



Trung tâm hành chính tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu

TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ VÀ PHƯƠNG PHÁP ÁP DỤNG CÔNG TRÌNH HÀNH CHÍNH DÔI DƯ SAU SÁP NHẬP: HƯỚNG TỚI PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VÀ HIỆU QUẢ XÃ HỘI

THS.KTS NGUYỄN NGỌC HUY | PHÓ GIÁM ĐỐC TRUNG TÂM TƯ VẤN KIẾN TRÚC VÀ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG, VIỆN KIẾN TRÚC QUỐC GIA

NHỮNG BẤT CẬP KHI CHUYỂN ĐỔI CÔNG NĂNG TRỤ SỞ

Không ít nơi đã cố gắng tận dụng trụ sở đôi dư để làm “nhà văn hóa”, “không gian sinh hoạt cộng đồng” hoặc “trung tâm học tập suốt đời”. Những ý tưởng này, trên giấy tờ, nghe rất tích cực và nhân văn. Nhưng thực tế lại khác xa. Có những phường đa số dân là người lao động, đi làm từ sáng đến tối, trẻ em học cả ngày tại trường, còn người già thì thường tụ tập ở chùa, nhà thờ hoặc công viên. Kết quả là nhà văn hóa hiện đại xây xong để rồi đóng cửa quanh năm, bụi phủ lên máy chiếu, phòng họp trở thành kho chứa bàn ghế cũ, còn sân thì được vài cụ già ngồi chơi cờ lúc chiều tà. Khi áp đặt một mô hình “sinh hoạt cộng đồng” rập khuôn mà không khảo sát thói quen sinh hoạt, giờ giấc, nhu cầu cụ thể của người dân khu vực, thì rủi ro lãng phí là điều dễ thấy. Trong bối cảnh đô thị hóa, thời gian là thứ quý hiếm, không gian công chỉ sống khi nó hòa nhịp được với nhịp sống thực tế. Việc khảo sát giờ hoạt động, tổ chức thí điểm, lắng nghe phản hồi từ các nhóm cư dân trước khi cải tạo, là những bước

không thể thiếu để chuyển đổi hiệu quả một không gian từ trụ sở hành chính sang chức năng cộng đồng.

Một trong những xu hướng khác đang được nhiều địa phương áp dụng là chuyển giao trụ sở cũ cho các tổ chức xã hội hoặc doanh nghiệp để “xã hội hóa quản lý và khai thác”. Nghe qua thì rất hợp lý, nhất là trong bối cảnh ngân sách hạn hẹp, nhưng nếu không kiểm soát chặt, mô hình này rất dễ bị biến tướng. Không thiếu trường hợp ban đầu khai báo là làm “trung tâm sáng tạo thanh thiếu niên” hoặc “vườn ươm khởi nghiệp cộng đồng”, nhưng sau một thời gian hoạt động thì không gian bị thương mại hóa dần, trở thành quán cà phê cao cấp, văn phòng cho thuê hoặc nơi tổ chức sự kiện giá cao, mất hoàn toàn bản sắc công cộng ban đầu. Những hành vi như vậy diễn ra âm thầm nếu không có cơ chế giám sát rõ ràng. Thực tiễn cho thấy, việc xã hội hóa tài sản công đòi hỏi phải có hợp đồng rõ ràng về nghĩa vụ phục vụ cộng đồng, tỷ lệ thời gian sử dụng cho mục đích phi lợi nhuận, công khai hoạt động và tài chính định kỳ. Bên cạnh đó, cần có một hội đồng giám sát độc lập, bao gồm đại diện cộng đồng và chính

quyền, có quyền phản ánh, kiểm tra, thậm chí thu hồi quyền quản lý khi cần thiết. Nếu không kiểm soát ngay từ đầu, ranh giới giữa “quản lý giúp nhà nước” và “tư nhân hóa trá hình” là rất mong manh. Một lỗi tư duy phổ biến khác là việc sao chép mô hình không gian cộng đồng đồng loạt cho tất cả các đơn vị hành chính mới. Khi có một mẫu thiết kế nhà văn hóa hay trung tâm hành chính đẹp, tiện nghi, rất nhiều nơi cố gắng sao chép y nguyên để triển khai đồng bộ, gọi là “đồng bộ hóa về hình ảnh và chất lượng phục vụ”. Tuy nhiên, sự sao chép này nếu không tính đến thực địa - diện tích khu đất, mật độ dân cư, hướng gió, điều kiện ánh sáng, giao thông xung quanh - thì rất dễ dẫn đến thất bại. Có những nơi đất quá hẹp, nhà bao quanh san sát, ánh sáng không lọt vào được, hội trường xây xong như cái hộp kín, không khí ngột ngạt, hoạt động không hiệu quả. Cũng có nơi quá ít người sử dụng, không gian đẹp mà lạnh lẽo. Kiến trúc và quy hoạch không thể áp dụng một cách rập khuôn. Mỗi khu đất là một “ngữ cảnh sống” riêng biệt, đòi hỏi cách thiết kế, cách tổ chức không gian và cách sử dụng linh hoạt. Sự thành công của một công trình không nằm ở vẻ bề ngoài, mà ở khả



Trung tâm hành chính tỉnh Bình Dương

năng đáp ứng được đặc điểm cụ thể của cộng đồng và môi trường xung quanh.

Một ví dụ thực tế có thể thấy là việc không mạnh dạn phá dỡ các công trình cũ để xây dựng lại các tòa nhà cao tầng mà chủ yếu lựa chọn phương án tái sử dụng. Trong một số trường hợp, quyết định này có thể được xem là tiết kiệm chi phí và bảo tồn giá trị lịch sử của các công trình cũ. Tuy nhiên, điều này đôi khi lại dẫn đến việc lãng phí quỹ đất và bỏ lỡ cơ hội để tạo ra những không gian sống chất lượng hơn cho người dân. Ví dụ, một số khu vực đô thị có các trụ sở hành chính hoặc các công trình cũ không còn phù hợp với nhu cầu sử dụng hiện đại. Thay vì tháo dỡ để xây dựng các tòa nhà cao tầng hoặc các khu dân cư mới, các cơ quan quản lý lại chọn giải pháp tái sử dụng không gian, chỉnh sửa hoặc cải tạo công trình cũ. Điều này tuy tiết kiệm chi phí cải tạo và bảo tồn các công trình di sản, nhưng lại dẫn đến tình trạng quỹ đất không được khai thác tối đa. Các tòa nhà cũ không đủ không gian cho nhu cầu tăng trưởng dân số và nhu cầu dịch vụ công cộng hiện nay. Việc xây dựng các công trình cao tầng thay vì cải tạo sẽ có thể tạo ra nhiều không gian sống, dịch vụ và tiện ích hơn cho cộng đồng, đồng thời giải quyết được vấn đề thiếu hụt quỹ đất ở những khu vực đông dân cư.

Trong khi các khu vực khác trong thành phố có thể đã được phát triển với các tòa nhà cao tầng hiện đại, các khu vực tái sử dụng công trình cũ vẫn giữ nguyên cấu trúc thấp tầng, khiến cho không gian sống trở nên chật hẹp, thiếu ánh

sáng và không khí trong lành, đồng thời cũng không tận dụng được tiềm năng tăng trưởng của khu vực đó. Điều này không chỉ gây lãng phí quỹ đất mà còn làm giảm đi cơ hội tạo ra các không gian sống hiện đại, bền vững và phù hợp với nhu cầu của người dân.

Tình huống cuối cùng, không kém phần phổ biến, là việc “để trống” các trụ sở dôi dư với lý do để dành hoặc chờ quy hoạch mới. Có những công trình nằm ở vị trí đẹp, hạ tầng tốt, kết cấu còn sử dụng được, nhưng bị bỏ hoang nhiều năm trời, trở thành nơi chứa rác, sinh muỗi, gây mất mỹ quan và lãng phí tài sản công. Lý do thường được viện dẫn là “chưa có phương án cụ thể nên tạm thời để đó”. Nhưng “để đó” mà không có người trông coi, không có kế hoạch bảo trì hay sử dụng tạm thời, thì thực chất là đang để tài sản nhà nước suy giảm từng ngày. Trụ sở dôi dư cần được xác định rõ ràng: nếu chưa có kế hoạch dài hạn, thì ít nhất phải có phương án sử dụng ngắn hạn - như làm nơi dạy học, tạm cư cho người khó khăn, hoặc không gian hỗ trợ sinh viên. Cũng cần chỉ định rõ đơn vị chịu trách nhiệm quản lý và báo cáo định kỳ. Việc “chờ quy hoạch” không thể trở thành cái cớ cho việc “buông lỏng quản lý”.

Từ năm kịch bản nêu trên, có thể rút ra một hệ thống nguyên tắc nhận thức rất quan trọng: mỗi công trình hành chính dôi dư không phải là một khối tài sản vô tri, mà là một phần trong đời sống đô thị. Nếu không có con người sử dụng, không có mục tiêu phục vụ rõ ràng, thì giá trị của công trình sẽ hao mòn theo

thời gian. Mỗi quyết định chuyển đổi, dù là giữ nguyên chức năng, thay đổi chức năng hay giao cho tổ chức khác quản lý, đều phải xuất phát từ đánh giá cụ thể về bối cảnh không gian, nhu cầu sử dụng thực tế và năng lực vận hành lâu dài. Mọi mô hình nên được xây dựng trên cơ sở thử nghiệm, đo lường, phản hồi, điều chỉnh - chứ không thể quyết định theo cảm hứng, thói quen hay áp lực hình thức.

NGUYÊN TẮC NHẬN THỨC

Trước khi đi vào hành động cụ thể, người làm quy hoạch, quản lý và tổ chức thực hiện cần có nhận thức đúng đắn, tỉnh táo và linh hoạt. Những nguyên tắc cần được thống nhất và thấm nhuần trong toàn bộ quá trình xử lý công trình dôi dư:

Thứ nhất, công trình hành chính không phải là vật thể tĩnh, mà là thiết chế phục vụ con người. Khi không còn chức năng hành chính thì giá trị cốt lõi còn lại chính là khả năng tiếp tục phục vụ cộng đồng một cách phù hợp với nhu cầu thực tế. Không thể định đoạt tương lai một công trình chỉ bằng nhận định chủ quan hoặc vì “đã từng là trung tâm”.

Thứ hai, mọi quyết định sử dụng lại, cải tạo, hoặc chuyển đổi công năng phải xuất phát từ sự hiểu biết sâu sắc về bối cảnh không gian, thói quen sinh hoạt và tập quán sử dụng không gian của cộng đồng tại chỗ. Không thể áp đặt mô hình “sinh hoạt cộng đồng” theo công thức cứng nhắc nếu cộng đồng ấy không có nhu cầu sinh hoạt như vậy.



Không có một mô hình chuyển đổi nào phù hợp cho tất cả, cần phân loại cụ thể từng trường hợp theo hiện trạng công trình, vị trí địa lý, kết nối hạ tầng...

Thứ ba, tài sản công, nhất là đất và công trình xây dựng, là nguồn lực hữu hạn và quý giá trong đô thị. Mỗi m² sử dụng sai mục đích là một sự lãng phí mang tính cấu trúc. Do đó, cần phải luôn đặt hiệu quả sử dụng đất đai và công trình lên hàng đầu, cả về mặt xã hội (phục vụ tốt nhất cho người dân) và kinh tế (không để tài sản nhà nước suy thoái hoặc bị khai thác sai lệch mục đích ban đầu).

Thứ tư, không có một mô hình chuyển đổi nào phù hợp cho tất cả. Cần phân loại cụ thể từng trường hợp theo hiện trạng công trình, vị trí địa lý, kết nối hạ tầng, và nhu cầu thực tiễn - để từ đó đưa ra hướng đi riêng biệt, linh hoạt và thích nghi.

Thứ năm, tránh tâm lý “sợ trách nhiệm” mà dẫn đến trì hoãn, hoặc đẩy trách nhiệm cho cấp trên. Tinh thần chủ động, có căn cứ, có khảo sát và minh bạch hóa quá trình ra quyết định là điều cần khuyến khích và bảo vệ.

PHƯƠNG PHÁP THỰC HIỆN

Để chuyển các nguyên tắc trên thành hành động cụ thể, cần tuân thủ một quy trình thực hiện rõ ràng, có hệ thống và minh bạch, bao gồm các bước sau:

Khảo sát hiện trạng không gian, hạ tầng và vùng ảnh hưởng

Ngay khi có danh sách các trụ sở dời, cần tổ chức đánh giá tổng thể từng công trình. Việc đánh giá phải gồm: vị trí trong mạng lưới đô thị; mức độ kết nối giao thông công cộng và cá nhân; khả năng tiếp cận người dân; chất lượng kết cấu hiện trạng; diện tích đất và công trình; chi phí bảo trì và khả năng cải tạo; cùng điều kiện hạ tầng kỹ thuật (điện, nước, internet, PCCC...).

Phân loại công trình theo nhóm tiêu chí

Sau khảo sát, cần phân nhóm công trình theo các tiêu chí cơ bản: (i) Có thể tiếp tục sử dụng làm công trình công (chỉ cần cải tạo nhẹ); (ii) Có thể chuyển đổi công năng (cần cải tạo vừa đến sâu); (iii) Chưa phù hợp để sử dụng trong trung hạn (cần chờ quy hoạch mới, nhưng phải có phương án sử dụng tạm thời).

Tổ chức điều tra xã hội học và phân tích nhu cầu cụ thể

Cần khảo sát trực tiếp các nhóm cư dân trong bán kính phục vụ (ví dụ: 1-2 km quanh công trình), để hiểu rõ: họ đang thiếu không gian gì? có sử dụng không gian cộng đồng hay không? giờ nào, hoạt động gì, với ai? Việc phân tích này cần chia thành các nhóm: người cao tuổi, thanh niên, trẻ em, công nhân viên, người khuyết tật, nhóm dễ tổn thương... để từ đó định hình đúng công năng và quy mô phục vụ phù hợp nhất.

Xây dựng phương án chuyển đổi công năng có luận chứng

Mỗi phương án đưa ra phải có cơ sở từ khảo sát, phân tích và đánh giá thực trạng kinh tế - kỹ thuật rõ ràng. Có thể bao gồm phương án đầu tư cải tạo, nguồn kinh phí, mô hình vận hành (công, tư, hỗn hợp), và lộ trình thực hiện. Mọi phương án phải đi kèm phân tích chi phí - lợi ích cả về tài chính và xã hội.

Tổ chức tham vấn cộng đồng và công bố phương án minh bạch

Người dân phải được tham gia ý kiến về phương án chuyển đổi, đặc biệt là những người bị ảnh hưởng trực tiếp. Việc lấy ý kiến cần minh bạch, dễ tiếp

cận, và có cơ chế phản hồi rõ ràng. Sau khi có phương án thống nhất, cần công khai lộ trình thực hiện, trách nhiệm của các bên và cơ chế giám sát.

Giao trách nhiệm quản lý rõ ràng và kiểm soát chặt chẽ vận hành

Đơn vị được giao quản lý cần có năng lực, trách nhiệm báo cáo định kỳ, minh bạch tài chính và chịu sự giám sát từ chính quyền và cộng đồng. Không để xảy ra hiện tượng “xã hội hóa trá hình” hoặc sử dụng sai mục đích mà không kiểm soát được.

MỘT SỐ TIÊU CHÍ HƯỚNG DẪN ÁP DỤNG ĐÁNH GIÁ CHO CÁC CÔNG TRÌNH TRỤ SỞ HÀNH CHÍNH DỜI DƯ SAU SÁP NHẬP

Mục tiêu của bộ tiêu chí

Bộ tiêu chí đánh giá này nhằm tạo ra một cơ sở vững chắc để đo lường và đánh giá toàn diện hiệu quả sử dụng các công trình trụ sở hành chính dời dư sau khi sáp nhập. Tiêu chí này không chỉ giúp tránh được các quyết định cảm tính hay hình thức mà còn đảm bảo tính minh bạch và hiệu quả trong việc khai thác và sử dụng tài sản công.

Cách thức áp dụng bộ tiêu chí đánh giá tại các địa phương

Tiêu chí về hiệu quả phục vụ cộng đồng

Tỷ lệ dân số trong bán kính phục vụ tiếp cận được không gian: Mỗi công trình trụ sở hành chính dời dư nên được đánh giá dựa trên phạm vi ảnh hưởng của nó đến cộng đồng dân cư xung quanh. Việc này đòi hỏi phải khảo sát dân số trong khu vực lân cận, xác định rõ bán kính phục vụ (từ 500m đến 2km) và số người dân có thể tiếp cận công trình.

Mức độ hài lòng của người dân sau khi sử dụng không gian mới: Sự tham gia của cộng đồng là yếu tố rất quan trọng. Sau khi công trình hoàn thành và đưa vào sử dụng, các địa phương cần thực hiện khảo sát mức độ hài lòng của người dân về không gian mới. Hình thức khảo sát có thể qua các cuộc họp cộng đồng, phỏng vấn trực tiếp, hoặc khảo sát trực tuyến. Điều này sẽ giúp đánh giá mức độ phù hợp của công trình với nhu cầu thực tế của người dân.

Số lượt người sử dụng thực tế trung bình/tháng: Để đánh giá hiệu quả thực tế, các cơ quan quản lý cần ghi nhận số lượt người sử dụng các dịch vụ tại công trình (công cộng, văn hóa, thể thao, v.v...) hàng tháng. Việc này có thể thực hiện qua hệ thống thống kê tự động hoặc qua việc báo cáo định kỳ của các đơn vị quản lý.

Tiêu chí về hiệu quả sử dụng đất

Mật độ khai thác không gian (theo giờ hoạt động và diện tích): Công trình hành chính dôi dư cần được đánh giá dựa trên khả năng khai thác hiệu quả không gian trong một ngày hoạt động. Các đơn vị chức năng cần đo lường diện tích thực tế sử dụng vào các chức năng công cộng và so sánh với tổng diện tích của công trình. Mật độ khai thác càng cao, nghĩa là công trình đang được sử dụng hiệu quả và phù hợp với nhu cầu cộng đồng.

Tỷ lệ diện tích sử dụng trực tiếp cho chức năng công cộng: Công trình hành chính dôi dư có thể được chuyển đổi thành các không gian công cộng khác nhau như trung tâm cộng đồng, nhà văn hóa, thư viện, không gian thể thao,... Các địa phương cần xác định tỷ lệ diện tích sử dụng cho các chức năng này để đánh giá hiệu quả của việc chuyển đổi công năng. Đặc biệt, những không gian này phải dễ tiếp cận và phục vụ được số đông người dân.

Tiêu chí về chi phí và hiệu quả đầu tư

Chi phí cải tạo/chi phí xây mới: Để đảm bảo việc đầu tư vào cải tạo là hiệu quả, cần phải so sánh chi phí cải tạo công trình cũ với chi phí xây dựng một công trình mới từ đầu. Điều này cần tính toán không chỉ các chi phí vật liệu, nhân công mà còn các chi phí gián tiếp khác như quản lý, bảo trì. Các địa phương cần tiến hành các cuộc khảo sát chi phí để đánh giá mức độ hợp lý.

Thời gian hoàn vốn xã hội (tính theo giá trị sử dụng và lợi ích cộng đồng): Các công trình này không chỉ có giá trị tài chính mà còn có giá trị xã hội. Việc tính toán thời gian hoàn vốn xã hội sẽ dựa trên lợi ích mà công trình mang lại cho cộng đồng, như khả năng tạo ra việc làm, cải thiện chất lượng sống, hay thúc đẩy sự phát triển bền vững của khu vực. Điều này đòi hỏi phải có sự phân tích kỹ lưỡng từ các chuyên gia trong lĩnh vực kinh tế xã hội.

EVALUATION CRITERIA AND APPLICATION METHODS OF REDUNDANT ADMINISTRATIVE WORKS AFTER MERGER: TOWARDS SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND SOCIAL EFFICIENCY

MASTER.ARCH **NGUYEN NGOC HUY** | VICE DIRECTOR OF THE CENTER ARCHITECTURAL CONSULTING AND CONSTRUCTION INVESTMENT VIETNAM ARCHITECTURE INSTITUTE

Each redundant administrative building is not an inanimate asset, but a part of the urban lifeline. Without people to use it, without a clear purpose to serve, the value of the building will erode over time. Every conversion decision, whether to keep the same function, change the function or hand it over to another organization to manage, must come from a specific assessment of the spatial context, actual usage needs and long-term operational capacity. Every model should be built on the basis of testing, measurement, feedback, and adjustment - not based on inspiration, habit or formal pressure. Before taking specific action, planners, managers and implementers need to have the right awareness, alertness and flexibility. This article provides a number of criteria to create a solid foundation for measuring and comprehensively evaluating the effectiveness of using redundant administrative headquarters after the merger. This criterion not only helps avoid emotional or formal decisions but also ensures transparency and efficiency in the exploitation and use of public assets./.

Tiêu chí về minh bạch và giám sát

Có công bố kế hoạch và kết quả tham vấn cộng đồng hay không: Việc tham vấn cộng đồng trong các bước lập kế hoạch và thực hiện cải tạo rất quan trọng. Các địa phương cần công khai các kế hoạch cải tạo, dự án triển khai và kết quả tham vấn cộng đồng để tạo sự đồng thuận và minh bạch. Đây là một yêu cầu bắt buộc trong việc quản lý các tài sản công.

Có đơn vị giám sát độc lập và công cụ phản hồi thường xuyên: Các công trình cần được giám sát bởi các tổ chức độc lập để đảm bảo chất lượng công trình và quá trình vận hành diễn ra đúng tiến độ và tiêu chuẩn. Ngoài ra, công cụ phản hồi từ cộng đồng và người sử dụng cần được triển khai thường xuyên để đánh giá sự hài lòng và phát hiện các vấn đề kịp thời.

Tiêu chí về khả năng duy trì và bền vững

Có nguồn tài chính vận hành ổn định trong 5-10 năm tới: Để đảm bảo công trình hoạt động bền vững, cần có kế hoạch tài chính rõ ràng và nguồn lực ổn định cho việc bảo trì, vận hành và phát triển công trình trong dài hạn. Các địa

phương cần xây dựng kế hoạch tài chính với dự toán chi tiết về nguồn thu từ các dịch vụ công cộng, quảng cáo, hay nguồn hỗ trợ từ ngân sách nhà nước.

Có mô hình tổ chức quản lý chuyên nghiệp, rõ trách nhiệm: Quản lý và vận hành công trình cần phải có một mô hình tổ chức rõ ràng, với các trách nhiệm phân chia cụ thể cho từng bộ phận. Các địa phương cần xây dựng một kế hoạch chi tiết về mô hình quản lý, từ nhân sự đến quy trình công việc, để đảm bảo việc vận hành hiệu quả, đúng mục đích và bền vững.

Việc áp dụng bộ tiêu chí đánh giá này sẽ giúp các địa phương kiểm soát chặt chẽ quá trình chuyển đổi và sử dụng các công trình hành chính dôi dư một cách khoa học và hiệu quả. Bằng cách thực hiện đánh giá dựa trên các tiêu chí rõ ràng, các quyết định sẽ không chỉ phản ánh đúng nhu cầu thực tế của cộng đồng mà còn giúp bảo vệ nguồn tài nguyên đất đai quý giá của đô thị. Điều này sẽ tạo ra không gian phát triển bền vững cho thành phố, đồng thời tăng cường sự hài lòng của người dân và nâng cao chất lượng sống./.