đã được xử lý, thì một số khiếu nại liên quan đến thi công vẫn đang được giải quyết.

Đối với các khiếu nại liên quan đến thi công, người đầu tiên mà các hộ BAH tiếp xúc thường là đơn vị thi công tại khu vực dự án (Bước 1 trong Hình 6; cũng xem Hình 7). Do đó, hoạt động của cơ chế GQKN này đôi khi rất trực tiếp, đặc biệt đối với những vấn đề nhỏ. Các cá nhân có thể khiếu nại nếu họ tin rằng tài sản, đời sống, hoạt động kinh doanh, sức khỏe của họ hoặc môi trường công cộng bị ảnh hưởng tiêu cực bởi các hoạt động của dự án. Nếu ủy ban nhân dân xã/phường đã tham gia với tư cách nhân chứng hoặc bên hòa giải trong quá trình này, họ sẽ vào sổ đăng ký và chuyển khiếu nại đến nhà thầu hoặc chủ

Hình 5: Các loại hình khiếu nại liên quan tới thi công

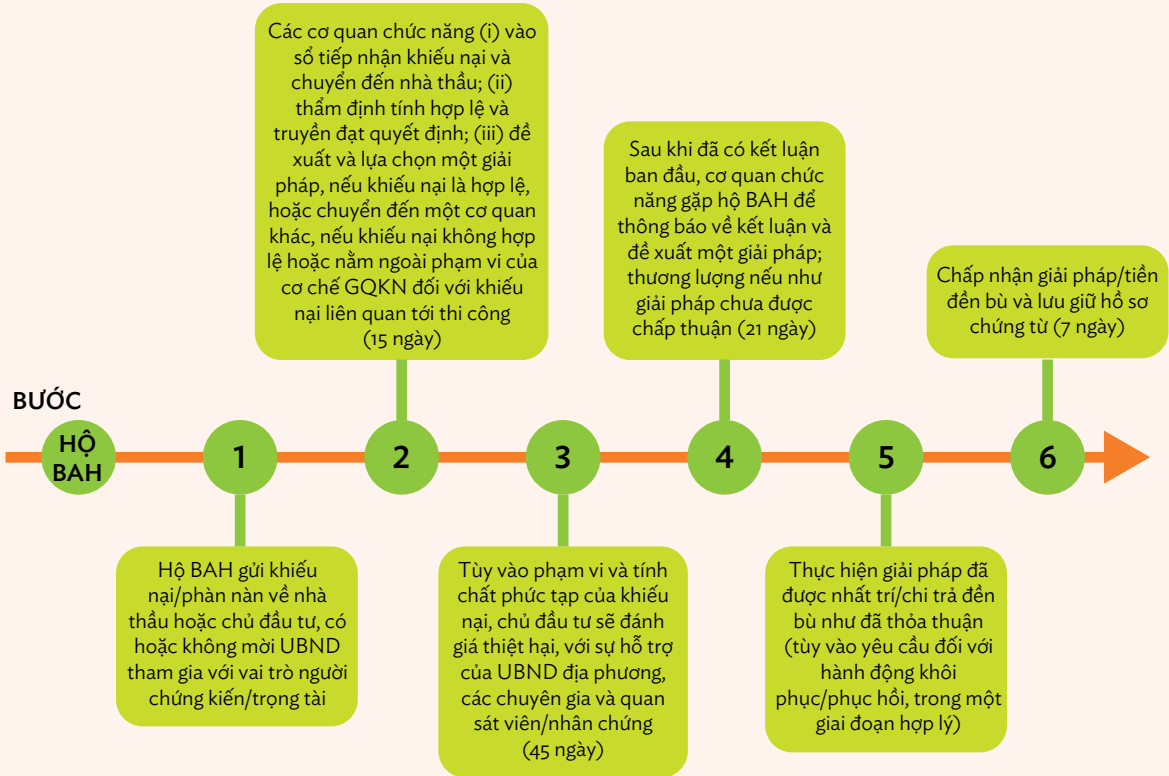


■ Chậm đền bù
■ Giảm năng suất nông nghiệp
■ Tạo môi trường cho côn trùng sinh sôi
■ Thoát nước kém tại hiện trường
■ Phá vỡ kè giữ nước
■ Làm sập tường
■ Bụi bẩn
■ Ô nhiễm nước
■ Ngập nhà
■ Gián đoạn nguồn cung tưới tiêu
■ Thiệt hại đất canh tác
■ Nứt nhà
■ Sụt lún đất canh tác
■ Sụt lún đường

Nguồn: Tư vấn TKCT&HTTH và các nhà thầu, tháng 11 năm 2017.



Hình 6: Giải quyết các khiếu nại liên quan tới thi công



BAH = bị ảnh hưởng; GQKN = giải quyết khiếu nại; UBND = ủy ban nhân dân.

Nguồn: Đánh giá tác động môi trường – Báo cáo hoàn thành (2011) Các thành phần 4, 5 và 6. Hỗ trợ kỹ thuật của ADB: Chuẩn bị Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long.

đầu tư. Nhà thầu hoặc chủ đầu tư sau đó sẽ tiến hành thẩm định để đánh giá tính hợp lệ, thông tin cho người khiếu nại về kết quả thẩm định, và đề xuất một giải pháp nếu như khiếu nại này là hợp thức. Tiếp đó, công ty bảo hiểm sẽ đánh giá thiệt hại, với sự hỗ trợ của ủy ban nhân dân địa phương và các cơ quan chuyên môn được hai bên nhất trí, và sau đó một giải pháp hoặc mức đền bù sẽ được đưa ra cho người khiếu nại. Một quy trình thương lượng có thể diễn ra tiếp theo sau, trong đó hộ bị ảnh hưởng có thể tự thuê đơn vị thẩm định của mình – ví dụ như một nhà thầu xây dựng địa phương – để đánh giá mức độ thiệt hại. Nếu hộ bị ảnh hưởng vẫn không thỏa mãn với giải pháp hoặc mức đền bù mà nhà thầu hoặc Cửu Long CIPM đưa ra, ngay cả khi có sự tham gia của bên trung gian thứ ba, họ sẽ có toàn quyền khởi kiện, song trường hợp này đã không xảy ra trên thực tế.

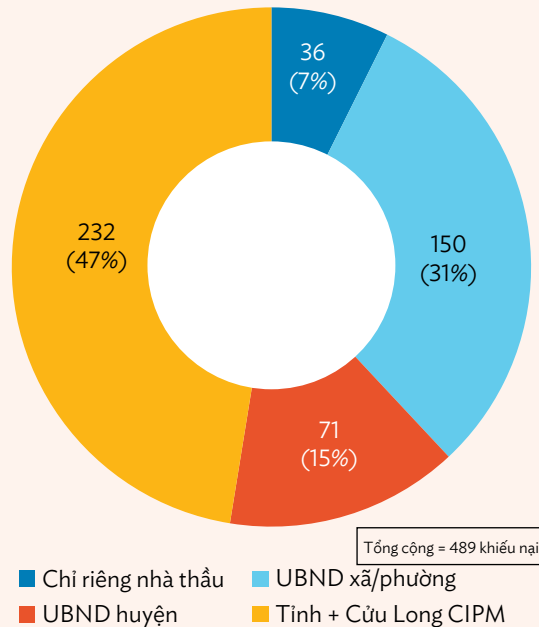
Những sáng tạo về thể chế khác

Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long (CMDRCP) đã có những cơ chế sáng tạo khác để giúp giải quyết vấn đề một cách nhanh chóng và hiệu quả hơn. Chúng bao gồm Ban Công tác đặc biệt (Ban CTĐB) tại tỉnh Đồng Tháp và Văn phòng Công tác hiện trường ở thành phố Cần Thơ. Một yếu tố quan trọng khác là vai trò của Cửu Long CIPM – cơ quan thực thi dự án – cùng với Cơ quan Đại diện thường trú của ADB tại Việt Nam và Bộ Ngoại giao và Thương mại Ô-x-trây-li-a với tư cách đại diện của các cơ quan tài trợ.

Một vai trò có giá trị tiềm tàng trong các cơ chế GQKN tương lai là vai trò được đảm nhiệm bởi một cơ quan tương tự như Ủy ban Điều phối dự án



Hình 7: Các cơ quan đã và đang giải quyết những khiếu nại liên quan tới thi công



UBND = Ủy ban nhân dân; CIPM = Tổng công ty Đầu tư phát triển và quản lý dự án hạ tầng giao thông

Nguồn: TTPTQND, TTPTQĐ, tư vấn TKCT&HTTH và các nhà thầu, tháng 11 năm 2017.

(UBNDP), một cơ quan giám sát toàn diện được thành lập ở cấp quốc gia cho CMDRCP.

Ban Công tác đặc biệt

Tại tỉnh Đồng Tháp, các khiếu nại liên quan tới tái định cư thuộc thẩm quyền xử lý của Trung tâm Phát triển quỹ nhà đất (TTPTQND). Tuy nhiên, để xử lý những trường hợp đặc biệt phức tạp, Ban Công tác đặc biệt (Ban CTĐB) đã được thành lập năm 2014 theo Quyết định số 85 của UBND tỉnh.¹⁷ Cơ quan này được đề xuất do khối lượng lớn các khiếu nại nhận được từ dự án. Việc thành lập Ban CTĐB, với thành viên là đại diện tất cả các đơn

vị có liên quan và báo cáo trực tiếp với UBND tỉnh, đã cho phép nhanh chóng huy động ý kiến tư vấn của chuyên gia trong tất cả các lĩnh vực, giúp rút ngắn thời gian giải quyết khiếu nại và tránh được những tiến trình kiện tụng pháp lý mất thời gian và tiền bạc có thể diễn ra.

Ban CTĐB, do Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường (Sở TNMT) làm Trưởng ban và Giám đốc TTPTQND là Phó trưởng ban, đã tập hợp đội ngũ chuyên gia từ rất nhiều sở, bao gồm công thương, tài chính, giao thông vận tải, xây dựng và tư pháp; Chánh thanh tra tỉnh;¹⁸ lãnh đạo các UBND quận/huyện liên quan; đại diện của các tổ chức đoàn thể, v.v.. Trong những trường hợp đặc biệt, UBND tỉnh đã mời đại diện của các đơn vị hoặc phòng ban khác với chuyên môn đặc thù tham gia Ban CTĐB trong thời gian xử lý vụ việc.

Cửu Long CIPM sẽ tổ chức các cuộc họp của Ban CTĐB trên cơ sở từng vụ việc cụ thể, và cũng sẽ đóng vai trò quan sát viên tại các cuộc họp này. Sau khi một khiếu nại được xem xét và thảo luận, người khiếu nại có thể được mời tới gặp Ban CTĐB để tham vấn thêm. Ở giai đoạn sau, để thúc đẩy tiến độ triển khai dự án, Ban CTĐB đã họp thường xuyên hơn để rà soát tiến độ đối với các vụ việc đang xử lý. Ban CTĐB đã giải quyết tổng cộng 29 vụ việc, trung bình mỗi vụ một tháng, trong đó một số vụ việc phức tạp mất tới 3 – 4 tháng mới có được giải pháp làm hài lòng tất cả các bên, ví dụ như vụ việc đền bù thu hồi đất cho chủ sở hữu đã qua đời mà không để lại di chúc, hoặc trường hợp giải tỏa đất mà trên đó có một cây xăng (xem Hộp 5 và Hộp 6).¹⁹

Tương tự, ở cấp quận/huyện tại tỉnh Đồng Tháp, các ban bồi thường giải phóng mặt bằng cấp quận/huyện đã phối hợp cùng với UBND quận/huyện và các ban quản lý dự án về phát triển quỹ đất, với thời gian trung bình giải quyết mỗi khiếu nại thuộc thẩm quyền của mình là một tháng. Các cán bộ địa chính, nông nghiệp và phát triển quỹ đất túc trực tại trụ sở ủy ban nhân dân xã/phường đã dành trọn chuyên môn của mình cho quá trình này khi được yêu cầu.

¹⁷ Quyết định về việc “Thành lập Ban Công tác đặc biệt để kiểm tra và xác minh khiếu nại của các hộ gia đình về đền bù, hỗ trợ và tái định cư trong Thành phần 1 (Cầu Cao Lãnh) và Thành phần 2 (Đường nối cầu Cao Lãnh – Vàm Cống) của Dự án Kết nối trung tâm đồng bằng sông Cửu Long tại tỉnh Đồng Tháp”, (ngày 25/7/2014), Quyết định số 85/QĐ-UBND-TL. Cao Lãnh: UBND tỉnh Đồng Tháp.

¹⁸ Người đứng đầu cơ quan Thanh tra Chính phủ ở cấp tỉnh (<http://thanhtra.gov.vn/en>), là cơ quan giám sát tại cấp quốc gia và bộ ngành, xử lý những vấn đề về quyền công dân khi chúng liên quan tới cả các vấn đề thuộc quy trình thủ tục—như chậm trễ của dự án, đền bù không thỏa đáng, thiếu tham vấn, v.v.—và các cáo buộc (hay còn gọi là đơn tố cáo) đối với các cán bộ chính phủ bị cho là dính líu vào tham nhũng hoặc hành động không vì lợi ích công. Đây là cơ quan nhà nước đầu tiên giải quyết các khiếu nại và tố cáo của công dân, bên cạnh những chức năng khác.

¹⁹ Ghi chép tại hiện trường; gặp gỡ TTPTQND tỉnh Đồng Tháp, ngày 15/11/2017.



Văn phòng công tác hiện trường

Khoảng cách từ trụ sở của Trung tâm Phát triển quỹ đất (TTPTQĐ) ở Cần Thơ tới cầu Vàm Cống là khoảng 50 km. Để tạo điều kiện thuận lợi cho các hộ BAH tham gia chương trình khôi phục thu nhập cũng như cho các cán bộ thực hiện chương trình này, vào tháng 5 năm 2015, TTPTQĐ đã thành lập một văn phòng công tác hiện trường trong thời gian 2 năm, tại địa điểm gần nơi diễn ra hầu hết các hoạt động tái định cư bắt buộc. Hai cán bộ được cử làm việc thường trực tại văn phòng công tác hiện trường để tạo thuận lợi cho việc quản lý và thực hiện chương trình khôi phục thu nhập (CTKPTN).²⁰

Trên thực tế, bên cạnh việc triển khai CTKPTN tại hai quận dự án ở thành phố Cần Thơ, các cán bộ này cũng xử lý những khiếu nại được gửi tới cho họ bởi các hộ BAH - những người đã không bỏ qua sự tiện lợi của việc có đại diện của cơ quan thẩm quyền ở ngay bên cạnh. Mặc dù các cán bộ này không được trao quyền giải quyết khiếu nại, song họ đã hồi đáp nhanh chóng trước những quan ngại của các hộ BAH về bồi thường và các vấn đề liên quan. Chẳng hạn, họ có thể xử lý ngay lập tức một khiếu nại về các tài sản bị bỏ sót trong khảo sát kiểm đếm chi tiết. Đối với những vấn đề mà họ không có thẩm quyền giải quyết, họ đã tìm kiếm sự hỗ trợ và tư vấn từ các đồng nghiệp và quan chức khác của thành phố Cần Thơ.

Do đó, Văn phòng công tác hiện trường đã giúp xác thực khảo sát đo đạc chi tiết; điều phối và giám sát CTKPTN; xác thực những khiếu nại mà các hộ BAH gửi cho họ; và đóng vai trò đầu mối liên lạc giữa các hộ BAH, chính quyền các xã/phường, và TTPTQĐ. Đây là nguyên nhân chính khiến cho các khiếu nại ở khu vực này là rất ít.

Hơn nữa, tại khu vực dự án thuộc thẩm quyền của mình, TTPTQĐ cũng thành lập Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư vào tháng 4 năm 2012 với thời hạn 2,5 năm; một Ban chỉ đạo CTKPTN vào tháng 12 năm 2013, và hai nhóm công tác - nhóm thứ nhất chịu trách nhiệm về các hoạt động nông nghiệp, còn nhóm thứ hai chịu trách nhiệm về hoạt động đào tạo nghề và các doanh nghiệp nhỏ - để tạo thuận lợi cho việc triển khai CTKPTN vào tháng 1 năm 2014

“ Văn phòng công tác hiện trường đã chứng tỏ được vai trò rất quan trọng của mình. Đây là cầu nối giữa các hộ BAH và cơ quan của chúng tôi tại thành phố Cần Thơ, cách nơi này 50-60km. Các cán bộ hiện trường đã có khả năng xác định và giải quyết nhanh chóng những vấn đề mới nảy sinh, và cũng cho phép việc phản hồi và đưa ra quyết định nhanh chóng của tôi và Phó Chủ tịch UBND thành phố. ”

— Ông Hồ Văn Mẫn, phó giám đốc, Trung tâm Phát triển quỹ đất thành phố Cần Thơ

(xem Hình 8). Theo cách thức tổ chức này, Hội đồng tái định cư, Ban chỉ đạo, các nhóm công tác và Văn phòng công tác hiện trường sẽ hỗ trợ lẫn nhau trong hoạt động.

Văn phòng công tác hiện trường đóng cửa vào giữa năm 2017 sau khi chính thức kết thúc chương trình khôi phục thu nhập. Những khiếu nại còn lại hiện do các UBND cấp xã/phường xử lý, với sự hỗ trợ của TTPTQĐ tại Cần Thơ.

Cơ quan thực thi

Tổng công ty Đầu tư phát triển và quản lý dự án hạ tầng giao thông Cửu Long (Cửu Long CIPM) đóng vai trò trụ cột và bao quát trong việc quản lý dự án và giải quyết vấn đề (xem Hình 9). Công ty này ban đầu là một công ty nhà nước thuộc quyền quản lý của Bộ Giao thông Vận tải (Bộ GTVT), chuyên trách đầu tư và

²⁰ Quyết định “Cử cán bộ công tác hiện trường triển khai Chương trình khôi phục thu nhập của dự án Thành phần 3 - Cầu Vàm Cống và xây dựng thêm 1,5km đường.” (Ngày 5/5/2015) Công văn số 447/CV-BCD, UBND thành phố Cần Thơ.

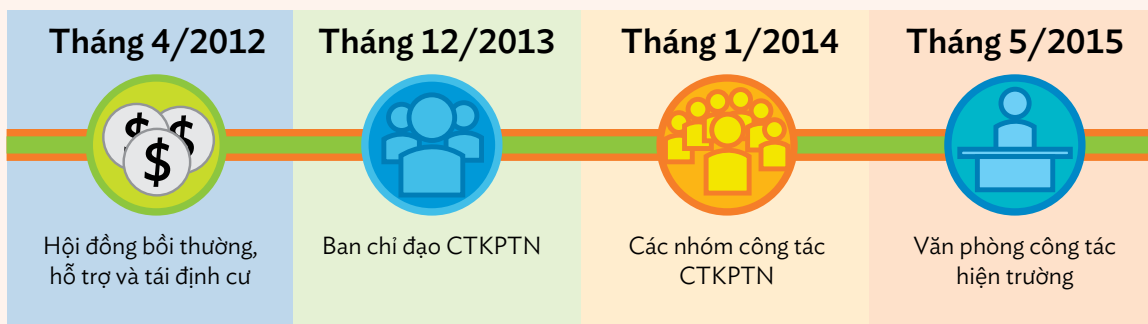


quản lý cơ sở hạ tầng giao thông tại các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long. Với vai trò là cơ quan thực thi dự án đại diện cho Bộ GTVT trong CMDRCP, công ty đã tham gia giải quyết các khiếu nại liên quan tới cả tái định cư và thi công. Trong các khiếu nại về tái định cư, mặc dù không tham gia giải phóng mặt bằng, song công ty là bên tạo thuận lợi cho các cuộc họp của Ban CTĐB tại tỉnh Đồng Tháp và cũng tham dự họp, do các cuộc họp này có thể ảnh hưởng tới việc kết thúc quá trình

tái định cư bắt buộc đúng thời hạn và thành công. Đối với các khiếu nại về thi công, Cửu Long CIPM đã và vẫn đang rất tích cực trong việc tổ chức các hoạt động tham vấn với các hộ BAH có khiếu nại về các vấn đề liên quan tới thi công, dù lớn hay nhỏ.

Tất cả các khiếu nại, cho dù vì nguyên nhân gì, hầu hết thông qua sự hướng dẫn của tư vấn thiết kế chi tiết và hỗ trợ thực hiện dự án (tư vấn TKCT&HTTH) đều được

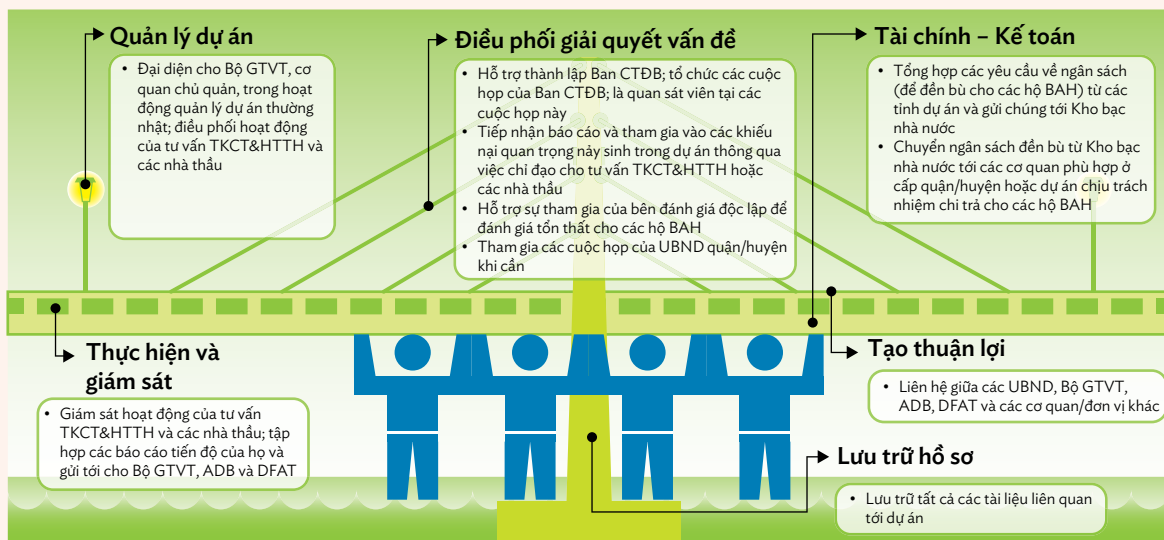
Hình 8: Mốc thời gian thành lập các thể chế cho Dự án của TTPTQĐ



CTKPTN = chương trình khôi phục thu nhập; TTPTQĐ = Trung tâm Phát triển Quỹ đất
 Nguồn: Văn phòng Cán bộ Hướng dẫn Dự án Đặc biệt (OSPF)



Hình 9: Vai trò đa diện của Cửu Long CIPM trong Dự án



ADB = Ngân hàng Phát triển Châu Á; BAH = bị ảnh hưởng; CIPM = Tổng công ty Đầu tư, phát triển và quản lý dự án hạ tầng giao thông; CTĐB = công tác đặc biệt (Ban); DFAT = Bộ Ngoại giao và Thương mại (Ô-x-trây-li-a); GTVT = Giao thông Vận tải (Bộ); TKCT&HTTH = thiết kế chi tiết và hỗ trợ thực hiện; UBND = ủy ban nhân dân

Nguồn: OSPF

“Rất dễ tiếp cận các cán bộ tại Văn phòng công tác hiện trường. Họ thậm chí còn giải quyết việc chi trả đền bù tái định cư.”

- Người dân địa phương, xã Vĩnh Trinh, thành phố Cần Thơ

các nhà thầu, UBND địa phương hoặc các cơ quan cấp tỉnh chịu trách nhiệm về tái định cư bắt buộc thông báo cho Cửu Long CIPM. Với sự hỗ trợ của tư vấn TKCT&HTTH, Cửu Long CIPM đã thực hiện chức năng then chốt là điều phối giữa các bên khiếu nại, các cơ quan hoặc chính quyền địa phương và tỉnh và các công ty bảo hiểm để giải quyết những khiếu nại từ nhỏ tới lớn.

Tư vấn thiết kế chi tiết và hỗ trợ thực hiện

Trong việc giải quyết khiếu nại, tư vấn thiết kế chi tiết và hỗ trợ thực hiện dự án (TKCT&HTTH) thực hiện chức năng quan trọng là giám sát và điều phối hoạt động thường nhật của các nhà thầu. Chức năng này được thực hiện ngay từ đầu trong CMDRCP, do tư vấn TKCT&HTTH đã biết rõ về trách nhiệm này - được quy định trong các điều khoản tham chiếu của tư vấn. Tư vấn TKCT&HTTH hoạt động một cách độc lập với tính chuyên nghiệp cao ngay từ đầu, bao gồm gửi báo cáo đầy đủ và trung thực về các khiếu nại để Cửu Long CIPM và các cơ quan tài trợ được biết; liên tục theo dõi tiến độ xử lý khiếu nại; và đôi khi còn hướng dẫn các nhà thầu giải quyết khiếu nại mà không có sự tham gia hay can thiệp của Cửu Long CIPM. Cách tiếp cận hợp lý này hoàn toàn là vì lợi ích của chủ đầu tư và cho thấy sự cần thiết phải lựa chọn các chuyên gia tư vấn thực hiện dự án đủ năng lực, chú ý đến hồ sơ kinh nghiệm của họ trong việc thực hiện dự án thành công và giải quyết khiếu nại hiệu quả.

Can thiệp của đơn vị tài trợ

Các cơ quan tài trợ cho CMDRCP, được đại diện bởi các cán bộ dự án tại Cơ quan Đại diện thường trú của ADB tại Việt Nam (VRM) và Bộ Ngoại giao và

Thương mại Ô-x-trây-li-a (DFAT), đã giúp thiết kế cơ chế GQKN và hỗ trợ vận hành cơ chế này trong quá trình thực hiện dự án cũng như đưa ra những hành động sửa đổi khi cần thiết.

Các cán bộ của cơ quan đại diện thường trú đã xây dựng những cơ chế GQKN đặc thù của dự án phù hợp với các yêu cầu của Tuyên bố chính sách an toàn và bối cảnh thể chế địa phương. Điều này đòi hỏi bảo đảm rằng cơ chế GQKN đã được thảo luận chi tiết với các chủ đầu tư và cơ quan thẩm quyền cấp tỉnh ở giai đoạn khởi động.

Cơ quan đại diện thường trú và các cán bộ của DFAT cũng theo dõi chặt chẽ các khiếu nại và việc giải quyết khiếu nại, thông qua các đợt công tác đánh giá chung hàng quý cũng như các báo cáo giám sát định kỳ hàng tháng và hàng quý do tư vấn TKCT&HTTH đệ trình thông qua cơ quan thực thi dự án. Trong các đợt đánh giá, đoàn công tác cũng gặp gỡ các UBND quận/huyện có liên quan, và mọi biên bản ghi nhớ với Cửu Long CIPM đều được ký bởi cả hai cơ quan tài trợ.

Bên cạnh đó, DFAT cung cấp một khoản viện trợ đáng kể để tài trợ cho tư vấn TKCT&HTTH. Bên cạnh các hoạt động khác, khoản viện trợ này cũng cho phép huy động các chuyên gia quốc tế về bảo đảm an toàn để theo dõi các khía cạnh chính sách an toàn của dự án, một hoạt động có tầm quan trọng thiết yếu trong việc giảm thiểu rủi ro liên quan đến thi công đối với một dự án quy mô lớn như vậy. Các chuyên gia quốc tế về tái định cư và an toàn môi trường cũng có vai trò rất quan trọng trong việc điều phối cơ chế GQKN và giải quyết các khiếu nại phức tạp hơn. Trong cùng bối cảnh, DFAT và VRM có vai trò chủ đạo trong việc sửa đổi các Điều khoản tham chiếu (ĐKTC) cho hoạt động khảo sát sụt lún đất.

Ủy ban Điều phối dự án

Ủy ban điều phối dự án (UBĐP) là một cơ quan giám sát được thành lập ở cấp quốc gia để theo dõi tiến độ thực hiện CMDRCP. Thành viên của Ủy ban gồm Thứ trưởng Bộ Giao thông Vận tải là Chủ tịch, cùng với Tổng Giám đốc của Cửu Long CIPM; các bộ ngành và cơ quan trung ương có liên quan; chủ tịch UBND tỉnh Đồng Tháp và thành phố Cần Thơ; và đại diện cấp cao của ba cơ quan tài trợ gồm ADB, DFAT và Ngân hàng Xuất - Nhập khẩu Hàn Quốc (KEXIM). Cửu





Thảo luận nhóm trọng điểm được tiến hành để hiểu rõ hơn trải nghiệm của những người bị ảnh hưởng đã sử dụng Cơ chế giải quyết khiếu nại, xã An Bình, tỉnh Đồng Tháp, tháng 11 năm 2017 (Ảnh: Pierre Arnoux)



Nhóm cán bộ OSPF gặp gỡ người bị ảnh hưởng nút nhà với sự hiện diện của cán bộ nhà thầu tại phường Thới Thuận, tháng 11 năm 2017 (Ảnh: Nguyễn Công Hiệp)

Long CIPM đảm nhiệm vai trò ban thư ký của UBĐP dự án, phối hợp với các bộ phận liên quan của Bộ GTVT. Phó chủ tịch của các UBND tỉnh/thành tương ứng chủ trì các phiên họp điều phối ở cấp tỉnh để thực hiện những kế hoạch hành động xã hội của dự án.

UBĐP dự án nhóm họp sáu tháng một lần trong quá trình thực hiện dự án, và khi có thể thì họp cùng thời điểm với các đợt công tác đánh giá chung của các nhà đồng tài trợ, để theo dõi tiến độ dự án. Cơ quan này đưa ra định hướng và quản lý tổng thể đối với Cầu Long CIPM và các cơ quan thẩm quyền cấp tỉnh khi cần thiết. UBĐP dự án chịu trách nhiệm bảo đảm sự phối hợp trên tất cả các khía cạnh của hoạt động thực hiện dự án; giải quyết các vấn đề kỹ thuật và hợp đồng khi phát sinh; và giám sát việc thực hiện các chương trình bảo đảm an toàn của dự án, đặc biệt là các chương trình tái định cư không tự nguyện và giảm thiểu tác động môi trường.

UBĐP dự án không trực tiếp tham gia giải quyết vấn đề hoặc giải quyết khiếu nại. Mặc dù vậy, chính việc thành lập Ủy ban đã tạo điều kiện cho các vấn đề tương đối phức tạp được thảo luận ở cấp cao nhất. Đối với những vấn đề gây tranh cãi mà các cơ chế GQKN tương lai phải đối mặt, một cấu trúc thể chế như vậy có thể chứng minh là vô cùng hữu ích để có được sự phối hợp giữa các cơ quan tài trợ và chủ đầu tư.

Cơ chế Giải quyết khiếu nại hỗn hợp của dự án

Mặc dù triển khai hai cơ chế GQKN cho những mục đích riêng biệt – khiếu nại liên quan tới tái định cư và khiếu nại liên quan tới thi công – nhưng vẫn có các điểm hội tụ về thể chế như nêu trong Hình 10.

Từ Hình 10, có thể thấy rõ rằng tỉnh Đồng Tháp và thành phố Cần Thơ đã thiết lập Cơ chế GQKN cho các khiếu nại liên quan đến tái định cư với đôi chút khác biệt. Tỉnh Đồng Tháp đã huy động những sắp xếp thể chế ở cấp huyện hoặc thành phố,²¹ trong khi

thành phố Cần Thơ ưu tiên thiết lập những sắp xếp thể chế ở cấp độ dự án trong khu vực dự án thuộc địa giới hành chính của mình. Điều này minh họa cho thực tế rằng những đáp ứng về mặt thể chế cho cùng một yêu cầu – ở đây là nhu cầu thiết lập một cơ chế GQKN cho các khiếu nại liên quan tới tái định cư – có thể khác nhau giữa các tỉnh.

Nhận thức của các hộ bị ảnh hưởng về Cơ chế giải quyết khiếu nại

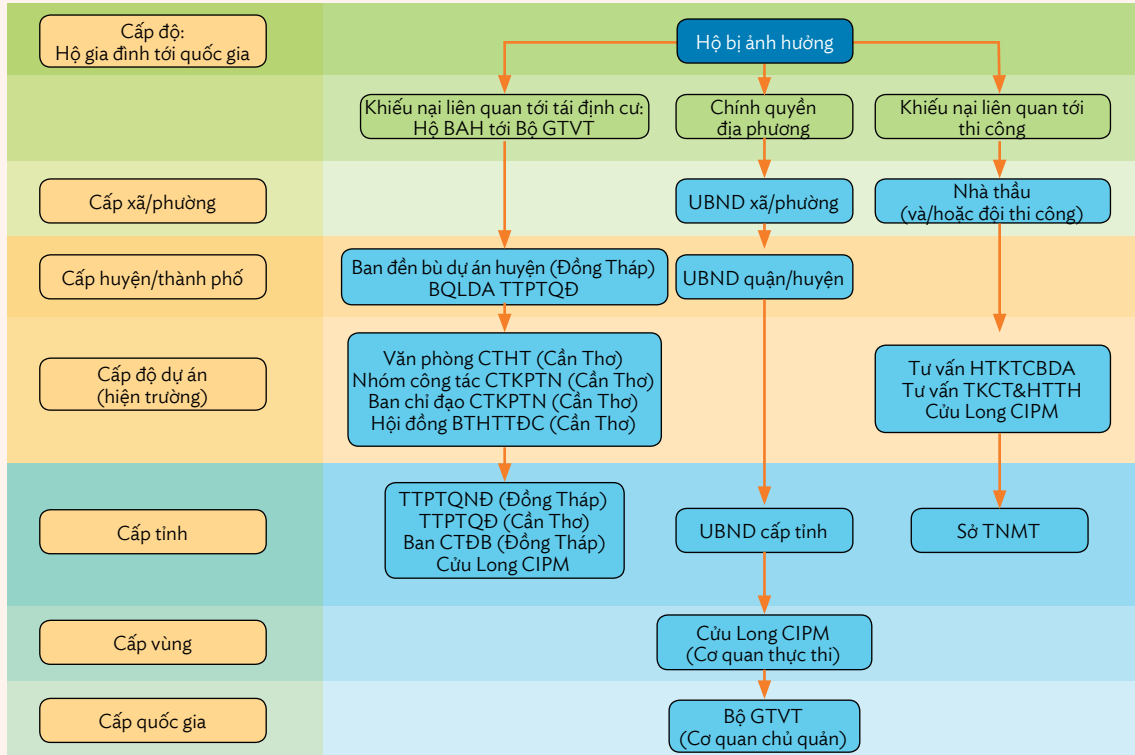
Tất cả các khiếu nại trong dự án này đều phát sinh trong giai đoạn thực hiện. Không thể xác định chắc chắn mức độ chông chéo giữa các hộ bị ảnh hưởng (BAH) khiếu nại về các vấn đề liên quan đến tái định cư và hộ BAH phàn nàn về các hoạt động xây dựng. Tuy nhiên, dựa trên hồ sơ, có thể nói rằng khoảng 27% tất cả các hộ BAH (479 trong số 1.778 hộ) khiếu nại về các vấn đề tái định cư, trong khi khoảng 28% (489 trong số 1.778) phàn nàn về các vấn đề liên quan đến thi công.

Rất nhiều hộ BAH mà chúng tôi gặp gỡ trong nghiên cứu này thể hiện sự hài lòng với hoạt động của cơ chế GQKN, đề cập phạm vi rộng khắp của các hoạt động tham vấn ban đầu; sự hiểu biết rõ ràng của họ về quá trình GQKN và vai trò của các cơ quan phức tạp khác nhau; cũng như việc giải quyết nhanh chóng và/hoặc thỏa đáng các khiếu nại của họ. Tuy nhiên, một số ít bày tỏ sự không hài lòng với điều mà họ cho là tham vấn không thỏa đáng hoặc không đủ thông tin liên quan tới khiếu nại của họ. Những người khác nói rằng mặc dù cơ chế GQKN rất tích cực trong việc bảo đảm đúng hẹn – tức là tuân thủ theo các mốc thời gian đã công bố – nhưng việc giải quyết toàn diện các khiếu nại rất mất thời gian, khiến họ phải khiếu nại lên các cơ quan có thẩm quyền cao hơn. Đôi khi, một số hộ BAH gặp phải sự chậm trễ đáng kể trong quá trình xử lý khiếu nại của họ, và trong quá trình đó, họ không thể chắc chắn liệu các khiếu nại của mình có đang được xử lý hay không và theo cách nào.

²¹ Ba đơn vị hành chính tham gia dự án tại tỉnh Đồng Tháp gồm huyện Lấp Vò, thành phố Cao Lãnh và huyện Cao Lãnh, sắp xếp theo tác động dự án giảm dần.



Hình 10: Cơ chế GQKN hỗn hợp của dự án



BAH = bị ảnh hưởng; BQLDA TTPTQĐ = Ban Quản lý dự án Trung tâm Phát triển quỹ đất; BHTTTĐC = bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; CIPM = Tổng công ty Đầu tư, phát triển và quản lý hạ tầng giao thông; CTĐB = công tác đặc biệt; CTKPTN = chương trình khôi phục thu nhập; GTVT = (Bộ) Giao thông Vận tải; HTKTCBDA = hỗ trợ kỹ thuật chuẩn bị dự án; TKCT&HTTH = thiết kế chi tiết và hỗ trợ thực hiện; TNMT = (Sở) Tài nguyên và Môi trường; TTPTQĐ = Trung tâm Phát triển quỹ đất; TTPTQND = Trung tâm Phát triển quỹ nhà đất; UBND = Ủy ban nhân dân

Lưu ý: Các đơn vị hỗ trợ (các cơ quan và tổ chức đoàn thể), như Hội Phụ nữ; Hội Nông dân; các hợp tác xã nông nghiệp; Sở Lao động, Thương binh và Xã hội, v.v. không được đưa vào trong sơ đồ này vì mục đích đơn giản hóa.

Nguồn: OSPF



Quang cảnh nhìn từ bên trên của cây cầu Cao Lãnh dài 2 ki-lô-mét với 6 làn xe (Ảnh: Nitish Jha).

Xây cầu, phá vỡ rào cản

3

Xác định những nhân tố hỗ trợ cho việc giải quyết vấn đề hiệu quả

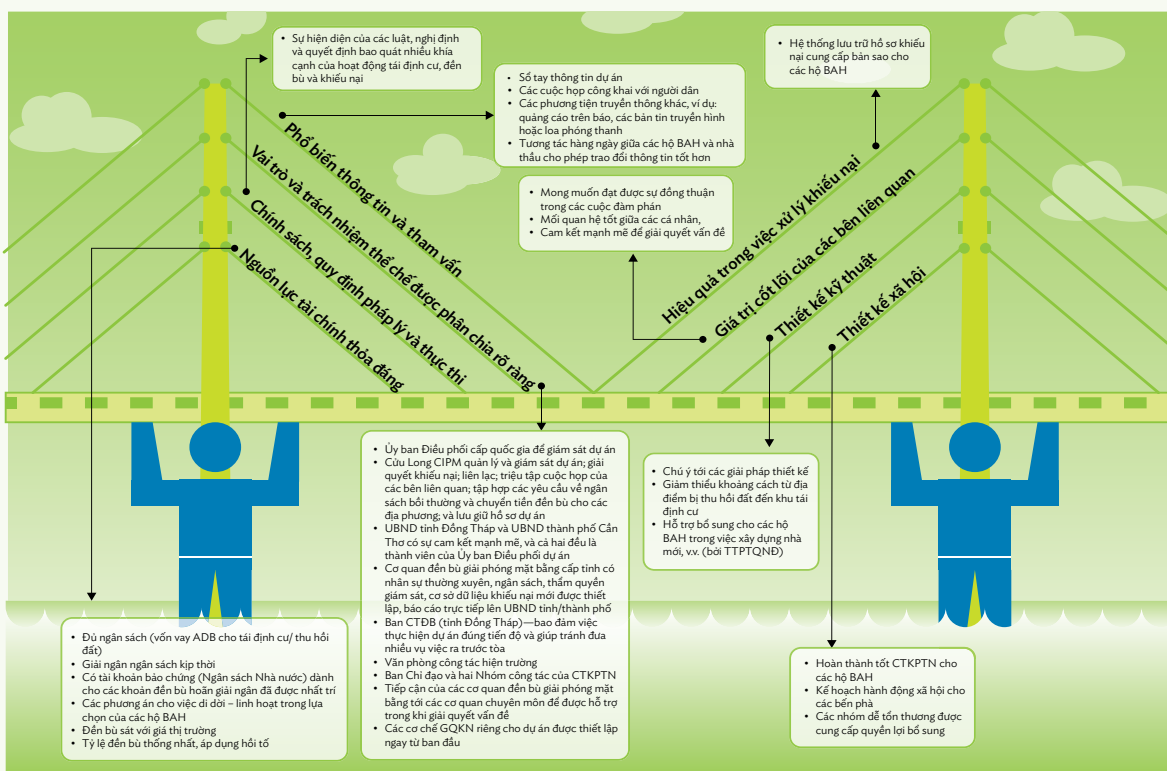
Nhân tố hỗ trợ là những yếu tố cho phép triển khai cơ chế GQKN một cách hiệu quả trong dự án này (xem Hình 9). Hai trong số những nhân tố hỗ trợ quan trọng nhất là sự hiện diện của các

chính sách tiến bộ và thuận lợi, gồm cả cách thức tổ chức thể chế sáng tạo để xử lý các khiếu nại, và môi trường pháp lý.

Môi trường pháp lý và chính sách tiến bộ và thuận lợi

Các luật chính điều chỉnh những khiếu nại phát sinh từ hoạt động tái định cư bắt buộc và/hoặc thi công là các phiên bản sửa đổi mới nhất của Luật Đất đai (2013),

Hình 11: Những nhân tố hỗ trợ của cơ chế GQKN hiệu quả



ADB = Ngân hàng Phát triển Châu Á; BAH = bị ảnh hưởng; CIPM = Tổng công ty Đầu tư, phát triển và quản lý hạ tầng giao thông; CTĐB = công tác đặc biệt; CTKPTN = chương trình khôi phục thu nhập; GQKN = giải quyết khiếu nại; TTPTQND = Trung tâm phát triển quỹ nhà đất; UBND = Ủy ban nhân dân.
 Nguồn: OSPF.

Luật Bảo vệ môi trường (2014) và Luật Khiếu nại (2011) (xem Phụ lục).²² Cùng với nhau, những quy định này cho phép các cá nhân có được quyền lực kinh tế và chính trị lớn hơn, đồng thời trao cho chính quyền cấp tỉnh thẩm quyền thành lập hoặc tái cấu trúc các thể chế để phục vụ công chúng tốt hơn. Trong bối cảnh của dự án này, một số yếu tố thúc đẩy quyền tự chủ cá nhân bao gồm các điều khoản pháp lý hoặc quy định về bồi thường theo giá thị trường, quyền của người dân được đền bù ngay cả khi không có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất đai mà họ đang cư trú, và quyền khiếu nại nếu họ cảm thấy bất bình tại bất kỳ thời điểm nào trong suốt quá trình thực hiện dự án.

Tổ chức thể chế sáng tạo

Nhiều nghị định và quyết định khác nhau để áp dụng luật trong thực tiễn, cùng với đánh giá về năng lực và nguồn lực giải quyết khiếu nại được thực hiện trong quá trình chuẩn bị dự án, đã cho phép thiết kế hai cơ chế GQKN riêng cho dự án cũng như xây dựng một cấu trúc thể chế giúp giải quyết khiếu nại hiệu quả. Việc thành lập một mạng lưới các thể chế — từ Ủy ban điều phối dự án ở cấp quốc gia đến Ban Công tác

đặc biệt cấp tỉnh, nơi tập trung chuyên môn kỹ thuật và pháp lý để giải quyết vấn đề, và Văn phòng công tác hiện trường ở cấp xã/phường — đã bảo đảm dự án đi đúng hướng và những khiếu nại của các hộ BAH được giải quyết thỏa đáng và kịp thời.

Cam kết mạnh mẽ từ chủ đầu tư, nhà tài trợ và các cơ quan khác

Cửu Long CIPM đã thể hiện vai trò làm chủ mạnh mẽ đối với dự án, một phần bằng cách điều phối chặt chẽ những nỗ lực giải quyết khiếu nại của các cơ quan khác nhau (xem Hộp 1). Để lập hồ sơ, theo dõi và giải quyết các khiếu nại một cách có hệ thống hơn, công ty đã yêu cầu tất cả các ủy ban nhân dân và nhà thầu phải thông báo với công ty về mọi khiếu nại được các hộ BAH nộp lên. Ngoài ra, cam kết mạnh mẽ từ chính quyền tỉnh cũng như các cơ quan thẩm quyền cấp tỉnh phụ trách việc thu hồi đất và tái định cư, cùng với sự hỗ trợ của các thể chế địa phương, đã bảo đảm rằng nhu cầu và quan ngại của người dân được đáp ứng ở phạm vi rộng.

Cơ quan Đại diện thường trú của ADB tại Việt Nam đã đóng vai trò then chốt trong việc tham vấn chủ đầu

Hộp 1: Đất bên trong khu vực nút giao

Với thiết kế kỹ thuật của các đoạn dốc dẫn lên cầu, những người có đất đai – đất thổ cư, trồng trọt hoặc nông nghiệp – nằm bên trong phạm vi bốn khu vực nút giao sẽ hầu như không còn lối đi vào khu đất này sau khi dự án hoàn thành. Hơn nữa, việc cấp nước tưới tiêu cho hầu hết các khu vực này đã bị gián đoạn do thi công đường dẫn lên cầu, cũng như việc cấp nước sạch và điện. Các hộ gia đình bị ảnh hưởng khiếu nại rằng việc sinh sống hoặc canh tác bên trong các khu vực nút giao là không khả thi. Tuy nhiên, yêu cầu thu hồi đất bên trong các nút giao này chỉ được hiểu rõ khi bắt đầu thực hiện dự án.

Một quyết định gần đây của Bộ Giao thông Vận tải (Bộ GTVT) đã phê duyệt thu hồi 100% diện tích đất trong một khu vực nút giao. Việc thu hồi một phần (80%) diện tích đất trong ba khu vực nút giao còn lại đang chờ Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, mặc dù về nguyên tắc, Bộ GTVT đã đồng ý giữ lại các dải đất dài 60 mét dọc theo các trục đường chính liên quan và thu hồi đất bên trong nút giao đằng sau các dải đất này. Việc đền bù sẽ được thực hiện cho cả đất đai bị thu hồi và hoa màu bị thiệt hại, dựa trên sản lượng ước tính, áp dụng hồi tố kể từ thời điểm đất đai bắt đầu không thể canh tác hoặc tiếp cận do các hoạt động thi công. Như vậy, vào tháng 3 năm 2018, vấn đề đất bên trong khu vực nút giao đã gần như được giải quyết xong nhờ những nỗ lực của Tổng công ty Đầu tư, phát triển và quản lý dự án hạ tầng giao thông Cửu Long, kết hợp với nỗ lực của của Trung tâm Phát triển quỹ nhà đất, Ban Công tác đặc biệt và Bộ GTVT.

Nguồn: Cửu Long CIPM, ghi chép trong đợt công tác thực địa.

²² Luật Đất đai 2013. (Ngày 29/11/2013) Luật số 45/2013/QH13. <http://vietnamlawenglish.blogspot.in/2013/11/vietnam-land-law-2013-law-no-452013qh13.html>; Luật Bảo vệ môi trường 2014. (Ngày 21/06/2013) Luật số. 55/2014/QH13 <http://vietnamlawenglish.blogspot.in/2014/06/vietnam-environmental-protection-law.html>; Luật Khiếu nại 2011. (Ngày 11/11/2011) Luật số 02/2011/QH13. <https://www.global-regulation.com/translation/vietnam/2957504/law-02-2011-qh13%253a-complaints.html>.



tư và chính quyền cấp tỉnh khi thiết kế cơ chế GQKN riêng cho dự án, phù hợp với Tuyên bố Chính sách an toàn và bối cảnh thể chế địa phương. Trong khi đó, DFAT cung cấp khoản viện trợ quan trọng cho phép sự tham gia của tư vấn TKCT&HTTH, gồm cả các chuyên gia bảo đảm chính sách môi trường và xã hội cùng các chuyên gia về an toàn, và thực hiện một khảo sát quan trọng về tình trạng sụt lún đất (xem Hộp 2). Cả hai nhà tài trợ đều nhận được báo cáo thường xuyên từ tư vấn TKCT&HTTH và Cửu Long CIPM, và cùng nhau triển khai các đợt công tác đánh giá, giám sát dự án cùng cơ chế GQKN của dự án.

Chức năng tổng hợp của các tư vấn và nhà thầu

Như dự kiến ban đầu của cơ chế GQKN dự án, các nhà thầu đã đóng vai trò trung tâm trong việc giải quyết khiếu nại về tình trạng nứt nhà trong quá trình thi công (xem Hộp 3). Sau này, để thể hiện vai trò làm chủ đối với dự án và cơ chế GQKN dự án, Cửu Long CIPM đã đảm nhiệm việc điều phối và giám sát hoạt động của các nhà thầu trong vấn đề này. Tư vấn TKCT&HTTH được giao nhiệm vụ bảo đảm rằng các nhà thầu có sẵn cơ sở dữ liệu, chú trọng tức thì tới các

Hộp 2: Sụt lún đất

Giữa năm 2017, việc áp dụng một loại công nghệ xử lý đất yếu đã khiến đất nông nghiệp bắt đầu lún xuống ngoài phạm vi dự đoán dọc theo một đoạn của tuyến đường dự án. Điều này gây ảnh hưởng đến 57,5 ha thuộc 207 hộ gia đình.^a Các hộ gia đình bị ảnh hưởng bắt đầu thông báo cho ủy ban nhân dân xã, đơn vị này đã thông báo đồng thời cho ủy ban nhân dân huyện và Cửu Long CIPM. Hai cơ quan này đã chỉ thị cho tư vấn thiết kế chi tiết và hỗ trợ thực hiện cùng các nhà thầu về cách thức xử lý. Đến nay, đã có nhiều cuộc họp do Cửu Long CIPM chủ trì về vấn đề này và người nông dân đã được đền bù một phần cho thiệt hại về hoa màu từ công ty bảo hiểm. Rất nhiều phương án khắc phục khác nhau vẫn đang được cân nhắc do những hệ lụy về mặt tài chính, pháp lý và các tác động khác của một vấn đề có quy mô lớn như vậy.

Vì đây là một vấn đề liên ngành phức tạp, nên có thể mất nhiều thời gian để giải quyết. Tuy nhiên, điều đáng lưu ý là vấn đề này đã được thừa nhận và đang được chủ đầu tư tích cực giải quyết. Một khảo sát chi tiết về đất đai bị ảnh hưởng đã được tiến hành như một phần trong quy trình giải quyết vấn đề. Việc trao đổi thông tin từ sớm với các hộ BAH về những chậm trễ trong quy trình thủ tục còn yếu, nhưng đã được cải thiện rất nhiều sau khi Cửu Long CIPM có những hành động đáp ứng các phản hồi nhận được từ người khiếu nại. Cơ quan Đại diện thường trú của ADB tại Việt Nam cũng đã tư vấn cho Cửu Long CIPM đưa ra một thời gian biểu mới, vì việc trao đổi thông tin liên tục là nền tảng để giải quyết vấn đề hiệu quả. Thường xuyên thông báo cho người dân về tiến độ đạt được hoặc những chậm trễ ngoài dự báo sẽ giúp tránh được tình trạng khiếu nại vượt cấp, đưa vụ việc ra tòa, hay thậm chí là ngăn cản hoặc phá hoại cơ sở hạ tầng dự án bởi những người dân đang tức giận và phẫn nộ.

^a “Tiến độ giải quyết việc sụt lún đất nông nghiệp do VCM gây ra trên đường nối cầu Cao Lãnh và cầu Vàm Cống – CMDRCP” (tháng 11 năm 2017), Báo cáo gửi Cửu Long CIPM và ADB về vấn đề sụt lún đất ảnh hưởng đến Thành phần 2 của CMDRCP. Thành phố Cao Lãnh: Tư vấn TKCT&HTTHDA.

Nguồn: Tư vấn TKCT&HTTH Dự án, ghi chép trong đợt công tác thực địa.

Hộp 3: Các vết nứt xuất hiện trong nhà do thi công đường

Các hoạt động thi công và khoan đào đôi khi làm nứt tường, sàn và trần nhà của các gia đình sống gần dự án. Các hộ bị ảnh hưởng (BAH) đã thông báo trực tiếp những vụ việc này cho nhà thầu liên quan, hoặc cho các ủy ban nhân dân (UBND) xã/phường để họ có thể đứng ra làm trung gian giải quyết khiếu nại. Sau khi được UBND xã/phường thông báo, UBND quận/huyện đã làm việc với các nhà thầu để xác định tính hợp lệ của các khiếu nại này và việc bồi thường sau đó. Trong một số trường hợp, các ngôi nhà đã được nhà thầu kiểm tra trước khi bắt đầu hoạt động thi công và kiểm tra lại sau khi hoàn tất thi công. Việc lưu giữ hồ sơ này, được tiến hành trước khi thực hiện dự án, giúp giải quyết khiếu nại dễ dàng hơn. Trong những trường hợp khác, khi ngôi nhà chỉ được kiểm tra khi có đơn khiếu nại, việc xác định thiệt hại xảy ra từ trước dự án hay do dự án sẽ khó khăn hơn. Các trường hợp này đã được xử lý theo nhiều cách khác nhau, với nhiều kịch bản xuất hiện. Trong một trường hợp, nhà thầu đã xây dựng lại toàn bộ một bức tường sập sập do các đường ống đang được đặt ngầm ở gần đó. Trong trường hợp khác, các nhà thầu đã đề nghị hàn lại vết nứt, trát và sơn những chỗ bị hư hại sau khi hoàn tất việc xây dựng trong khu vực này. Tuy nhiên, các hộ BAH thường nêu rằng họ muốn được đền bù bằng tiền mặt và thường không nhất trí với mức độ thiệt hại do công ty bảo hiểm đưa ra. Trong những trường hợp như vậy, các hộ BAH được phép thuê đơn vị thẩm định thứ ba đủ điều kiện trước khi tham gia đàm phán với các nhà thầu hoặc lựa chọn khiếu nại lên cấp cao hơn.

Nguồn: Cửu Long CIPM, Tư vấn TKCT&HTTHDA, ghi chép trong đợt công tác thực địa.



kiểu nại, và hỗ trợ Cửu Long CIPM điều phối những nỗ lực này.

Mặc dù sự hiện diện của hai cơ chế GQKN riêng biệt có thể hàm ý sự riêng rẽ trong các khiếu nại, song có một mức độ tích hợp nhất định giữa các khiếu nại liên quan tới tái định cư và khiếu nại liên quan tới môi trường (liên quan tới thi công). Ví dụ, trong trường hợp sụt lún đất hoặc đất bên trong khu vực nút giao, các khiếu nại này rõ ràng có liên quan tới nhau. Trong nhóm tư vấn TKCT&HTTH, công việc được phối hợp chặt chẽ giữa các chuyên gia về xã hội, môi trường, tái định cư và các kỹ sư, do nhận thức rõ rằng không thể giải quyết vấn đề một cách riêng biệt.

Cấp ngân sách kịp thời và tài trợ hồi tố

Trên khía cạnh tài chính, việc có sẵn ngân sách kịp thời và thỏa đáng để tiến hành các hoạt động tham vấn trên quy mô lớn và tiếp đó là giải ngân kịp thời để thu hồi đất và đền bù cho các hộ BAH là yếu tố then chốt bảo đảm thực hiện dự án đúng tiến độ và giảm thiểu số lượng khiếu nại liên quan tới chậm chi trả, như nêu trong Hình 2. Dự án này là một trong số ít các dự án do ADB tài trợ sử dụng vốn vay ADB để chi trả cho hoạt động thu hồi đất và tái định cư, thay vì dùng nguồn vốn đối ứng từ ngân sách hạn chế của nhà nước. Khoản viện trợ không hoàn lại bổ sung đã

cho phép huy động rất nhiều chuyên gia trong nhóm tư vấn TKCT&HTTH và tiến hành khảo sát tình trạng sụt lún đất trong giai đoạn gần kết thúc dự án.

Hơn nữa, thỏa thuận tài trợ hồi tố đã cho phép sử dụng vốn vay để đền bù cho các hộ BAH từ một dự án trước đó mà sau này được thay thế bằng CMDRCP. Nhờ vậy, mức giá đền bù thống nhất đã được áp dụng hồi tố cho một số hộ gia đình bị ảnh hưởng bởi dự án do nhà nước hỗ trợ trước đây, giúp họ được nhận mức đền bù cao hơn như trong CMDRCP, từ đó giảm thiểu khả năng phát sinh khiếu nại từ các hộ BAH này (xem Hộp 4). Đây là một trong số những nhân tố hỗ trợ sáng tạo của dự án này.

Tài khoản bảo chứng cho các khoản chi trả đền bù bị trì hoãn

Ngân sách nhà nước đóng vai trò là tài khoản bảo chứng mặc định cho các khoản đền bù bị trì hoãn, không thể giải ngân do các bối cảnh pháp lý hoặc kinh tế của các hộ BAH liên quan (xem Hộp 5). Các khoản chi trả đền bù bị trì hoãn này được giữ lại trong kho bạc nhà nước của tỉnh, nơi đóng vai trò là tài khoản bảo chứng khi các khoản đền bù này không thể được thanh toán vì những lý do nằm ngoài phạm vi kiểm soát của dự án. Số tiền này sẽ được hưởng lãi suất thông thường trong thời gian được giữ tại tài khoản.

Hộp 4: Mức giá đền bù thống nhất

Đặng Văn Út, công nhân đường dây trong một công ty viễn thông nhà nước, sống sát nhà mẹ đẻ và bốn anh chị em của mình. Họ cùng nhau sở hữu năm lô đất liền kề trong Khu tái định cư Mỹ Thơ. Năm 2012, anh Út và các anh chị em của mình sống ở xã An Bình, cách đó khoảng 4-5km, cùng với mẹ trong ngôi nhà của tổ tiên. Việc xây dựng Quốc lộ 30 (đường tránh Cao Lãnh) đã khiến toàn bộ diện tích ngôi nhà bị thu hồi bởi dự án. Mức đền bù được đưa ra, nhưng anh Út và cả gia đình không chấp nhận vì cho rằng mức đó quá thấp.

Một năm sau, Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long (CMDRCP) bắt đầu. Vị trí của ngôi nhà nằm trong phạm vi chỉ giới đường đỏ của dự án mới, vốn thay thế hoàn toàn cho dự án xây dựng đường tránh trước đó. CMDRCP cũng đưa ra mức đền bù cao hơn nhiều, nhưng anh Út và gia đình anh bị cho là không đủ điều kiện, vì đã được đề nghị đền bù theo dự án trước đó. Khiếu nại ban đầu của anh về mức đền bù không thỏa đáng đã bị Trung tâm Phát triển quỹ nhà đất và chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Đồng Tháp bác bỏ. Tuy nhiên, cuối cùng anh đã được công nhận đủ điều kiện để được đền bù theo CMDRCP. Tỷ lệ đền bù tương tự đã được áp dụng cho các hộ gia đình khác có cùng hoàn cảnh. Để đổi lấy đất, anh Út và các thành viên trong gia đình cũng được phép mua năm lô đất tại khu tái định cư, do họ có năm sổ hộ khẩu hợp lệ.

Nguồn: Trung tâm Phát triển quỹ nhà đất, ghi chép trong đợt công tác thực địa.



Hộp 5: Chi trả đền bù bị trì hoãn: Các trường hợp thừa kế và thế chấp

Tại tỉnh Đồng Tháp, một tình huống phức tạp đã xảy ra khi trong quá trình khảo sát kiểm đếm chi tiết, một điều tra viên đã ghi tên người chủ sở hữu đã qua đời của một mảnh đất bị thu hồi, thay vì tên của các thành viên trong gia đình ông ta. Theo đúng quy định, vợ và bảy người con trai của ông ta phải chính thức hoàn thành các giấy tờ thừa kế. Hơn nữa, vì ông ta chết mà không để lại di chúc, tiền bồi thường đất đai thuộc sở hữu của người này được chi trả theo cách sau: 50% số tiền trả cho người vợ, và 50% còn lại chia đều cho vợ và các con trai.

Ban Công tác đặc biệt (CTĐB) phải tham gia và tư vấn về công thức này để phân chia số tiền đền bù, dựa trên phân tích các quy định của Luật Đất đai, Luật Hôn nhân và Gia đình và một số quy định về thừa kế liên quan đến Bộ luật Dân sự, trong đó Sở Tư pháp đóng vai trò quan trọng với tư cách là một thành viên của Ban CTĐB. Luật Đất đai được áp dụng, do tiền đền bù được chi trả cho đất bị thu hồi. Có sự chậm trễ hơn nữa do Ban CTĐB phải tham vấn thêm một số người con của người chết, vì họ vẫn không nhất trí với mức đền bù được đưa ra. Số tiền mà họ chấp nhận cuối cùng chưa được giải ngân tại thời điểm tiến hành nghiên cứu này, do các thành viên gia đình vẫn không thể đi đến thỏa thuận về tỉ lệ chia tương ứng của họ trong số tiền bồi thường. Do đó, Ban CTĐB hoặc Trung tâm Phát triển quỹ nhà đất đã nhất trí thỏa thuận với ủy ban nhân dân phường để giải ngân số tiền này ngay khi các vấn đề nội bộ của gia đình được giải quyết.

Trong trường hợp thứ hai, tại thành phố Cần Thơ, người bị ảnh hưởng (người BAH) đã giao một phần đất nhỏ cho dự án và trên lý thuyết đã chấp nhận số tiền bồi thường. Số tiền này cũng được giữ trong kho bạc nhà nước vì “sổ đỏ” của người BAH (tức giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) vẫn đang được giữ tại ngân hàng như là tài sản thế chấp cho khoản vay của ông ta, và việc nộp số đỏ gốc để kiểm tra là điều kiện cần để nhận được số tiền bồi thường của dự án. Trung tâm Phát triển quỹ đất đã mời người này lên làm việc một vài lần, nhưng ông ta vẫn chưa được nhận được tiền bồi thường do chưa có khả năng trả nợ.

^a Sổ đỏ là tên gọi phổ biến của cuốn sổ với bìa màu đỏ do Bộ Tài nguyên và Môi trường cấp, trong đó có các chi tiết về quyền sử dụng đất của chủ sở hữu. Tên chính thức của nó là “Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất”.

^b Trung tâm Phát triển quỹ đất (TTPTQĐ) là cơ quan của thành phố Cần Thơ, tương đương với Trung tâm Phát triển quỹ nhà đất (TTPTQNH) tỉnh Đồng Tháp, nhưng khác với TTPTQNH, đơn vị này không có chức năng giải quyết các vấn đề về nhà ở. Thay vào đó, nó tập trung vào các vấn đề phát triển quỹ đất.

Nguồn: TTPTQNH, TTPTQĐ, ghi chép trong đợt công tác thực địa.

Nhiều cách thức tham vấn và công khai thông tin

Trong hoạt động tham vấn và công khai thông tin, nhiều cách thức đã được sử dụng. Các cuốn sách thông tin dự án, trong đó chứa đựng thông tin cơ bản về dự án và cơ chế GQKN của dự án với ngôn ngữ rõ ràng, đơn giản và dễ hiểu đã được cung cấp cho đại diện của các hộ BAH tham dự những buổi tham vấn trước khi thực hiện dự án, cũng như được chính quyền địa phương phân phát cho những người không thể tham dự. Những cuộc họp cộng đồng thường xuyên và các chuyến viếng thăm nhà của các hộ BAH được cán bộ của nhà thầu thực hiện để đánh giá sự hài lòng của họ với việc thực hiện dự án. Việc này cũng giúp tăng nhận thức về cơ chế GQKN và triển vọng giải quyết khiếu nại. Loa phát thanh được sử dụng để thông báo cho mọi người về thời gian biểu của dự án, trong khi các quảng cáo trên báo và/hoặc truyền hình được sử dụng để thông tin tới những hộ BAH không có mặt ở địa phương tại thời điểm tham vấn ban đầu. Bên

cạnh đó, việc tương tác hàng ngày giữa các hộ BAH trong khu vực liên kế dự án và các nhà thầu làm việc trên công trường cũng cho phép trao đổi thông tin hai chiều giữa hai nhóm bên hữu quan này.

Chú trọng tỉ mỉ tới các biện pháp thiết kế kỹ thuật

Việc chú trọng tỉ mỉ tới các biện pháp thiết kế kỹ thuật để cải thiện tiếp cận của hộ BAH tới dự án; nỗ lực giảm thiểu khoảng cách giữa địa điểm dự án và địa điểm tái định cư; và sự hỗ trợ bổ sung dành cho các hộ BAH khi xây nhà mới từ một đơn vị như TTPTQNH, đã giúp đáp ứng các nguyện vọng được đề đạt cũng như chưa nêu ra của rất nhiều hộ BAH.

Một điều cũng cần lưu ý là thiết kế kỹ thuật của dự án được chuẩn bị rất tốt từ trước đó, theo hợp đồng của tư vấn thiết kế chi tiết và hỗ trợ thực hiện. Sở dĩ có được điều này là nhờ khoản hỗ trợ kỹ thuật phát triển năng lực do ADB quản lý cho Việt Nam: Dự án Kết



nổi khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long²³ do Chính phủ Ô-x-trây-li-a tài trợ, được triển khai từ hơn hai năm trước khi phê duyệt khoản vay. Dự án HTKT này đã cho phép có đủ thời gian và nguồn lực để Cửu Long CIPM tiến hành một khảo sát toàn diện và tạo ra một thiết kế dự án nhằm mục tiêu giảm thiểu tối đa số lượng khiếu nại.

Hơn nữa, cả TTPTQND tỉnh Đồng Tháp – thông qua Ban CTĐT – và TTPTQĐ thành phố Cần Thơ đều dựa vào các cơ quan khác có kiến thức chuyên môn và kỹ thuật cụ thể để nhờ hỗ trợ trong việc giải quyết những khiếu nại nằm ngoài phạm vi chuyên môn của mình (xem Hộp 6).

Chú trọng tới thiết kế xã hội và việc thực hiện Chương trình khôi phục thu nhập

Thiết kế xã hội và việc thực hiện Chương trình khôi phục thu nhập (CTKPTN) cho các hộ BAH; Kế hoạch hành động xã hội và CTKPTN tương ứng được dự thảo để giải quyết tác động phát sinh của dự án đối với các bến phà, vốn sẽ bị ảnh hưởng tiêu cực sau khi dự án được đưa vào hoạt động; cũng như những quyền lợi bổ sung²⁴ được cung cấp cho các hộ BAH dễ tổn thương về kinh tế - xã hội hoặc các hộ BAH thuộc nhóm thiệt thòi – từ trước khi bắt đầu dự án – là rất quan trọng để giảm thiểu số lượng khiếu nại trên thực tế (xem Hộp 7).

Trong việc tạo thuận lợi cho quá trình phổ biến thông tin về dự án và triển khai CTKPTN, cũng như giải quyết yêu cầu của các hộ BAH, các tổ chức đoàn thể có thể được xem là nhân tố hỗ trợ cho một cơ chế GQKN hiệu quả. Vai trò của họ trong các dự án tương lai cũng có thể được mở rộng để bao gồm cả giải quyết vấn đề trên thực tế.

Mối quan hệ vô hình, tích cực giữa các bên hữu quan

Mối quan hệ giữa các bên hữu quan là những yếu tố đóng góp vô hình nhưng tích cực cho việc giải quyết

“ Trao đổi thông tin và tham vấn là cầu nối giúp các bên hữu quan khác nhau có thể hiểu rõ nhau hơn. ”

- Tư vấn TKCT&HTTH

vấn đề hiệu quả trong CMDRCP. Một số giá trị cốt lõi, bao gồm mong muốn đạt tới sự đồng thuận trong các cuộc đàm phán, mối quan hệ cá nhân tốt đẹp giữa các bên hữu quan khác nhau, và cam kết mạnh mẽ giải quyết những vấn đề mà các hộ BAH phải đối mặt của Cửu Long CIPM và chính quyền tỉnh, đã giúp triển khai các thủ tục giải quyết khiếu nại tương đối trơn tru hơn so với thông thường.

Về quy trình khiếu nại thực tế, hầu hết các hộ BAH nộp đơn khiếu nại đều được cung cấp bản sao các tài liệu liên quan đến khiếu nại của họ. Hơn nữa, hai cơ quan chuyên trách về thu hồi đất và tái định cư ở tỉnh Đồng Tháp và thành phố Cần Thơ đã lưu giữ hồ sơ toàn diện về tất cả các khiếu nại liên quan đến họ và họ đã xử lý.

Những lĩnh vực cần cải thiện

Bên cạnh những nhân tố hỗ trợ nêu trên, CMDRCP cũng đã có những bước tiến trong việc giải quyết các vấn đề như thông tin liên lạc, xây dựng năng lực cho cán bộ xử lý khiếu nại, và xây dựng cơ sở dữ liệu khiếu nại. Tuy nhiên, những nỗ lực này cần được tăng cường hơn nữa trong bối cảnh các dự án do ADB hỗ trợ trong tương lai để củng cố hiệu quả giải quyết vấn đề của các cơ chế GQKN.

²³ TA7822: Dự án Hỗ trợ kỹ thuật Kết nối khu vực trung tâm Đồng bằng sông Cửu Long.

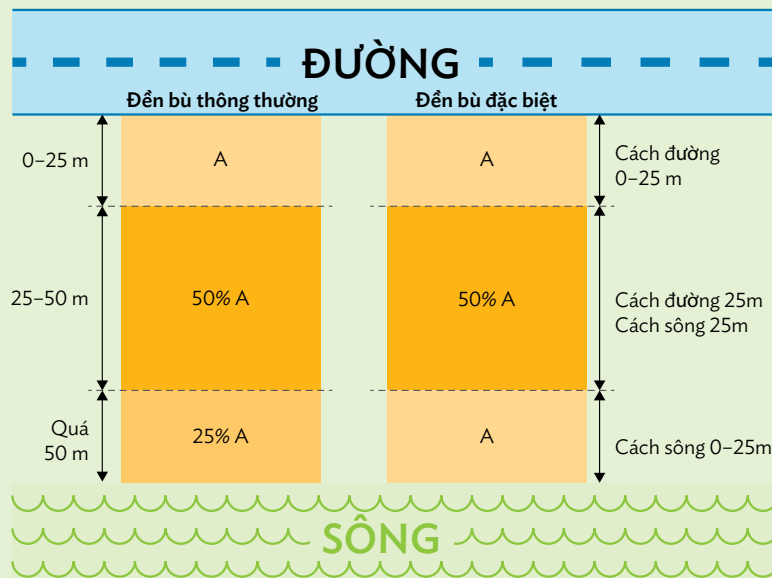
²⁴ Bao gồm đền bù tài chính bổ sung; ưu tiên di dời tới các địa điểm ưa thích như gần với bệnh viện đa khoa Đồng Tháp (xem Hình 1); và kế hoạch thanh toán khoản vay trả chậm dành cho những người có đủ tiêu chuẩn được hỗ trợ đặc biệt để tiếp cận những lợi ích của dự án.



Hộp 6: Cây xăng và nhà trọ: Chuyên môn kỹ thuật trong giải quyết vấn đề

Một cây xăng cần đền bù ở xã An Bình, tỉnh Đồng Tháp nằm ở vị trí tiếp giáp một bên là sông và một bên là đường cái trước khi Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long tiến hành thu hồi đất. Chủ sở hữu cây xăng tuyên bố rằng việc tiếp cận hai mặt như vậy giúp họ có được lợi thế đặc biệt trong kinh doanh, với khả năng tiếp cận bằng đường sông mang lại lợi nhuận cao hơn. Do đó, họ từ chối công thức tính đền bù thông thường và tham gia các cuộc đàm phán kéo dài với Trung tâm Phát triển quỹ đất/ Ban Công tác đặc biệt (TTPTQĐ/Ban CTĐB). Ban CTĐB thậm chí đã đến hiện trường để thu thập thông tin trước khi báo cáo với Ủy ban nhân dân tỉnh Đồng Tháp.

Mức đền bù thông thường so với đền bù đặc biệt, trong trường hợp cây xăng



Cách thức giải quyết khiếu nại như sau:

Thông thường, nếu một mảnh đất nằm ở khoảng cách nhất định so với đường cái, diện tích nằm trong phạm vi 25 mét (m) tính từ đường cái sẽ được nhận mức đền bù cao nhất (ở đây là “A” trong tập dữ liệu đầu tiên); diện tích nằm trong phạm vi 25-50m tính từ đường cái sẽ được nhận tỉ lệ 50% của A; và diện tích nằm cách hơn 50m so với đường cái sẽ chỉ nhận được tỉ lệ 25% của A. Trong trường hợp này, do vị thế tiếp giáp cả đường cái và sông được coi là quan trọng như nhau, các bên đã quyết định chi trả cho cây xăng mức đền bù bằng nhau – tức là A – cho diện tích trong phạm vi 25m tính từ cả sông và đường cái. Đồng thời, phần đất còn lại ở giữa được đền bù với mức giá một nửa, tức là 50% của A.

Tương tự, tại Cần Thơ, TTPTQĐ chỉ áp dụng các quy định về mức đền bù cho đất ở, do vậy trong trường hợp thu hồi một nhà trọ, trung tâm cũng áp dụng mức đền bù giống như nhà ở thông thường. Đôi vợ chồng sở hữu nhà trọ không nhất trí với thư thông báo chính thức của ban đền bù giải phóng mặt bằng huyện, trong đó đề nghị áp dụng mức bồi thường đối với nhà ở cho nhà trọ của họ. Khảo sát kiểm đếm chi tiết đã phân loại nơi này là nhà ở, nhưng các chủ sở hữu lập luận rằng họ có vài phòng cho thuê, do vậy họ phải nhận được mức đền bù cao hơn. Vì thế, Sở Xây dựng đã tham gia để giúp định giá lại số tiền đền bù, do khiếu nại của hộ BAH được xem là có cơ sở. Việc định giá lại do đoàn công tác của Sở thực hiện đã đề xuất tỉ lệ đền bù cao hơn, khiến các chủ sở hữu nhà trọ hết sức hài lòng.

Nguồn: TTPTQĐ, TTPTQĐ, ghi chép trong đợt công tác thực địa.



Hộp 7: Chương trình khôi phục thu nhập được thiết kế tốt và vai trò của các tổ chức đoàn thể

Một trong những điểm nhấn của Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long là một chương trình khôi phục thu nhập (CTKPTN) được thiết kế tốt dành cho các hộ gia đình bị ảnh hưởng (BAH) và được triển khai hiệu quả, theo nhận định của Tổng công ty Đầu tư, phát triển và quản lý dự án hạ tầng giao thông Cửu Long, Trung tâm Phát triển quỹ đất và Trung tâm Phát triển quỹ nhà đất.

Các hộ BAH mà đoàn công tác gặp gỡ khi tiến hành nghiên cứu này đều bày tỏ sự hài lòng với các sáng kiến phục hồi sinh kế được triển khai trong CTKPTN của dự án, gồm: (i) chăn nuôi gia súc và vật nuôi; (ii) kế toán, cung cấp đầu vào và đào tạo khác cho các doanh nghiệp nhỏ; và (iii) đào tạo nghề, trong đó các khóa học lái xe đường như là phổ biến nhất. CTKPTN đã giúp khôi phục thu nhập hoặc sinh kế bị mất do việc thu hồi đất đai và tài sản khác của hộ gia đình cũng như di dời hộ gia đình đến nơi khác. Chương trình này đã hỗ trợ 75% tổng số hộ BAH (tức 1.155 hộ, bao gồm 788 hộ nông dân và 354 doanh nghiệp nhỏ) trong một nỗ lực tái định cư đất đai có lẽ là lớn nhất từ trước tới nay, ít nhất là tại tỉnh Đồng Tháp. Ở thành phố Cần Thơ, 134 hộ BAH đã tham gia CTKPTN.

Các tổ chức đoàn thể đã giúp liên lạc với các hộ BAH, truyền đạt thông tin cho họ, thu thập quan điểm của họ để phản hồi lại với các cơ quan quản lý dự án và giúp triển khai CTKPTN. Hội Nông dân chịu trách nhiệm về các hoạt động nông nghiệp, trong khi Hội Phụ nữ chịu trách nhiệm về hoạt động kế toán và tuyên truyền cho các doanh nghiệp nhỏ, còn Sở Lao động, Thương binh và Xã hội giám sát việc đào tạo nghề.

Nguồn: Cửu Long CIPM, TTPTQND, TTPTQĐ, ghi chép trong đợt công tác thực địa.

3

Trao đổi thông tin thường xuyên và kịp thời với các hộ bị ảnh hưởng

Như đã lưu ý, một số hộ BAH đề cập rằng họ không hài lòng với tình trạng thiếu trao đổi thông tin thường xuyên, đầy đủ và/hoặc kịp thời của các cơ quan quản lý dự án trong quá trình giải quyết khiếu nại. Việc này là có thật hay chỉ đơn thuần do nhận thức của họ không phải là vấn đề quan trọng. Như trong trường hợp sụt lún đất, cần cải thiện tần suất và tính minh bạch của việc trao đổi thông tin và tham vấn với các hộ BAH. Chủ đầu tư và các cơ quan khác tham gia giải quyết vấn đề có trách nhiệm quan trọng là phải chủ động trong khía cạnh này.

Xây dựng cơ sở dữ liệu khiếu nại có hệ thống

CMDRCP cũng đã đạt được tiến bộ trong việc lưu trữ hồ sơ của tất cả các loại khiếu nại, trong khi trước đây, các khiếu nại được xem là nhỏ không hề được lưu lại. Cửu Long CIPM đã hướng dẫn các nhà thầu và chính quyền địa phương vào sổ đăng ký chính thức tất cả các khiếu nại, lưu ý những thông tin như tên người khiếu nại, loại khiếu nại, ngày nộp đơn và mô tả ngắn về khiếu nại. Bên cạnh việc thiết lập sổ đăng ký khiếu nại được tư vấn TKCT&HTTH quản lý

thay mặt Cửu Long CIPM, thông tin đầy đủ về người liên hệ để nộp khiếu nại đã được dán công khai tại từng địa điểm xây dựng và các văn phòng UBND cấp xã, phường và huyện.

Tuy nhiên, khi không có mẫu tiêu chuẩn, các cơ quan phụ trách tái định cư bắt buộc và các nhà thầu đã ghi chép và phân loại khiếu nại theo cách khác nhau. Điều này khiến cho việc theo dõi khiếu nại trở nên khó khăn. Hơn nữa, việc một số hồ sơ được lưu trong các thư mục bản giấy có nghĩa là chúng không thể được chia sẻ hoặc tra cứu dễ dàng.

Trong các dự án do ADB hỗ trợ trong tương lai, một cơ sở dữ liệu khiếu nại được chia sẻ trực tuyến sẽ giúp cải thiện vấn đề bằng cách gắn một số tham chiếu duy nhất cho mỗi khiếu nại, để có thể theo dõi khiếu nại ở bất cứ đâu trong hệ thống khi cần, mà không dẫn đến tính trùng hai lần đối với một khiếu nại được gửi tới các cơ quan khác nhau tại những thời điểm khác nhau. Nó cũng sẽ cho phép các cơ quan chức năng xác định xem một hộ BAH đã gửi bao nhiêu khiếu nại, nếu thông tin này được cho là hữu ích. Sẽ cần xác định biểu mẫu hoặc định dạng chính xác của cơ sở dữ liệu, cân nhắc những vấn đề về truy cập và bảo mật đối với người dùng và tính ẩn danh của người khiếu nại. Một cơ sở dữ liệu như vậy

sẽ phải được quy định chính thức như một phần của cơ chế GQKN, ngay từ giai đoạn bắt đầu dự án, để ghi nhận và theo dõi các khiếu nại.

Đào tạo hoặc xây dựng năng lực giải quyết vấn đề

Việc xác định cơ chế GQKN trong các tài liệu dự án là cần thiết, nhưng chưa đủ. Ở giai đoạn thực hiện dự án, các cán bộ dự án của cơ quan tài trợ có thể phải nhấn mạnh lại việc xây dựng cơ sở dữ liệu khiếu nại và tiến hành các buổi tập huấn cụ thể về cơ chế GQKN, ví

dụ như tập huấn một ngày về cơ chế GQKN cho từng lĩnh vực chính sách an toàn. Trong các dự án tương lai, không nên để nội dung này vào hoạt động tập huấn “học thông qua hành”. Điều này là quan trọng, do thường thì nhóm chuẩn bị dự án – gồm cả ban quản lý dự án – có thể khác hoàn toàn với nhóm thực hiện dự án, gồm cả ban thực thi dự án hoặc tư vấn thực hiện dự án. ADB hoặc các cơ quan tài trợ khác cần tiến hành những phiên tập huấn như vậy cho chủ đầu tư và các cơ quan chính phủ khác, trong khi việc tập huấn cho các nhà thầu nên được đưa vào Điều khoản tham chiếu của tư vấn thực hiện dự án.



Một người tham gia Chương trình khôi phục thu nhập có mặt tại chợ gia súc đang chỉ vào con bò được đánh dấu bằng tên của bà, thành phố Cần Thơ, tháng 11 năm 2015. Một chương trình được thiết kế và thực hiện tốt đã giúp giảm thiểu những khiếu nại về dự án (Ảnh: Pierre Arnoux).

Hướng dẫn nhập môn về Xây cầu

4

Nghiên cứu điển hình này đã nhấn mạnh một vài bài học – một số trong đó là hiển nhiên, số còn lại ít rõ ràng hơn – mà có thể áp dụng

cho bất kỳ dự án nào. Những khuyến nghị cho các dự án do ADB tài trợ trong tương lai như nêu dưới đây được dựa trên các bài học rút ra từ nghiên cứu này.

Bài học rút ra	Khuyến nghị
Giai đoạn dự án: Khởi động và lập kế hoạch	
<p>Thiết kế cơ chế GQKN</p> <p>Đổi mới và đa dạng về thể chế dựa trên bối cảnh chính trị, luật pháp và chính sách quốc gia có thể góp phần giải quyết các khiếu nại một cách nhanh chóng và hiệu quả, và ngăn ngừa việc đưa khiếu nại ra trước hệ thống tư pháp của các hộ BAH.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☉ Xem xét bối cảnh thể chế hiện hành trong bất kỳ khu vực dự án nào trước khi thiết kế các cơ chế GQKN riêng cho dự án. ☉ Tích hợp các thể chế giải quyết khiếu nại của địa phương nhằm tạo ra một cơ chế GQKN dự án linh hoạt nhưng đủ dễ dàng để những người dễ bị tổn thương nhất trong số các hộ BAH có thể hiểu và sử dụng. ☉ Thảo luận chi tiết về cơ chế GQKN với chủ đầu tư và các cơ quan chức năng liên quan khác của tỉnh trong quá trình chuẩn bị dự án.
<p>Phối hợp giữa các chuyên gia</p> <p>Có thể có sự trùng lặp giữa vấn đề liên quan tới tái định cư và vấn đề liên quan tới thi công hoặc môi trường</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☉ Cân nhắc các cơ chế GQKN đồng thời cho cả khiếu nại liên quan đến tái định cư và liên quan đến thi công. Ngay cả khi không thể hợp nhất các cơ chế này, xét trong bối cảnh thể chế hiện thời, các tư vấn dự án cần hiểu rõ rằng các hộ BAH thường không phân biệt được giữa hai cơ chế. ☉ Thúc đẩy sự phối hợp tốt hơn giữa các chuyên gia về tái định cư, môi trường và phát triển xã hội cũng như các kỹ sư, và áp dụng một cách tiếp cận thống nhất khi có thể.
<p>Xây dựng cơ sở dữ liệu khiếu nại</p> <p>Việc xây dựng một cơ sở dữ liệu hoặc sổ đăng ký khiếu nại có hệ thống – tương thích giữa tất cả người dùng, với số tham chiếu duy nhất gắn với mỗi khiếu nại và/hoặc người khiếu nại – có thể giúp theo dõi các khiếu nại trong hệ thống, bảo đảm rằng khiếu nại không bị tính trùng, và cho phép liệt kê các khiếu nại của người BAH.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☉ Xây dựng một cơ sở dữ liệu khiếu nại như một phần của cơ chế GQKN trong giai đoạn khởi động dự án. ☉ Ước tính và phân bổ đủ nguồn lực – con người và tài chính – cho việc vận hành cơ sở dữ liệu này.
<p>Lập ngân sách sát thực cho hoạt động thu hồi đất và tái định cư</p> <p>Có lẽ không thể dự đoán chính xác tác động tiềm tàng của tất cả các dự án trong tương lai, do thay đổi giá đất, lạm phát, v.v. Tuy nhiên, một ước tính sát thực hơn giúp lập ngân sách thu hồi đất và tái định cư tốt hơn, vốn cần thiết để thực hiện tham vấn toàn diện với các hộ BAH và triển khai hiệu quả kế hoạch tái định cư dự án.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☉ Trong những dự án cơ sở hạ tầng lớn và phức tạp có khả năng tạo ra tác động tổng thể đáng kể, (i) dự phòng ngân sách thu hồi đất và tái định cư thỏa đáng trong phạm vi khoản vay, (ii) bảo đảm dành riêng nguồn quỹ tương tự trong ngân sách đối ứng bất kỳ, (iii) cho phép tài trợ hồi tố khi cần thiết, (iv) huy động các khoản viện trợ bổ sung cho những thành phần quan trọng bất cứ khi nào có thể, và (v) đưa vào ngân sách dự phòng với quy mô đáng kể để xử lý các tình huống ngoài dự tính. ☉ Chú trọng đến thiết kế dự án – trên các khía cạnh kinh tế, xã hội hoặc kỹ thuật – để giảm thiểu rủi ro khiếu nại trong quá trình thực hiện. ☉ Đo lường và đưa ra kế hoạch và ngân sách cho cả những tác động trực tiếp và gián tiếp (hoặc phát sinh). ☉ Tính toán sát thực về phạm vi ngân sách đền bù và tái định cư cần thiết.



Hành khách lên phà với hình ảnh cầu Cao Lãnh ở phía xa (Ảnh: Nitish Jha).

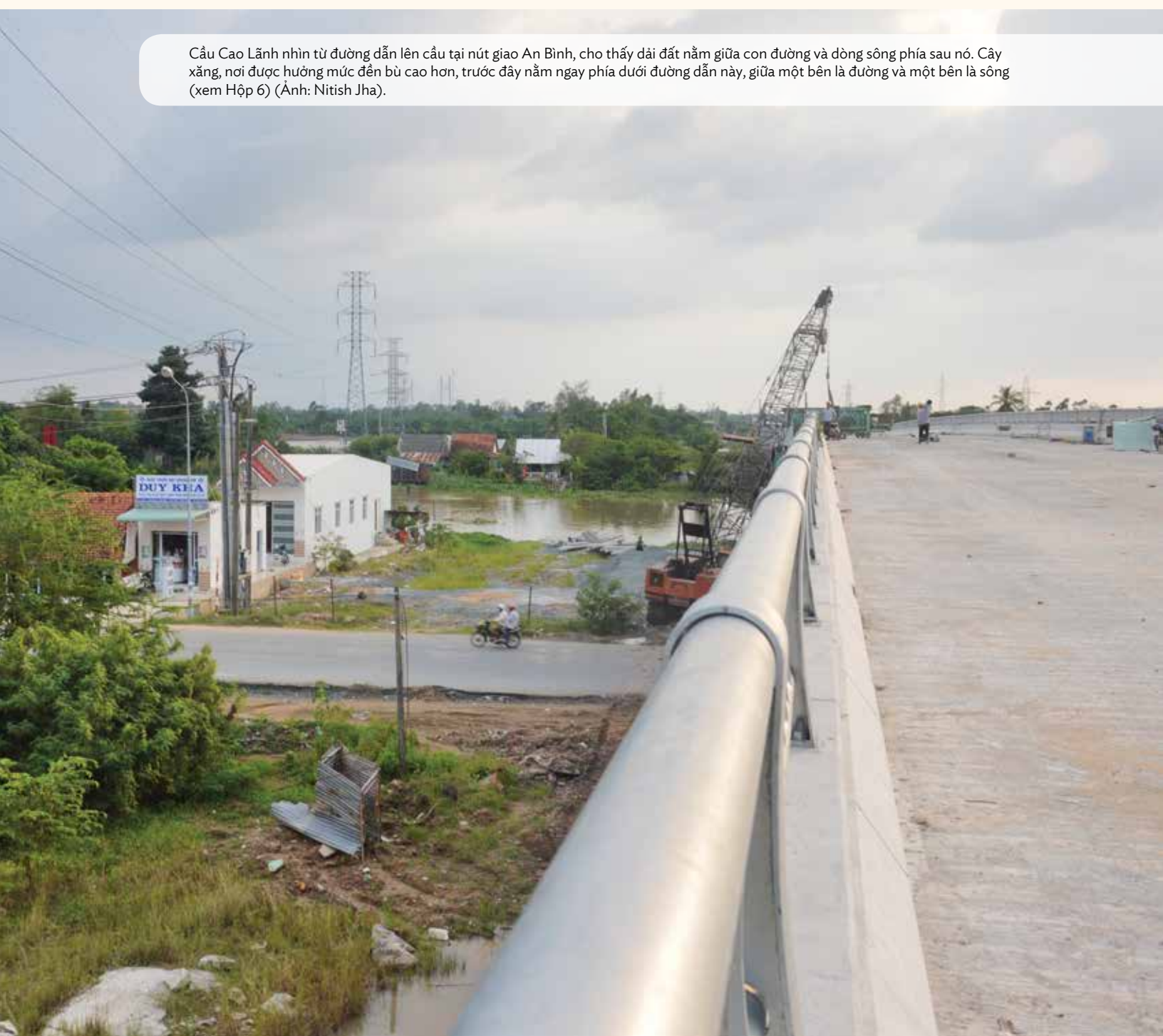


Bài học rút ra	Khuyến nghị
<p>Tham vấn và nâng cao nhận thức về cơ chế GQKN</p> <p>Việc tham vấn rộng khắp và nâng cao nhận thức về cơ chế GQKN cho các hộ BAH tiềm tàng và các cơ quan quản lý dự án khác nhau trong đó làm rõ quyền và nghĩa vụ của tất cả các bên hữu quan trong quá trình giải quyết khiếu nại, cùng với các nội dung khác. Việc này sẽ giúp quá trình thực hiện dự án sau này trở nên dễ dàng hơn.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☉ Trong ngân sách hỗ trợ kỹ thuật chuẩn bị dự án, cần đưa vào các hoạt động tham vấn rộng rãi với các hộ BAH về nội dung giải quyết vấn đề. ☉ Yêu cầu tập huấn ban đầu về cơ chế GQKN cho đại diện của các cơ quan chủ quản, cơ quan thực thi, chính quyền địa phương và bất kỳ cơ quan nào khác chịu trách nhiệm về thu hồi đất và tái định cư.
Giai đoạn dự án: Thực hiện	
<p>Tuyển dụng Tư vấn thực hiện dự án tốt</p> <p>Do hiểu biết về xử lý khiếu nại là yếu tố then chốt để thực hiện dự án thành công, nhu cầu tuyển dụng một nhóm tư vấn giám sát thi công tốt - với năng lực được chứng nhận trong lĩnh vực quản lý rủi ro thiên tai, an toàn và chính sách bảo đảm, cùng hồ sơ kinh nghiệm tốt trong các dự án trước đây - là rất thực tế.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☉ Phân bổ đủ ngân sách để tuyển dụng những tư vấn có thể giúp chủ đầu tư điều phối hoạt động của cơ chế GQKN, cũng như tiến hành tập huấn cho các nhà thầu về các vấn đề GQKN. ☉ Ưu tiên kinh nghiệm giải quyết khiếu nại trong Điều khoản tham chiếu của tư vấn thực hiện dự án.
<p>Tập huấn cho các nhà thầu</p> <p>Các nhà thầu tham gia xử lý trực tiếp khiếu nại thường thiếu kinh nghiệm về các quy trình GQKN.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☉ Yêu cầu tập huấn chính thức về cơ chế GQKN cho các cán bộ của nhà thầu - những người trực tiếp giao dịch với các hộ BAH, cho phép họ quản lý hiệu quả hơn mối quan hệ với những người khiếu nại. Hoạt động tập huấn như vậy cần được cung cấp bởi tư vấn thực hiện dự án, nhưng bằng nguồn lực của chính nhà thầu.
<p>Lợi ích của một cơ quan giám sát bên trên</p> <p>Một thể chế giám sát như Ủy ban Điều phối dự án là rất hữu ích để tham gia các nỗ lực vận động ở cấp quốc gia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☉ Đối với bất kỳ dự án nào, cũng cần thiết lập một diễn đàn bao quát như vậy, với đại diện cấp cao từ các cơ quan tài trợ, bộ ngành đối tác, cơ quan chủ quản và cơ quan thực thi, với sự hỗ trợ của các tư vấn. ☉ Sử dụng những diễn đàn như vậy để nêu ra các vấn đề mà chỉ có thể được giải quyết hiệu quả ở cấp này, gồm cả việc giải quyết nhanh chóng hơn các vụ việc phức tạp.
<p>Hiệu suất trong xử lý khiếu nại</p> <p>Đối với các dự án quy mô lớn, số lượng các hộ BAH và khối lượng khiếu nại mà họ gửi tới có thể khiến việc xử lý khiếu nại hàng ngày trở nên hết sức khó khăn, trừ phi có những sáng tạo về mặt thể chế để đơn giản hóa các vấn đề.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☉ Thành lập một văn phòng công tác hiện trường chuyên trách cho các dự án dàn trải trên một địa bàn rộng, nơi nhiều hộ BAH nằm cách xa các cơ quan phụ trách tái định cư không tự nguyện hoặc giải quyết khiếu nại. ☉ Thiết lập một tổ chức tương tự như Ban CTĐB, tập hợp chuyên gia trong nhiều lĩnh vực kỹ thuật và chuyên môn để có thể giúp giải quyết khiếu nại nhanh hơn và thuận lợi hơn. ☉ Giao cho tư vấn thực hiện dự án nhiệm vụ giám sát và điều phối hàng ngày công việc của các nhà thầu trong giải quyết khiếu nại và đưa nội dung này vào trong Điều khoản tham chiếu.
<p>Phổ biến thông tin và tham vấn</p> <p>Trong giai đoạn thực hiện, các phương thức, tần suất và tính minh bạch của hoạt động trao đổi thông tin và tham vấn với các hộ BAH là chìa khóa quyết định thành công của dự án.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☉ Áp dụng nhiều cách tiếp cận sáng tạo và được chấp nhận tại địa phương trong các quy trình công bố thông tin và tham vấn về cơ chế GQKN. ☉ Chủ đầu tư, các cơ quan khác, các tư vấn và nhà thầu - tất cả những thực thể tham gia giải quyết vấn đề - phải chủ động bảo đảm rằng các kênh liên lạc và phản hồi với hộ BAH thường xuyên được sử dụng. ☉ Giảm thiểu thời gian phản hồi trong xử lý khiếu nại, cung cấp đầy đủ thông tin và thông báo trước cho các hộ gia đình về mọi hoạt động có khả năng gây tổn hại hoặc tổn thất.
<p>Sửa đổi cơ chế GQKN</p> <p>Cơ chế GQKN, được định hình và thiết kế ở giai đoạn khởi động dự án, có thể được thay đổi tùy thuộc vào nhiều yếu tố.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☉ Nếu cơ chế GQKN được các bên hữu quan của dự án sửa đổi giữa chừng, cơ chế GQKN sửa đổi sẽ được phản ánh trong các báo cáo giám sát dự án và được thông tin cho hộ BAH, trong đó nêu bật những điểm sửa đổi cũng như tiến độ triển khai của dự án.

Bài học rút ra	Khuyến nghị
<p>Thúc đẩy các giá trị cốt lõi của bên hữu quan</p> <p>Mối quan hệ giữa các bên hữu quan là những yếu tố đóng góp vô hình nhưng tích cực cho quá trình giải quyết vấn đề thành công.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Khuyến khích ý thức mạnh mẽ về vai trò làm chủ và cam kết giải quyết vấn đề trong cơ quan chủ quản và cơ quan thực thi, cũng như cán bộ dự án của ADB. ☺ Chủ động thúc đẩy các giá trị tích cực, giúp cho quá trình giải quyết khiếu nại giữa các bên liên quan trở nên thuận lợi hơn.

ADB = Ngân hàng Phát triển Châu Á; BAH = bị ảnh hưởng; CTDB = công tác đặc biệt; GQKN = giải quyết khiếu nại
 Nguồn: OSPF.

Cầu Cao Lãnh nhìn từ đường dẫn lên cầu tại nút giao An Bình, cho thấy dải đất nằm giữa con đường và dòng sông phía sau nó. Cây xăng, nơi được hưởng mức đền bù cao hơn, trước đây nằm ngay phía dưới đường dẫn này, giữa một bên là đường và một bên là sông (xem Hộp 6) (Ảnh: Nitish Jha).





Chiều về trên sông khi bến phà Cao Lãnh đóng cửa vào buổi tối, cảnh nhìn từ trên cầu (Ảnh: Nitish Jha).

Cầu thành ngữ “đến cầu, qua cầu” ngụ ý giải quyết một vấn đề chỉ khi nó xuất hiện, và đừng lo lắng trước về nó. Tuy nhiên, để thực hiện dự án trơn tru và giải quyết vấn đề hiệu quả, điều ngược lại mới đúng; tức là người ta phải qua cầu ngay từ trước khi nó xuất hiện. Dự báo đúng các vấn đề và lập kế hoạch toàn diện là trung tâm của việc giải quyết khiếu nại hiệu quả, giúp giảm thiểu những quan ngại khả dĩ trước khi chúng trở thành vấn đề và giải quyết hiệu quả mọi vấn đề phát sinh trên thực tế.

Cần nhắc lại rằng các nhà hoạch định và quản lý dự án nên có cái nhìn tổng thể, toàn diện về cơ chế GQKN của dự án. Trong trường hợp CMDRCP, việc xem xét giải quyết các khiếu nại liên quan đến tái định cư và khiếu nại liên quan đến thi công cùng nhau đã tạo ra một bức tranh giải quyết vấn đề toàn diện hơn so với khi chỉ tính đến một trong hai khía cạnh. Như các cuộc thảo luận trước đây đã chỉ ra, CMDRCP cũng sử dụng nhiều công cụ, thể chế và phương pháp tiếp cận sáng tạo trong giải quyết vấn đề, như được tóm tắt trong Hình 12.

Trong phần giới thiệu, một cơ chế GQKN được định nghĩa là sự kết hợp các thể chế, công cụ, phương pháp và quy trình để từ đó tìm cách giải quyết một khiếu nại, và có thể sử dụng cả các kênh chính thức và phi chính thức để tìm ra giải pháp. “Các thể chế” có thể là các quy định, cấu trúc, hoặc tổ chức hỗ trợ cho - hoặc đang được áp dụng bởi - cơ chế GQKN; “công cụ” là những công cụ cụ thể được cơ chế GQKN sử dụng; “phương pháp” là những cách tiếp cận được cơ chế GQKN vận dụng; còn “quy trình” là những hoạt động cụ thể được thực hiện nhằm giảm thiểu vấn đề hoặc bảo đảm rằng chúng không nảy sinh ngay từ đầu. Đối với định nghĩa này, chúng ta có thể bổ sung thêm “các giá trị cốt lõi” như ý thức về vai trò làm chủ dự án, cam kết mạnh mẽ từ các cơ quan tài trợ và cơ quan chính

phủ về thực thi công việc vì lợi ích của người BAH, và ý chí sẵn sàng của các cơ quan thẩm quyền dự án về đền bù công bằng cho các hộ BAH. Tất cả chúng đều là những yếu tố bên trong lý tưởng của quá trình giải quyết khiếu nại. Chúng hầu như không bao giờ được thể chế hóa hay viết ra, nhưng có vai trò thiết yếu trong việc bảo đảm vấn đề được giải quyết và người BAH hài lòng với dự án. Để đạt tới mục tiêu này, chúng cần phải được xác định và thúc đẩy một cách tích cực.

Hình 13 nêu ra tất cả các thành tố của cơ chế GQKN được thảo luận trong nghiên cứu điển hình này xét trên các khía cạnh: (i) thành tố này thuộc loại nào (tức là thể chế, công cụ, phương pháp, quy trình hay giá trị cốt lõi), (ii) danh mục định danh chúng (ví dụ: thể chế, tài chính, tổ chức, v.v.), và (iii) chúng có chứa các thành tố phụ sử dụng các kênh chính thức hoặc phi chính thức, hay cả hai.

Như CMDRCP đã minh họa, để cơ chế GQKN của dự án có hiệu quả, cần chú ý tới toàn bộ phạm vi và mức độ phức tạp của các thành tố có tính quyết định, cho dù chúng mang tính thể chế, pháp lý, tài chính, xã hội, kỹ thuật, tổ chức, hay liên quan tới truyền thông và quản lý thời gian.

Nếu không lập kế hoạch phù hợp, với sự chú trọng thỏa đáng đến từng thành tố này, tính hiệu quả của cơ chế GQKN và tính bền vững cốt lõi của chính bản thân dự án có thể gặp rủi ro. Việc xác định có hệ thống các nhân tố hỗ trợ và hạn chế trong một cơ chế GQKN dự án bất kỳ sẽ cho phép tăng cường các nhân tố hỗ trợ và khắc phục các hạn chế ngay từ giai đoạn thiết kế và lập kế hoạch dự án, từ đó bảo đảm cơ chế GQKN vừa là một cơ chế trách nhiệm giải trình hiệu quả, vừa là một công cụ để quản trị tốt hơn.

Hình 12: Danh mục các thành tố của cơ chế giải quyết khiếu nại

Nguồn: OSPF.



THỂ CHẾ VÀ/HOẶC PHÁP LÝ

Bao gồm

- sự hiện diện của một môi trường chính sách và pháp lý tiến bộ và thuận lợi;
- việc thành lập các thể chế sáng tạo như Ban CTĐB, Ủy ban điều phối dự án hoặc văn phòng công tác hiện trường để thúc đẩy các mục tiêu của cơ chế GQKN hiệu quả;
- tăng cường ý thức mạnh mẽ về quyền làm chủ dự án trong cơ quan chủ quản và cơ quan thực thi, và cam kết mạnh mẽ từ cơ quan tài trợ, chính quyền tỉnh và các cơ quan thẩm quyền liên quan khác;
- vai trò điều phối chuyên biệt của Cửu Long CIPM – với sự hỗ trợ của tư vấn – trong việc giải quyết khiếu nại; và
- sự tham gia liên tục trong quá trình lập kế hoạch dự án và giám sát thực hiện cơ chế GQKN của các cơ quan tài trợ, ADB và DFAT.



TÀI CHÍNH

Bao gồm

- có sẵn ngân sách thỏa đáng cho các hoạt động tham vấn cộng đồng ở quy mô lớn;
- ý chí sẵn sàng của cơ quan chủ quản và cơ quan thực thi trong việc thu hồi đất và đền bù công bằng cho các hộ BAH;
- giải ngân kịp thời tiền đền bù thu hồi đất và tái định cư cho các hộ BAH;
- khả năng sử dụng kho bạc nhà nước như tài khoản bảo chứng cho các khoản thanh toán bị trì hoãn;
- sử dụng khoản vay để tài trợ hồi tố;
- huy động nguồn viện trợ không hoàn lại của DFAT, cho phép tuyển dụng các tư vấn thực hiện dự án quan trọng và tiến hành khảo sát tình trạng sụt lún đất;
- sẵn sàng áp dụng mức giá đền bù thống nhất đối với tất cả các hộ BAH của dự án; và
- cung cấp đủ ngân sách cho chương trình khôi phục thu nhập hiệu quả.



PHỔ BIẾN THÔNG TIN, TRUYỀN THÔNG VÀ THAM VẤN

Bao gồm

- sử dụng các tổ chức đoàn thể để phổ biến thông tin dự án;
- tham vấn liên tục với các bên hữu quan tại tất cả các giai đoạn của dự án; và
- sử dụng nhiều cách tiếp cận sáng tạo trong việc phổ biến thông tin về cơ chế GQKN.



THIẾT KẾ KỸ THUẬT VÀ XÃ HỘI

Bao gồm

- tiến hành một khảo sát toàn diện đối với các hộ BAH để đánh giá tác động trực tiếp và gián tiếp;
- chú trọng tỉ mỉ tới các giải pháp thiết kế kỹ thuật và xã hội;
- thực hiện các CTKPTN sử dụng các tổ chức đoàn thể; và
- thúc đẩy các mối quan hệ vô hình nhưng tích cực giữa các bên hữu quan.



HIỆU SUẤT QUẢN LÝ THỜI GIAN

Cho thấy

- duy trì các mốc thời gian biểu giải quyết khiếu nại như đã công bố hoặc điều chỉnh; và
- phản hồi kịp thời đối với mọi khiếu nại bất kỳ.



TỔ CHỨC

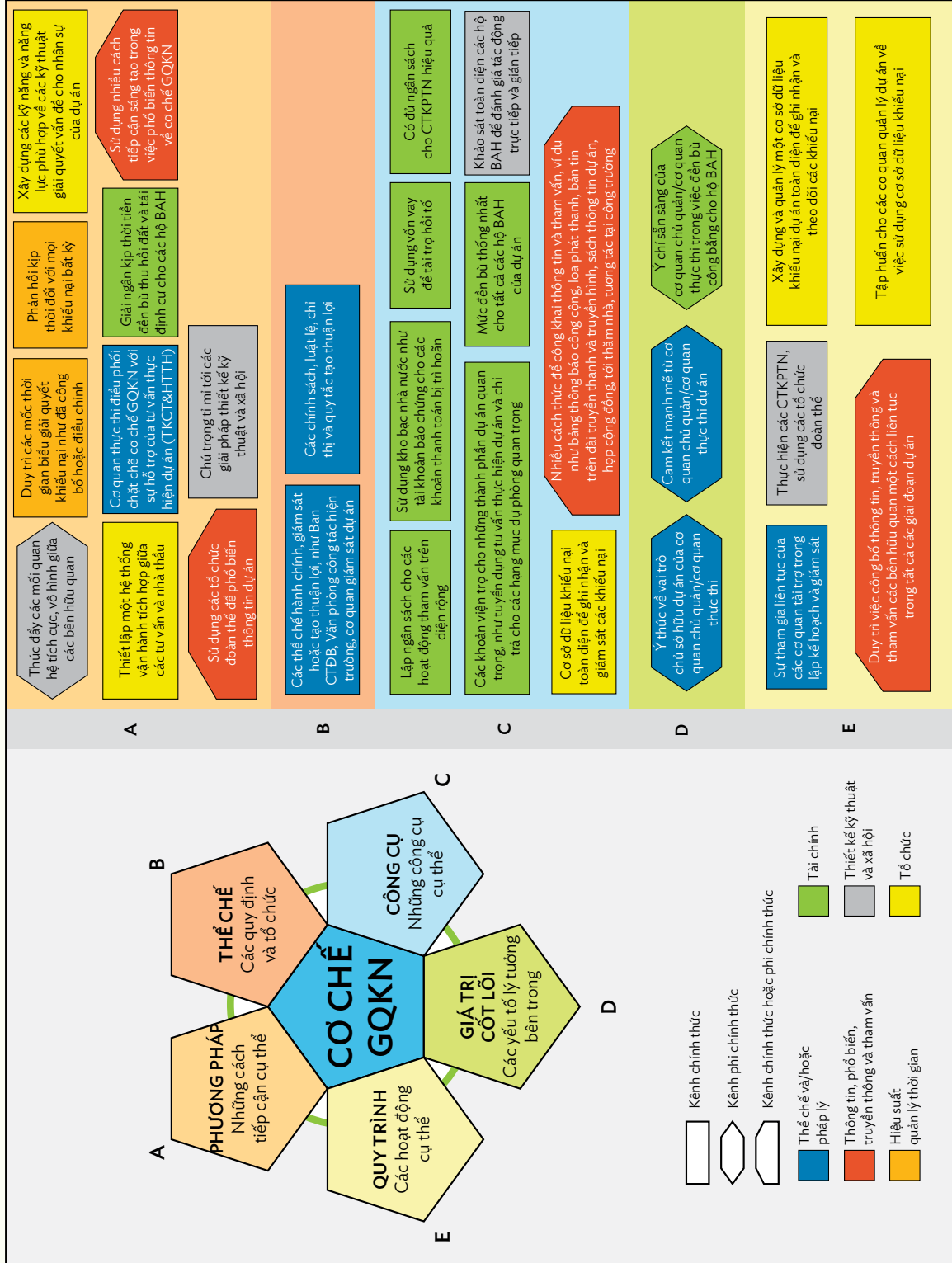
Bao gồm

- thiết lập và quản lý một cơ sở dữ liệu GQKN dự án toàn diện để ghi nhận và giám sát các khiếu nại;
- tập huấn cho các cơ quan thẩm quyền của dự án về cách thức sử dụng cơ sở dữ liệu này;
- xây dựng kỹ năng và năng lực phù hợp về các kỹ thuật giải quyết vấn đề cho nhân sự của dự án; và
- thiết lập một hệ thống vận hành tích hợp giữa các tư vấn và nhà thầu.

Đường dẫn trên cao vào cầu Cao Lãnh, nhìn từ văn phòng công tác hiện trường của dự án tại thành phố Cao Lãnh. Việc tư vấn thực hiện dự án ở sát ngay cạnh các nhà thầu cho phép giám sát chặt chẽ các hoạt động của nhà thầu trong mọi vấn đề, gồm cả giải quyết khiếu nại (Ảnh: Wilfredo Agliam).



Hình 13: Các mối liên kết đa dạng giữa nhiều thành tố của cơ chế GQKN



BAH = bị ảnh hưởng; CTDB = công tác đặc biệt; CTKPTN = chương trình khôi phục thu nhập; GQKN = giải quyết khiêu nại; TKCT&HTTH = thiết kế chi tiết và hỗ trợ thực hiện Nguồn: OSPF.



Nhà hàng tại bến phà Cao Lãnh. Rất nhiều doanh nghiệp nhỏ như thế này sẽ bị ảnh hưởng khi các cây cầu đi vào hoạt động (Ảnh: Nitish Jha).

Phụ lục

Tái định cư bắt buộc và khiếu nại của công chúng theo thời gian

Quỹ đạo phát triển chính sách tái định cư

Trước năm 1990, Việt Nam không có chính sách tái định cư đối với các trường hợp nhà nước thu hồi đất cho các dự án phát triển; tất cả đất đai theo định nghĩa đều là đất công. Xét về môi trường chính sách và pháp lý xung quanh các dự án phát triển, Việt Nam đã tiến một chặng dài trong việc áp dụng các quy định tiến bộ và công bằng hơn trong hoạt động thu hồi đất và tái định cư người dân, nhưng vẫn còn nhiều việc phải làm để bảo đảm rằng các quy định pháp luật này được thực thi thỏa đáng, bảo vệ quyền của các công dân.¹

Theo thời gian, các chính sách đất đai và tái định cư đã thay đổi do nhiều yếu tố đóng góp khác nhau, bao gồm áp lực quốc tế và áp lực xã hội trong nước, mặc dù không rõ điều gì là quan trọng hơn. Tuy nhiên, rõ ràng rằng sự phát triển của chính sách tái định cư và quyền khiếu nại của người dân đối với các hành động ảnh hưởng tiêu cực đến phúc lợi của họ là song hành với nhau.

Sự phát triển của Luật khiếu nại

Quỹ đạo phát triển của cơ chế GQKN cấp quốc gia nên được xem xét trong bối cảnh sự phát triển của

chính sách tái định cư, do các yếu tố thúc đẩy đằng sau chúng là giống nhau.²

Luật khiếu nại và tố cáo, được ban hành lần đầu tiên vào năm 1998 và dựa trên quyền khiếu nại được quy định trong Hiến pháp năm 1992, là một bước đi rõ ràng hướng tới thiết lập một cơ chế GQKN cấp quốc gia. Nó cho phép công dân có quyền đề nghị các cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ nhà nước có thẩm quyền xem xét lại các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của họ nếu người khiếu nại có căn cứ cho rằng các quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật và xâm phạm các quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Năm 2008, luật này đã được sửa đổi để cho phép các cơ quan, tổ chức và cán bộ, công chức được thực hiện quyền khiếu nại giống như các công dân đã được phép thực hiện vào năm 1998. Việc cho phép khiếu nại tập thể khi người dân có cùng căn cứ để khiếu nại giúp cho quá trình này trở nên bớt phức tạp hơn cho cả người khiếu nại cũng như các cơ quan nhà nước có liên quan, vốn trước đây phải đối mặt với việc giải quyết nhiều khiếu nại có cùng nội dung và yêu cầu giống nhau.

Do các nhà lãnh đạo quốc gia tin rằng động cơ và bản chất của khiếu nại và tố cáo là hoàn toàn khác nhau³, một luật riêng đã được ban hành cho từng lĩnh vực vào năm 2011. Tin tức trên báo chí gần đây nêu ra rằng gần 70% các khiếu nại hành chính được đưa ra trong nước có liên quan đến các khía cạnh khác nhau

¹ P. H. Ty và những người khác. 2013. *Các chính sách đền bù và tái định cư sau khi thu hồi đất bắt buộc cho phát triển thủy điện ở Việt Nam: Chính sách và Thực tiễn*. Đất đai 2:678-704. CF.; và Ngân hàng Thế giới. 2011. *Thu hồi đất bắt buộc và chuyển đổi đất tự nguyện ở Việt Nam: Cách tiếp cận về ý tưởng, định giá đất đai và các cơ chế giải quyết khiếu nại*. Hà Nội.

² Quỹ Châu Á và Viện Chính sách pháp luật và phát triển. 2009. *Cơ chế giải quyết những khiếu nại hành chính ở Việt Nam: Thách thức và giải pháp*. Báo cáo Tóm tắt. Hà Nội. Cũng xem Quốc hội Việt Nam, Chính phủ Việt Nam. *Luật Khiếu nại*. 2011. Luật số 02/2011/QH13. Hà Nội.

³ Khiếu nại phần lớn liên quan tới đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, thu hồi đất, tôn giáo, và quyền sở hữu đất đai, trong khi tố cáo là về những vi phạm pháp luật, tham nhũng và lãng phí của cán bộ, công chức nhà nước.

của quản lý đất đai, bao gồm yêu cầu bồi thường đất bị nhà nước thu hồi theo giá thị trường hoặc yêu cầu trả lại đất đã hiến tặng cho nhà nước trước đây vì các mục đích phúc lợi xã hội.⁴

Theo thời gian, tổng số đơn khiếu nại đã giảm, nhưng số vụ việc phức tạp liên quan đến số đông người khiếu

nại đã gia tăng trên thực tế. Tính chất của các khiếu nại ngày càng phức tạp và đa dạng hơn, đặt ra nhu cầu cấp thiết là phải giải quyết nhanh chóng và hiệu quả khiếu nại của công dân bằng cách khắc phục những lỗ hổng trong luật hiện hành.

⁴ *Viet Nam Law and Legal Forum*. 2015. Khiếu nại liên quan tới đất đai vẫn phức tạp. Ngày 6 tháng 8. <http://vietnamlawmagazine.vn/land-related-complaints-still-complex-4889.html>; *Viet Nam News*. 2016. Khiếu nại về tái định cư do các quy định không rõ ràng: Thủ tướng Chính phủ. Ngày 8 tháng 10. <http://vietnamnews.vn/society/344148/complaints-over-resettlement-due-to-unclear-rules-pm.html>; Báo Ảnh, Viet Nam. 2016. Luật khiếu nại, tố cáo đã chứng tỏ hiệu quả. Ngày 16 tháng 12. <https://vietnam.vnanet.vn/english/laws-on-complaints-denunciation-prove-effectiveness/269538.html>



Hành khách chuẩn bị xuống phà, với hình ảnh cầu Cao Lãnh ở phía sau (Ảnh: Nitish Jha).

Hình A1: Quỹ đạo phát triển chính sách tái định cư

1945-1988

- Theo định nghĩa, tất cả đất đai thuộc về nhà nước.
- Không có chính sách về tái định cư bắt buộc.
- Kế hoạch tái định cư được giao cho các chính quyền địa phương, vốn không có ngân sách hay năng lực để thực thi.
- Mức đền bù, nếu có, là rất thấp.
- Các địa điểm tái định cư thường do chính những người bị ảnh hưởng phát quang, dọn dẹp.

Luật Đất đai 1988

- Hợp pháp hóa việc giao đất của hợp tác xã cho các hộ gia đình riêng rẽ.

Luật Đất đai 1993

- Quy định các quyền và nghĩa vụ cụ thể của người sử dụng đất – tức là người được giao đất hoặc cho thuê đất – bao gồm quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất.
- Quy định đền bù thiệt hại cho người có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khi đất đai bị thu hồi.

Luật Bảo vệ môi trường 1997

- Quy định tất cả các dự án phải tiến hành đánh giá tác động môi trường trước khi thực hiện

Chính sách tái định cư quốc gia 1997

- Thiết lập các tiêu chuẩn về đền bù và tái định cư cho các dự án

BAH = bị ảnh hưởng; UBND = Ủy ban nhân dân
Nguồn: OSPF.

Nghị định số 22 năm 1998

- Quy định rằng người có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải được đền bù thiệt hại về đất và tài sản hiện có gắn liền với đất
- Yêu cầu chủ đầu tư phải hoàn thành việc xây dựng các khu tái định cư trước khi người dân chuyển đến

Luật Đất đai 2003

- Quy định việc bồi thường thỏa đáng cho đất và các công trình bằng hoặc sát với giá thị trường
- Giao trách nhiệm thực hiện việc tái định cư cho chính quyền tỉnh hoặc các cơ quan địa phương, thay vì các chủ đầu tư dự án
- Trao quyền cho các tỉnh được thành lập cơ quan quản lý đất đai và tái định cư của riêng mình, với nhân sự toàn thời gian (gồm cả cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn), ngân sách, hệ thống quản lý hồ sơ, và báo cáo trực tiếp với UBND cấp tỉnh

Nghị định số 197 năm 2004

- Cung cấp hướng dẫn chi tiết hơn về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với các hộ BAH
- Bảo đảm các hộ BAH đang sinh sống trên đất không có tranh chấp được nhận bồi thường và hỗ trợ về sinh kế, cho dù họ có giấy chứng nhận quyền sở hữu đất hay không

Nghị định số 69 năm 2009

- Tăng mức bồi thường và hỗ trợ cho các hộ BAH, dựa trên lợi nhuận tiềm năng thu được từ việc sử dụng đất mới
- Quy định phải có nhiều loại hình nhà ở khác nhau trong khu tái định cư, và gia tăng diện tích của các lô đất được phân bổ
- Yêu cầu các nhà đầu tư và chính quyền địa phương phải triển khai các chương trình hỗ trợ khôi phục thu nhập cho các hộ gia đình bị ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp bởi dự án

Luật Đất đai 2013

- Làm rõ một số điều khoản và đưa ra ý tưởng về hai hệ thống hai giá đất, bao gồm
 - giá đất chính thức, được công bố 5 năm một lần, cho mục đích tính thuế, phí và lệ phí nói chung (ngoài phí sử dụng đất); và
 - khung giá đất cụ thể cho từng địa điểm, được UBND cấp tỉnh quyết định dựa trên cơ sở hạ tầng, vị trí và mục đích sử dụng dự kiến của địa điểm này; khung giá đất này sẽ là cơ sở để tính toán giá thuê đất và phí sử dụng đất.





Những người bị ảnh hưởng tại xã Vĩnh Trinh, thành phố Cần Thơ đang lựa chọn hoạt động mong muốn trong Chương trình khôi phục thu nhập (Ảnh: Pierre Arnoux).

Hình A2: Sự phát triển của Luật Khiếu nại

1998

Luật Khiếu nại, tố cáo

Cho phép công dân có quyền đề nghị các cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ nhà nước có thẩm quyền xem xét lại các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của họ nếu các quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật và xâm phạm các quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

2008

Luật Khiếu nại, tố cáo sửa đổi

Cho phép khiếu nại tập thể khi nhiều người có cùng căn cứ để khiếu nại.

2011

Luật Khiếu nại

Luật Khiếu nại riêng rẽ và cụ thể đã được ban hành, với các quy định hoặc điều khoản như sau:

- Việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải được thực hiện theo quy định của pháp luật; bảo đảm khách quan, công khai, dân chủ và kịp thời.
- Khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết.
- Các khiếu nại lần đầu có thể được gửi đồng thời đến người hoặc cơ quan đã ra quyết định hành chính đang bị khiếu nại cũng như cơ quan cấp trên hoặc cán bộ giám sát của người này.
- Theo đó, người có quyết định hoặc hành vi hành chính đang bị khiếu nại có thể giải quyết các khiếu nại lần đầu, và cơ quan giám sát trực tiếp của họ có thể giải quyết các khiếu nại lần hai.
- Người bị khiếu nại phải bồi thường hoặc khắc phục những thiệt hại do quyết định của họ gây ra, nếu phán quyết không đứng về phía họ.
- Người khiếu nại có thể ủy quyền cho luật sư hoặc trợ giúp viên pháp lý nộp đơn khiếu nại thay mặt họ.
- Người khiếu nại có thể khởi kiện bất cứ lúc nào trong quá trình giải quyết khiếu nại.
- Cả hai bên có thể đọc, sao chụp, sao chép hoặc xem các tài liệu và chứng cứ được thu thập bởi người giải quyết khiếu nại.
- Thời hiệu khiếu nại là 90 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được hành vi hành chính đang tranh cãi, không tính khoảng thời gian mà người khiếu nại không thực hiện được quyền khiếu nại theo đúng thời hiệu vì ốm đau, thiên tai, địch họa, đi công tác, học tập ở nơi xa hoặc vì những trở ngại khách quan khác.
- Người giải quyết khiếu nại có thể gặp gỡ người khiếu nại, người bị khiếu nại và các cá nhân hoặc tổ chức liên quan khác để làm rõ chi tiết khiếu nại, với sự chứng kiến của các tổ chức chính trị - xã hội có liên quan và các tổ chức xã hội - nghề nghiệp có mặt tại đó.

2013

Luật Tiếp công dân^a

Thuật ngữ “*tiếp công dân*” chỉ các cuộc gặp gỡ được tổ chức để lắng nghe, tiếp nhận khiếu nại, tố cáo, kiến nghị hoặc các phản ánh của công dân.^b Luật này:

- quy định tất cả các tổ chức chính trị, các bộ ngành và cơ quan chính phủ ở mọi cấp hành chính phải tổ chức các cuộc họp định kỳ và trong trường hợp khẩn cấp để tiếp nhận khiếu nại từ công dân;
- quy định rằng từng tổ chức và cơ quan này phải chỉ định (i) một hoặc nhiều cán bộ (người tiếp công dân) để tiếp nhận, vào sổ và xử lý các khiếu nại; và (ii) một địa điểm được thông báo công khai, nơi các khiếu nại có thể được chuyển đến (Trụ sở tiếp công dân hoặc địa điểm tiếp công dân);
- thiết lập một trình tự thủ tục rõ ràng để tuân thủ trong việc tiếp nhận khiếu nại, vv., bao gồm cung cấp một bản sao hồ sơ khiếu nại cho người khiếu nại, chỉ định một dịch giả trong trường hợp người khiếu nại không thành thạo tiếng Việt và thông báo cho người khiếu nại về kết quả giải quyết hoặc quyết định;
- nghiêm cấm việc gây phiền hà, sách nhiễu hoặc cản trở người đến khiếu nại, bao gồm phân biệt đối xử với các công dân, làm mất hồ sơ khiếu nại, hoặc các hành động vô trách nhiệm nói chung trong vấn đề xử lý khiếu nại; và
- nghiêm cấm việc lợi dụng quyền khiếu nại bằng cách gửi khiếu nại sai hoặc xuyên tạc, gây rối trật tự công cộng, vv.

Cầu Vàm Cống nhìn từ nút giao Thốt Nốt ở thành phố Cần Thơ. Văn phòng công tác hiện trường được đặt cạnh cây cầu dài 3 ki-lô-mét với 6 làn xe này, cho phép người bị ảnh hưởng dễ dàng liên hệ với cán bộ của Trung tâm Phát triển quỹ đất (Ảnh: Nitish Jha).

^a Luật Tiếp công dân năm 2013 của Việt Nam (ngày 25/11/2013) Luật số 42/2013/QH13. <http://vietnamlawenglish.blogspot.in/2013/11/vietnam-reception-of-citizen-law-2013.html> (truy cập ngày 9/3/2018).

^b Viet Nam News. 2017. Hoạt động thanh tra được cải thiện, song vẫn tồn tại nhiều vấn đề. Ngày 13 tháng 12. <http://vietnamnews.vn/politics-laws/419319/inspection-work-has-improved-but-problems-remain.html#KqPMEfj0E1yZ2IK1.97>

Xây cầu

Bài học từ giải quyết vấn đề ở Việt Nam

Nghiên cứu về Dự án Kết nối khu vực trung tâm đồng bằng sông Cửu Long ở Việt Nam được đồng thực hiện bởi Văn phòng Cán bộ Hỗ trợ Dự án Đặc biệt và Cơ quan Đại diện thường trú của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) tại Việt Nam. Dự án được xếp loại A về cả tái định cư bắt buộc và an toàn môi trường. Tuy nhiên, bất chấp những tác động lớn, một phạm vi các công cụ và cách tiếp cận sáng tạo đã góp phần tạo ra một cơ chế giải quyết khiếu nại ở cấp độ dự án đa diện và phức tạp, có khả năng giải quyết hiệu quả hơn 950 đơn khiếu nại. Nghiên cứu điển hình chung này tập hợp những kinh nghiệm thành công và thông lệ hiệu quả nhất, đồng thời phân tích vai trò của nhiều nhân tố hỗ trợ khác nhau trước khi đưa ra các bài học quan trọng cho cán bộ nghiệp vụ của ADB và đối tác trong các dự án do ADB tài trợ về cách thức thiết kế và triển khai những cơ chế giải quyết khiếu nại tương tự để giải quyết vấn đề trong các dự án tương lai.

Ngân hàng Phát triển Châu Á

Tầm nhìn của ADB là một khu vực Châu Á và Thái Bình Dương không còn nghèo khổ. Sứ mệnh của ADB là hỗ trợ các quốc gia thành viên đang phát triển giảm nghèo và nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân. Mặc dù đã đạt được nhiều thành công, khu vực này vẫn là nơi sinh sống của phần lớn người nghèo trên thế giới. ADB cam kết giảm nghèo thông qua tăng trưởng kinh tế đồng đều, tăng trưởng bền vững với môi trường, và hội nhập khu vực.

Có trụ sở chính tại Ma-ni-la, ADB thuộc sở hữu của 68 thành viên, trong đó có 49 thành viên trong khu vực. Những công cụ chính để hỗ trợ các quốc gia thành viên đang phát triển là đối thoại chính sách, khoản vay, đầu tư cổ phần, bảo lãnh, viện trợ không hoàn lại và hỗ trợ kỹ thuật.



ASIAN DEVELOPMENT BANK

6 ADB Avenue, thành phố Mandaluyong

1550 Metro Manila, Phi-líp-pin

www.adb.org