



Tạp chí

KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ THỦY LỢI

Viện Khoa Học Thủy Lợi Việt Nam

SỐ 63 ISSN: 1859-4255
12 - 2020



Viện Khoa học Thủy lợi Việt Nam tổ chức Hội nghị: "Tổng kết kiểm tra công tác tổ chức cán bộ và công tác kiểm tra, giám sát của Ủy ban kiểm tra Đảng ủy"

Journal of Water Resources Science and Technology
VIETNAM ACADEMY FOR WATER RESOURCES

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ CƠ SỞ HẠ TẦNG NÔNG THÔN VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG VÀ ĐỊNH HƯỚNG GIẢI PHÁP

Nguyễn Lê Dũng, Đặng Minh Tuyển, Lê Văn Tú, Hà Thị Thu

Trung tâm tư vấn PIM

Tóm tắt: Phát triển cơ sở hạ tầng và hướng tới đạt được các mục tiêu phát triển bền vững luôn là hai yếu tố song hành, có vai trò trung tâm trong các chiến lược, chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước ta qua các giai đoạn phát triển. Cơ sở hạ tầng (CSHT) nông thôn có vai trò quan trọng, là cơ sở và điều kiện để phát triển kinh tế, xã hội ở các địa phương. Trong xây dựng nông thôn mới, các địa phương luôn ưu tiên dành các nguồn lực để phát triển cơ sở hạ tầng. Theo Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, từ 6/2010 đến nay cả nước đã huy động trên 2,3 triệu tỷ đồng để phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng phục vụ xây dựng nông thôn mới. Các công trình cơ sở hạ tầng được xây dựng mới, cải tạo và nâng cấp trong những năm qua đã làm thay đổi đáng kể bộ mặt nông thôn trên phạm vi cả nước. Tuy nhiên, việc quản lý, sử dụng các công trình CSHT sau khi đầu tư một cách có hiệu quả, bền vững chưa được nhiều địa phương quan tâm. Vì vậy, vấn đề quản lý, sử dụng một cách hiệu quả các công trình sau đầu tư đang là nhu cầu cấp thiết hiện nay. Dựa trên kết quả nghiên cứu tại vùng Đồng bằng sông Hồng (ĐBSH), bài viết này sẽ phân tích thực trạng và đề xuất các giải pháp quản lý, sử dụng hiệu quả, bền vững CSHT ở nông thôn vùng ĐBSH.

Từ khóa: Nông thôn mới, cơ sở hạ tầng ở nông thôn, hiệu quả, bền vững, Đồng bằng sông Hồng.

Summary: Developing the infrastructure and aiming towards the sustainable development goals are always two parallel elements, playing a central role in the strategies, programs, and plans for socio-economic development of our country through various developing stages. The rural infrastructure plays an important role and is the basis and conditions for socio-economic development in localities. In the process of building up the new countryside, localities always give priority to resources for infrastructure development. According to the Ministry of Agriculture and Rural Development, from June 2010 up to now, the country has mobilized over 2.3 million billion VND to develop an infrastructure system for building up the new rural. Infrastructure works which are newly built, renovated and upgraded over the past years have significantly changed the face of rural areas nationwide. However, the effective and sustainable management and usage of infrastructure works after investment are not really concerned by many localities. Therefore, the issue of effective management and use of post-investment projects is now necessary. Based on the research results in the Red River Delta (Red River Delta), this article reflects the status and proposes solutions for effective and sustainable management and use of infrastructure in rural areas in the Red River Delta.

Keywords: New Rural, rural infrastructure, effective, sustainable, the Red River Delta.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Cơ sở hạ tầng ở nông thôn bao gồm hạ tầng Kinh tế - Xã Hội (KT-XH) cho toàn ngành nông nghiệp và nông thôn của vùng, của làng, xã và nó được hình thành, sử dụng vì mục đích phát triển KT-XH của làng, xã. CSHT nông thôn là thành phần chính trong mô hình phát

triển nông thôn mới kiểu mẫu, là những cơ sở vật chất và thiết chế cung cấp dịch vụ cho sinh hoạt kinh tế, xã hội, dân sinh trong cộng đồng làng xã và do làng xã quản lý, sở hữu và sử dụng, làm nền tảng cho sự phát triển KT-XH nông thôn.

Trong thực hiện các nội dung xây dựng nông thôn mới, đa số các địa phương mới tập trung chủ yếu cho xây dựng cơ sở hạ tầng. Vấn đề quản lý, sử dụng công trình sau đầu tư chưa

Ngày nhận bài: 19/11/2020

Ngày thông qua phản biện: 10/12/2020

Ngày duyệt đăng: 16/12/2020

được chú trọng đúng mức, dẫn đến tình trạng một số công trình không được sử dụng hiệu quả hoặc sử dụng sai mục đích. Tính bền vững và hiệu quả của công trình chưa được đảm bảo, nhiều công trình hư hỏng chỉ sau một thời gian ngắn đưa vào sử dụng.

Hiệu quả của công trình thể hiện ở khả năng đáp ứng yêu cầu đặt ra khi thiết kế. Sự bền vững thể hiện ở khả năng duy trì hiệu quả cao, công trình có tuổi thọ lâu dài. Hiệu quả và tính bền vững phụ thuộc vào nhiều nguyên nhân từ giai đoạn quy hoạch, thiết kế, thi công đến quản lý, vận hành. Trong giai đoạn quản lý, vận hành, hiệu quả và tính bền vững phụ thuộc rất lớn vào việc duy tu, bảo dưỡng, năng lực của người quản lý và sử dụng.

Mỗi loại công trình hạ tầng nông thôn được giao cho chủ thể quản lý, khai thác nhất định, đồng thời cũng có các hoạt động quản lý, duy tu, bảo dưỡng khác nhau. Xác định những vấn đề tồn tại trong quản lý của từng loại hình công trình cũng như tìm ra nguyên nhân của những vấn đề đó chính là cơ sở để đưa ra giải pháp quản lý, khai thác công

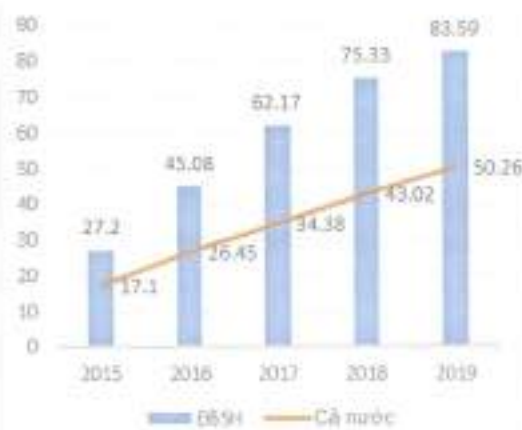
trình một cách hiệu quả và bền vững.

Bài báo trình bày kết quả nghiên cứu về thực trạng quản lý cơ sở hạ tầng nông thôn ở vùng ĐBSH và đề xuất định hướng giải pháp, trên quan điểm phân tích về phát triển bền vững. Phương pháp phân tích dựa trên cơ sở bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả bền vững CSHT nông thôn do nhóm tác giả đề xuất.

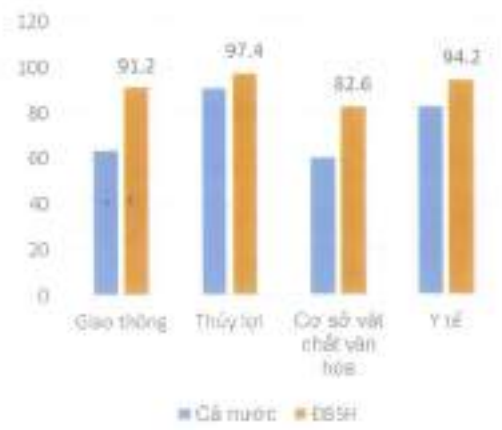
2. DỮ LIỆU VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Giới thiệu vùng nghiên cứu

Khu vực đồng bằng sông Hồng (ĐBSH) bao gồm 11 tỉnh và thành phố trong đó 7/11 tỉnh thuộc vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ. Đất nông nghiệp chiếm 37,2% diện tích vùng với khoảng 789.800 ha (2019), trong đó 70% là đất phù sa màu mỡ, có giá trị lớn về sản xuất nông nghiệp. Năng suất lúa của khu vực tăng từ 44,4 tạ/ha (1995) lên là 60,6 tạ /ha (2019). Giai đoạn 2015-2019 năng suất lúa nhìn chung tương đối ổn định, bình quân đạt 29,7 tạ/ha. Trong đó, năng suất lúa bình quân ở vụ chiêm cao gấp 1,24 lần vụ mùa.



Hình 1: Tỷ lệ xã đạt chuẩn của vùng ĐBSH qua các năm (%)



Hình 2: Tỷ lệ xã đạt chuẩn theo các tiêu chí

Trong công tác xây dựng nông thôn mới, ĐBSH là vùng đi đầu, vượt nhiều so với mặt bằng chung của cả nước. Toàn vùng có 08/11 tỉnh, thành phố đã đạt và vượt mục tiêu phần

đầu đến 2020 được Thủ tướng Chính phủ giao, gồm: Hà Nội, Hải Dương, Hưng Yên, Bắc Ninh, Hà Nam, Nam Định, Thái Bình, Ninh Bình. Tỷ lệ xã đạt chuẩn nông thôn mới, đến

hết tháng 7 năm 2019, vùng ĐBSH đã có 1.579/1.889 xã (83,59%) được công nhận đạt chuẩn nông thôn mới, cao nhất trong cả nước, vượt mục tiêu được Thủ tướng Chính phủ giao cho toàn vùng 3 là 80% (Hình). Trong đó, các tiêu chí như giao thông, cơ sở vật chất văn hóa đều vượt nhiều so với mặt bằng chung của cả nước (Hình). Tổng vốn huy động thực hiện Chương trình Nông thôn mới giai đoạn 2010-2019 của vùng khoảng 408.859 tỷ đồng, chiếm 19,3% của cả nước, trong đó, giai đoạn II (2016-2019) cao gấp 2,0 lần so với giai đoạn I (2010-2015).

2.2. Dữ liệu

Nghiên cứu được thực hiện từ tháng 5/2019 đến tháng 10/2020, nhóm tác giả đã tổ chức điều tra thu thập số liệu của 30 xã tại 5 tỉnh vùng ĐBSH, gồm: Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Hải Dương, Nam Định, Ninh Bình. Các tỉnh được lựa chọn theo phương pháp nhiều giai đoạn, dựa trên các tiêu chí: đại diện theo vùng địa lý, đa dạng về loại hình cơ sở hạ tầng nông thôn; Có mô hình, kết quả thực hiện việc quản lý cơ sở hạ tầng nông thôn ở các mức độ khác nhau từ tốt đến chưa tốt; Sự cần thiết và sẵn sàng tham gia, phối hợp, tiếp nhận kết quả thực hiện của đề tài của mỗi tỉnh; Tính hiệu quả, lan tỏa của mô hình sau nghiên cứu...



Hình 3: Phạm vi nghiên cứu

Các xã được chọn để điều tra là những xã đại diện cho nhiều khía cạnh của vùng, gồm: xã nông thôn mới, xã chưa đạt nông thôn mới; Xã thuần nông, xã có tốc độ đô thị hóa mạnh, có

khâu công nghiệp, làng nghề; Đại diện vùng địa lý, tinh lan tỏa của mô hình; Cơ sở hạ tầng phong phú, quản lý ở các mức độ khác nhau...

Đối tượng nghiên cứu được giới hạn tập trung vào các tổ chức quản lý cơ sở hạ tầng thiết yếu quy mô xã, bao gồm: (i) đường giao thông nông thôn, (ii) thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng, (iii) công trình cấp nước sinh hoạt, và (iv) cơ sở vật chất văn hóa- thể thao. Đây là các cơ sở hạ tầng quan trọng nhất do cộng đồng tham gia quản lý, có tác động thiết yếu đến sản xuất, sinh hoạt và đời sống văn hóa, thể chất của người dân.

2.3. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp nghiên cứu phụ thuộc chặt chẽ vào yêu cầu nghiên cứu, kết quả mong đợi và các số liệu đầu vào, trên cơ sở những tài liệu số liệu hiện có. Trên cơ sở thực tế quá trình đầu tư phát triển, quản lý sử dụng CSHT nông thôn ở Việt Nam hiện nay, các tài liệu văn bản pháp luật và các nghiên cứu về phát triển bền vững nông thôn, nhóm tác giả [13] đã nghiên cứu, đề xuất áp dụng bộ chỉ tiêu đánh giá tính hiệu quả, bền vững CSHT nông thôn mới theo quy trình "trên xuống - dưới lên". Bộ tiêu chí được xây dựng dựa trên các phương pháp (i) Điều tra thu thập số liệu, phân tích tổng hợp (Có sử dụng phiếu điều tra để thu thập thông tin từ các đối tượng mẫu điều tra); (ii) Phương pháp đánh giá nhanh có sự tham gia (PRA); (iii) Phương pháp chuyên gia; (iv) Phương pháp hội nghị, hội thảo.

Bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả, bền vững CSHT nông thôn được đề xuất như sau:

Tiêu chí 1. Mô hình tổ chức quản lý phù hợp với loại hình CSHT:

- Thành lập được các tổ chức quản lý CSHT phù hợp với pháp luật
- Mô hình tổ chức phù hợp với đặc thù của loại hình CSHT và tính chất vùng miền.

Tiêu chí 2. Sự tham gia của cộng đồng: Mức độ tham gia của cộng đồng trong công tác

quản lý cơ sở hạ tầng nông thôn, như: tham gia vào việc thành lập tổ chức, hoặc đóng góp ý kiến cho công tác quản lý, sử dụng CSHT nông thôn...

Tiêu chí 3. Quy chế hoạt động: Tổ chức quản lý có quy chế hoạt động, phù hợp với các quy định hiện hành, được chính quyền và người dân ủng hộ.

Tiêu chí 4. Sử dụng công trình hiệu quả:

- CSHT được sử dụng thường xuyên, liên tục, đúng chức năng nhiệm vụ và mang lại lợi ích cho xã hội.
- CSHT có quy chế quản lý, khai thác sử dụng phù hợp với các quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật của từng loại hình công trình.
- Người sử dụng được phổ biến và thực hiện nghiêm chỉnh.

Tiêu chí 5. Tham gia phối hợp với các cấp chính quyền, cơ quan chuyên môn:

- Có kế hoạch công tác và thực hiện phối hợp chặt chẽ với các cấp chính quyền/cơ quan chuyên môn trong việc thường xuyên kiểm tra, bảo vệ CSHT thuộc địa bàn, tham gia xử lý các vi phạm trong sử dụng, bảo vệ CSHT;
- Thực hiện kiểm tra, phát hiện, báo cáo kịp thời tình trạng vi phạm quản lý sử dụng CSHT nông thôn, các diễn biến hư hỏng, sự cố. Chủ động xử lý khi sự cố xảy ra.

Tiêu chí 6. Công trình được duy tu, bảo dưỡng thường xuyên

- Được thường xuyên kiểm tra, phát triển hư hỏng, xuống cấp hay sự cố
- Được sửa chữa, khắc phục kịp thời
- Được bảo dưỡng định kỳ theo quy định

Tiêu chí 7. Nguồn tài chính bền vững: Các tổ chức quản lý CSHT nông thôn có các nguồn thu ổn định cho các hoạt động quản lý CSHT nông thôn

Các nguồn thu ổn định chủ yếu cho hoạt động quản lý CSHT nông thôn:

- Nguồn thu từ kinh phí nhà nước hỗ trợ
- Nguồn thu từ hoạt động phục vụ sản xuất, kinh doanh, sinh hoạt
- Nguồn thu từ đóng góp của thành viên hưởng lợi, sử dụng CSHT nông thôn
- Nguồn thu từ tài trợ, đóng góp của các cá nhân, tổ chức khác
- Các nguồn thu hợp pháp khác

Tiêu chí 8. Sự hài lòng của người dân

- Người dân được sử dụng, được phục vụ từ công trình CSHT
- Người dân hài lòng về lợi ích do CSHT mang lại

Để đánh giá tổng thể về hiệu quả, bền vững trong quản lý, sử dụng CSHT, nhóm tác giả sử dụng phương pháp cho điểm trọng số để đánh giá tổng hợp hiệu quả theo công thức:

$$E = \sum_{i=1}^n ViWi$$

Trong đó:

- E là điểm tổng hợp thể hiện mức độ bền vững của các tiêu chí;
- Vi là giá trị điểm mức độ bền vững của tiêu chí thứ i;
- Wi là trọng số của tiêu chí thứ i.
- n là tổng các tiêu chí PTBV

Xác định điểm theo cấp bậc bền vững (V)

- Đánh giá mức độ bền vững theo 4 cấp:

+ Mức 1: Rất hiệu quả, bền vững: 100 điểm

+ Mức 2: Hiệu quả, bền vững: 75 điểm

+ Mức 3: Kém hiệu quả, kém bền vững: 50 điểm

+ Mức 4: Không hiệu quả, không bền vững: 25 điểm.

Xác định các hệ số (W)

Hệ số của các chỉ số được đề xuất phù hợp với đặc điểm kinh tế xã hội, ưu tiên phát triển và mức độ quan trọng đối với hoạt động quản lý hiệu quả, bền vững CSHT nông thôn trong điều kiện hiện nay.

Bảng 1: Phương pháp xác định các hệ số (W)

| TT | Tiêu chí | Hệ số W |
|-----|---|---------|
| TC1 | Mô hình tổ chức phù hợp với loại hình CSHT | 1,5 |
| TC2 | Sự tham gia của cộng đồng | 1,5 |
| TC3 | Quy chế hoạt động | 1 |
| TC4 | Sử dụng công trình hiệu quả | 0,5 |
| TC5 | Tham gia phối hợp với các cấp chính quyền, cơ quan chuyên môn | 0,5 |
| TC6 | Công trình được duy tu, bảo dưỡng thường xuyên | 1,5 |
| TC7 | Nguồn tài chính bền vững | 2 |
| TC8 | Sự hài lòng của người dân | 1,5 |

Trên cơ sở bộ tiêu chí đề xuất, mỗi loại hình CSHT được thiết kế thành từng phiếu khảo sát riêng để thu thập dữ liệu từ các chuyên gia, cán bộ quản lý và người dân địa phương. Kết quả đánh giá được thể hiện bằng điểm số (thang 1.000) và được xếp hạng thành 4 mức độ như sau:

- Mức 1: Hiệu quả, bền vững:
Từ trên 750 - 1.000 điểm
- Mức 2: Hiệu quả, kém bền vững:
Từ trên 500 - 750 điểm
- Mức 3: Kém hiệu quả, kém bền vững:
Từ trên 250 - 500 điểm
- Mức 4: Không hiệu quả, không bền vững:
Nhỏ hơn hoặc bằng 250 điểm

Bảng 2: Mô hình tổ chức quản lý phân theo loại CSHTNT

Đơn vị: %

| Mô hình tổ chức quản lý | Tỷ lệ loại hình CSHTNT - mô hình quản lý | | | |
|---------------------------|--|---------------------------------|---|-----------------------------------|
| | Đường GTNT | Thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng | Công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn | Cơ sở vật chất văn hóa – thể thao |
| Nhà nước | 76,7 | 20,7 | 70,0 | 96,7 |
| Cộng đồng | - | 65,5 | 23,3 | - |
| Tư nhân | - | - | 6,7 | 3,3 |
| Nhiều thành phần tham gia | 23,3 | 13,8 | - | - |

Mô hình Nhà nước quản lý

Mô hình nhà nước quản lý CSHT được thực hiện thông qua UBND cấp xã, các đơn vị sự nghiệp công lập như Phòng Nông nghiệp và

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

3.1. Thực trạng tổ chức quản lý cơ sở hạ tầng ở nông thôn

Kết quả thống kê số liệu từ 120 phiếu điều tra cho thấy hiện nay tại vùng ĐBSH tồn tại 04 loại hình tổ chức quản lý các loại hình CSHT nông thôn, gồm: (i) Chính quyền địa phương trực tiếp quản lý/Đơn vị sự nghiệp công lập (100% nhà nước); (iii) Cộng đồng quản lý; (iv) thành phần kinh tế tư nhân quản lý; và (v) Nhiều thành cùng tham gia quản lý. Bảng 2 dưới đây thể hiện kết quả điều tra thực trạng loại hình tổ chức quản lý CSHT nông thôn tại vùng ĐBSH.

PTNT, các công ty TNHH MTV Khai thác CTTL... Đây là mô hình chủ yếu đối với các loại hình CSHT mang tính chất dịch vụ công ích như đường GTNT (76,7%), cơ sở vật chất

văn hóa – thể thao (96,7%). Mô hình này cũng tương đối phổ biến đối với loại hình công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn tập trung (70%), chủ yếu là đối với các công trình có nguồn vốn ngân sách hoặc vốn ODA. Hiện nay các chính sách của Bộ chuyên ngành đều phân cấp rất rõ trách nhiệm quản lý CSHT ở nông thôn. Các mô hình quản lý không phù hợp sẽ phải chuyển đổi về đúng chủ thể quản lý theo luật định (một số tỉnh, địa phương hiện các đơn vị sự nghiệp công lập quản lý CSHT thủy lợi nội đồng như Vĩnh Phúc,... sẽ phải chuyển đổi, bàn giao lại cho cộng đồng quản lý theo Luật Thủy lợi) [1].

Mô hình cộng đồng quản lý

Cộng đồng quản lý CSHT theo hình thức tổ chức Hợp tác xã hoặc tổ hợp tác, nhưng chủ yếu là các HTX nông nghiệp. Đa số các công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng được quản lý bởi mô hình này (chiếm 65,5%); Công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn là khoảng 23,3%. Riêng đối với các công trình CSHT đường GTNT và cơ sở vật chất văn hóa hầu như chưa được quản lý theo mô hình cộng

đồng. Đặc thù của các công trình CSHT do cộng đồng quản lý thường có quy mô nhỏ, vốn ngân sách đầu tư hoặc cộng đồng tự đóng góp đầu tư, xây dựng, phục vụ trực tiếp cho sản xuất, sinh hoạt, các nhu cầu thiết yếu của người dân và có thể thu được phí sử dụng.

Mô hình tư nhân quản lý

Tư nhân quản lý CSHT bao gồm các Doanh nghiệp tư nhân, Công ty cổ phần, Cá nhân trực tiếp đầu tư, quản lý. Mô hình này không xuất hiện ở các công trình đường GTNT, một số ít ở thủy lợi nội đồng (các hệ thống tưới tiết kiệm nước tại các trang trại, hệ thống tưới trong nhà màng, nhà lưới do tư nhân đầu tư), xuất hiện nhiều đối với các công trình nước sinh hoạt nông thôn tập trung, và có xu hướng ngày càng phát triển.

Đối với cơ sở vật chất thể thao - văn hóa, chủ yếu là các công trình thể thao quy mô nhỏ như sân bóng đá cỏ nhân tạo, sân chơi cầu lông, bóng chuyền, bể bơi lắp ghép... cá biệt xuất hiện khu liên hiệp thể thao do tư nhân tự đầu tư, quản lý (tại xã Khánh Thành, huyện Yên Khánh, tỉnh Ninh Bình).



Sân cầu lông/bóng chuyền hơi trong nhà



Công trình bể bơi có mái che

Hình 4: Khu thể thao do tư nhân đầu tư tại xã Khánh Thành, Yên Khánh, Ninh Bình

Mô hình nhiều thành phần tham gia quản lý

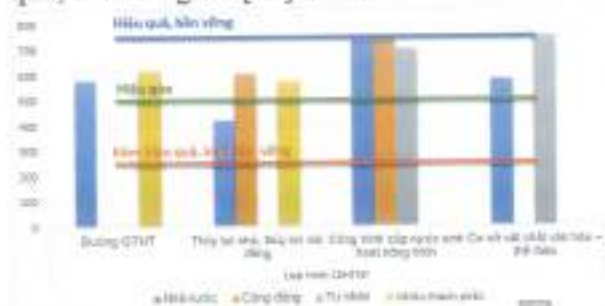
Mô hình này thường gặp đối với các loại hình CSHT nông thôn có phạm vi rộng, chính quyền địa phương khó quản lý hoặc các công trình được đầu tư từ nhiều nguồn vốn như

đường GTNT, công trình thủy lợi nội đồng. Các thành phần bao gồm Nhà nước, Cộng đồng và tư nhân, cùng tham gia quản lý 1 loại hình CSHT ở địa phương. Các hình thức tham gia gồm: (i) Nhà nước - cộng đồng dân cư,

hoặc (ii) tư nhân - cộng đồng dân cư, hoặc (iii) Nhà nước - tư nhân.

3.2. Đánh giá hiệu quả, bền vững của các mô hình quản lý CSHT nông thôn ở ĐBSH

Kết quả phân tích cho thấy mỗi loại hình CSHT nông thôn thiết yếu (Đường GTNT, Thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng, công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn, cơ sở vật chất văn hóa) có những loại mô hình khác nhau. Có sự khác nhau khá rõ ràng giữa hiệu quả, sự bền vững của các mô hình tổ chức quản lý đối với từng loại CSHT. Hình 5 dưới đây miêu tả mức độ bền vững của từng loại mô hình quản lý CSHT ở vùng ĐBSH theo bộ tiêu chí về hiệu quả, bền vững do [13] đề xuất.



Hình 5: Phân tích mức độ hiệu quả, bền vững của các mô hình quản lý CSHT ở nông thôn

Đường giao thông nông thôn: Tại vùng nghiên cứu ĐBSH hiện có 02 loại hình tổ chức quản lý đường GTNT là Nhà nước (Ủy ban nhân dân cấp xã) và nhiều thành phần cùng tham gia (UBND và cộng đồng dân cư). Đánh giá cho thấy cả 02 mô hình này đều có hiệu quả, nhưng chưa đạt mức bền vững. Nhìn chung cả 02 mô hình đều đạt hiệu quả tốt về nhiều tiêu chí, tuy nhiên tồn tại chung là không có quy chế hoạt động, ít được duy tu bảo dưỡng và nguồn tài chính không bền vững (Hình 6). Thực tế thì công trình đường giao thông nông thôn khá đặc thù, không có nguồn thu để phục vụ duy tu, bảo dưỡng mà chỉ trông chờ vào nguồn ngân sách hạn hẹp từ cấp trên. Một số địa phương huy động được sự tham gia đóng góp của cộng đồng, nhưng chỉ giải quyết được một phần các tuyến đường ngõ, xóm.

Về mô hình tổ chức, chính quyền địa phương vẫn đóng vai trò chủ đạo ở cả 02 mô hình, mỗi xã có 1-2 cán bộ địa chính kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ khác nhau, trong đó có giao thông. Cán bộ kiêm nhiệm này còn hạn chế về năng lực chuyên môn, kỹ thuật và thường xuyên thay đổi theo nhiệm kỳ. Đối với mô hình nhiều thành phần quản lý, sự tham gia của cộng đồng dân cư rõ ràng mang lại hiệu quả tốt hơn so với mô hình nhà nước (số điểm cho 2 mô hình theo tiêu chí đánh giá lần lượt là 615,7 và 578,2 điểm trên thang điểm 1.000).

Thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng Kết quả nghiên cứu cho thấy tại vùng ĐBSH mô hình tổ chức quản lý phổ biến là cộng đồng quản lý và mô hình nhiều thành phần tham gia. Hình 5 cho thấy cả 2 mô hình này đều có hiệu quả khá tốt, trong khi đó mô hình nhà nước quản lý rơi vào vùng kém hiệu quả, kém bền vững. Chưa xét đến các yếu tố khác, riêng về mô hình tổ chức thì hình thức nhà nước quản lý công trình thủy lợi, nhỏ, thủy lợi nội đồng đã không phù hợp với Luật Thủy lợi [1]. Mô hình nhiều thành phần tham gia quản lý, trong đó có thành phần nhà nước cũng rơi vào hoàn cảnh tương tự. Như vậy, với công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng, có tới 34,5% số lượng mô hình được điều tra là không phù hợp (Bảng 2).

Đối với mô hình cộng đồng quản lý (100% là HTX), hầu hết các tiêu chí đều đạt mức hiệu quả, bền vững. Tuy nhiên, tiêu chí 1- mô hình tổ chức phù hợp tại vùng ĐBSH chỉ ở mức rất thấp, chỉ đạt 51,3 điểm trên thang điểm 100 (Hình). Nguyên nhân chủ yếu là do các mô hình này không đảm bảo tiêu chí về 100% số hộ sử dụng nước là thành viên của tổ chức [1].

Công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn Đây là loại hình CSHT có mô hình tổ chức đạt hiệu quả cao, xấp xỉ đạt mức bền vững theo tiêu chí đánh giá. Hình 5 cho thấy loại CSHT này gồm 3 mô hình tổ chức quản lý: Nhà nước, cộng đồng và tư nhân. Cả 3 mô hình đều rất hiệu quả ở hầu hết các tiêu chí, chỉ có sự khác biệt tại tiêu chí số 2- sự tham gia của

cộng đồng. Nếu như mô hình nhà nước và mô hình cộng đồng quản lý, sự tham gia của cộng đồng đều ở mức cao (số điểm đánh giá lần lượt là 64,9 và 75 điểm), thì tiêu chí này ở mô hình tư nhân quản lý chỉ đạt 40,6 điểm (Hình 8).

Cơ sở vật chất văn hóa – thể thao loại hình này chỉ gồm 02 mô hình tổ chức quản lý là Nhà nước và tư nhân. Thực chất, mô hình này chủ yếu là nhà nước quản lý với tỷ lệ lên tới 96,7% tổng số xã điều tra, trong khi con số ở mô hình tư nhân chỉ đạt 3,3%, hầu như không đáng kể. Nhìn chung, việc quản lý, sử dụng cơ sở vật chất văn hóa tại vùng ĐBSH tương đối có hiệu quả, tuy nhiên có sự chênh lệch khá rõ giữa các tiêu chí. Trong khi mô hình tổ chức,

sự phối hợp với chính quyền địa phương được đánh giá là hiệu quả cao, thì tiêu chí về nguồn tài chính lại rất thấp, chỉ đạt 40,5 điểm trên thang điểm 100. Các công trình này hầu như không có quy chế, hoặc quy chế không phù hợp, và không huy động được sự tham gia của cộng đồng trong công tác quản lý (điểm cho các tiêu chí lần lượt là 51,3 và 56,9 điểm).

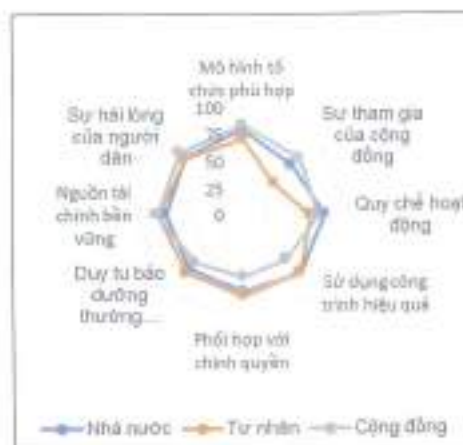
Mô hình tư nhân quản lý cơ sở vật chất văn hóa - thể thao mặc dù có số lượng mẫu ít (3,3% tổng số mẫu), khó đảm bảo đại diện cho vùng nghiên cứu. Tuy nhiên, kết quả đánh giá mô hình (Hình 5 và Hình 9) cho thấy mô hình này đạt hiệu quả cao, phù hợp với vùng ĐBSH



Hình 6: Đánh giá hiệu quả quản lý đường GTNT theo tiêu chí



Hình 7: Đánh giá hiệu quả quản lý thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng theo tiêu chí



Hình 8: Đánh giá hiệu quả quản lý công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn theo tiêu chí



Hình 9: Đánh giá hiệu quả quản lý cơ sở vật chất văn hóa – thể thao theo tiêu chí

3.3. Đề xuất định hướng, giải pháp

Để nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng công trình CSHT nông thôn ở vùng ĐBSH theo hướng hiệu quả, bền vững, nhóm tác giả đề xuất các định hướng, giải pháp sau:

1) Áp dụng bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả, bền vững CSHT nông thôn được sử dụng ở nghiên cứu này để đánh giá mặt mạnh, các khía cạnh tồn tại của mô hình tổ chức quản lý ở từng địa phương, từ đó có phương hướng cải thiện, nâng cao hiệu quả.

2) Nghiên cứu, ban hành cơ chế, chính sách huy động cộng đồng tham gia, giám sát trong đầu tư và quản lý, sử dụng hiệu quả, bền vững CSHT nông thôn, bao gồm chính sách về xã hội hóa, chính sách hỗ trợ về kỹ thuật và kinh phí cho các tổ chức cộng đồng tham gia quản lý CSHT, chính sách thúc đẩy phân cấp quản lý CSHT, chính sách khuyến khích đầu tư quản lý CSHT nông thôn...

3) Giải pháp về mô hình tổ chức quản lý: Củng cố, tăng cường các mô hình hiện có tại địa phương theo trên quan điểm tăng cường sự tham gia của cộng đồng. Trong đó, nhóm tác giả đề xuất áp dụng mô hình quản lý cho các loại CSHT như sau:

- Đối với công trình GTNT, áp dụng mô hình Nhà nước và cộng đồng cùng tham gia quản lý, trong đó Nhà nước giữ vai trò chủ đạo, cộng đồng dân cư tham gia hỗ trợ;

- Đối với công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng: áp dụng mô hình cộng đồng quản lý, cụ thể đối với vùng ĐBSH nên sử dụng mô hình Hợp tác xã quy mô toàn xã. Những địa phương đang tồn tại các mô hình khác thì phải có kế hoạch chuyển đổi, chậm nhất đến ngày 30/6/2021 [12];

- Đối với công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn: có thể áp dụng cả 03 loại mô hình quản lý là Nhà nước (Trung tâm nước sinh hoạt và vệ sinh môi trường nông thôn), cộng đồng và tư nhân. Đối với mô hình cộng đồng quản lý, phải thành lập tổ chức có tư cách pháp nhân để quản lý (như Hợp tác xã).

- Đối với cơ sở vật chất văn hóa: mô hình Nhà nước quản lý mặc dù còn nhiều tồn tại bất cập, nhưng lại tương đối phù hợp do đặc thù của loại CSHT này. Tuy nhiên cần củng cố, bổ sung các quy định, quy chế để hoạt động của tổ chức đạt hiệu quả cao hơn. Có thể áp dụng thử nghiệm mô hình tư nhân quản lý công trình, nhưng cần thử nghiệm đánh giá.

4. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Các loại mô hình tổ chức quản lý CSHT nông thôn thiết yếu ở vùng nghiên cứu khá đa dạng, có sự khác nhau giữa từng loại hình CSHT. Mỗi loại mô hình có ưu điểm, nhược điểm riêng tùy theo từng loại CSHT. Vì vậy, định hướng chính trong nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng CSHT nông thôn là tăng cường năng lực, củng cố các mô hình hiện có. Bên cạnh đó, cần áp dụng một cách đồng bộ các giải pháp về cơ chế, chính sách để đạt hiệu quả tối ưu.

Bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả, bền vững trong quản lý, sử dụng CSHT nông thôn do nhóm tác giả đề xuất đã được thử nghiệm tại vùng ĐBSH. Thông qua bộ tiêu chí, nhóm tác giả đã đánh giá được một cách chi tiết, tiếp cận được nhiều khía cạnh về hiện trạng quản lý, sử dụng CSHT nông thôn thiết yếu cho vùng nghiên cứu. Tuy nhiên, một số tiêu chí đánh giá còn phụ thuộc vào ý kiến chủ quan của người được phỏng vấn, có thể dẫn đến sai số trong kết quả đánh giá.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [10] Luật Thủy lợi số 08/2017/QH14 ngày 19/6/2017
- [11] Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2019, "Tổng kết 10 năm thực hiện Chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới vùng Đồng bằng sông Hồng và Bắc Trung Bộ; định hướng xây dựng nông thôn mới giai đoạn sau năm 2020, Kỳ yếu hội thảo vùng ĐBSH, BTB;
- [12] Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2019, Chỉ thị về việc tăng cường phát triển thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng và tưới tiên tiến, tiết kiệm nước;
- [13] Đặng Minh Tuyển và đồng sự, 2019, Báo cáo kết quả điều tra của đề tài "Nghiên cứu thực trạng và đề xuất giải pháp Quản lý, sử dụng hiệu quả, bền vững cơ sở hạ tầng ở nông thôn phục vụ xây dựng nông thôn mới"