

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

Nguyễn Lê Dũng, Đặng Minh Tuyên, 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. 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 Cửu Long (ĐBSCL), bài viết này sẽ phản ánh thực trạng và đề xuất các giải pháp quản lý, sử dụng hiệu quả, bền vững CSHT ở nông thôn vùng ĐBSCL.

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

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 Mekong Delta (MD), this article reflects the status and proposes solutions for effective and sustainable management and use of infrastructure in rural areas in the MD.

Keywords: New Rural, rural infrastructure, effective, sustainable, the Mekong 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, 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. 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. Tuy nhiên, vấn đề quản lý, sử dụng công trình sau đầu tư chưa được chú trọng đúng mức, thiếu sự tham gia của cộng đồng dân cư, 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.

Trên thực tế, 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 ĐBSCL 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

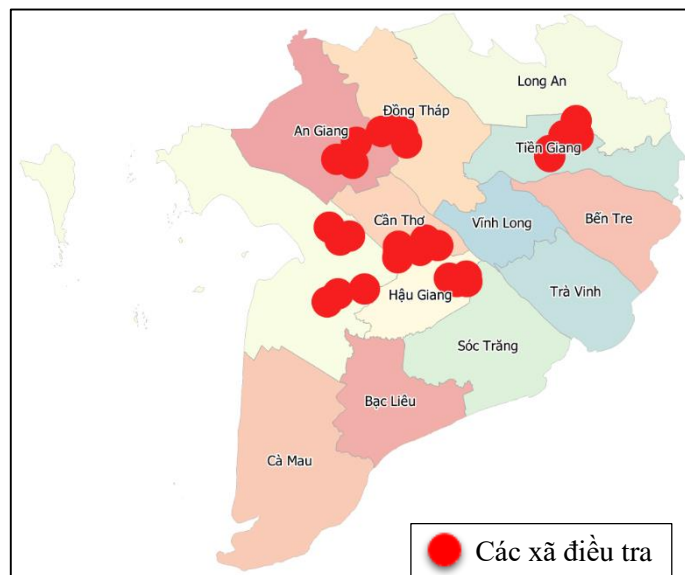
Vùng Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) gồm 13 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (thành phố *Cần Thơ* và các tỉnh: *Long An, Tiền Giang, Bến Tre, Vĩnh Long, Trà Vinh, Hậu Giang, Sóc Trăng, Đồng Tháp, An Giang, Kiên Giang, Bạc Liêu và Cà Mau*). ĐBSCL có diện tích 39,4 nghìn km², trong đó có trên 1,5 triệu ha đất trồng lúa. Vùng ĐBSCL luôn giữ vai trò then chốt trong đảm bảo an ninh lương thực quốc gia, đóng góp 50% sản lượng lương thực, gần 70% kim ngạch xuất khẩu thủy sản, 90% sản lượng gạo xuất khẩu của cả nước (khoảng 7-8 triệu tấn/năm, chiếm 1/5 sản lượng gạo thương mại toàn cầu) và 65% sản lượng thủy sản xuất khẩu của cả nước [3].

Trong xây dựng nông thôn mới, vùng ĐBSCL đã từng bước chú trọng đến nâng cấp, cải thiện hệ thống giao thông hiện hành, đến nay, toàn vùng đã có trên 97% số xã có đường đến huyện, 96,5% đường trục xã được bê tông, nhựa hóa; trên 91% số xã có đường trục thôn được rải nhựa, bê tông. Hệ thống thủy lợi và phòng chống thiên tai vùng ĐBSCL bước đầu chuyển đổi đáp ứng nền nông nghiệp thích ứng BĐKH. Hệ thống thủy lợi giúp đảm bảo tưới tiêu cho 90% diện tích lúa vụ Đông Xuân - Hè Thu, đồng thời chú trọng phát triển thủy lợi phục vụ sản xuất thủy sản và cây trồng cạn. Nhiều địa phương, nhờ nguồn thu từ xổ số kiến thiết, đã quan tâm đầu tư xây dựng mới trường học khang trang (như Cần Thơ, An Giang, Đồng Tháp, Hậu Giang, Trà Vinh...), cải tạo các trạm y tế xã, củng cố và nâng cấp trụ sở ấp - nhà văn hoá ấp.

2.2. Dữ liệu

Nghiên cứu được thực hiện từ tháng 5/2019 đến tháng 12/2020, nhóm tác giả đã sử dụng phương pháp Chọn mẫu nhiều giai đoạn (Multi-stage sampling) để lựa chọn và tổ chức điều tra thu thập số liệu của 31 xã tại 5 tỉnh vùng ĐBSCL, gồm: Tiền Giang, Hậu Giang, Cần Thơ, Kiên Giang và An Giang. Các tỉnh, huyện được lựa chọn dựa trên các tiêu chí: đại diện theo vùng địa lý, đa dạng về loại hình CSHT nông thôn; Có mô hình, kết quả thực hiện việc quản lý CSHT 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; Tính hiệu quả, lan tỏa của mô hình sau 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 khu công nghiệp, làng nghề; Đại diện vùng địa lý, tính lan tỏa của mô hình; Cơ sở hạ tầng phong phú, quản lý ở các mức độ khác nhau...



Hình 1. Phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu tập trung vào các tổ chức quản lý CSHT thiết yếu quy mô xã, do địa phương quản lý bao gồm: (i) đường giao thông nông thôn (GTNT), (ii) thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng (TLN-TLNĐ), (iii) công trình cấp nước sinh hoạt tập trung (CNSHNT), và (iv) cơ sở vật chất văn hóa- thể thao (VH-TT) cấp xã. Đây là các CSHT quan trọng, thiết yếu với sản xuất, sinh hoạt và đời sống văn hóa, thể chất của người dân.

2.3. Phương pháp nghiên cứu

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 [5] đã nghiên cứu, đề xuất áp dụng bộ chỉ tiêu đánh giá tính hiệu quả, bền vững CSHT nông thôn mới. 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 cũng đã được sử dụng để đánh giá hiệu quả quản lý sử dụng CSHT nông thôn ở vùng Đồng bằng sông Hồng, cho ra các kết quả sát với thực tiễn và có luận cứ khoa học chặt chẽ. 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

Tiêu chí 2. Sự tham gia của cộng đồng

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

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

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

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

Tiêu chí 8. Sự hài lòng của người dân

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, được đánh giá theo 4 mức điểm:
 - + 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
- Wi là trọng số của tiêu chí thứ I. hệ số W của các tiêu chí như sau (Bảng 1):

Bảng 1. Hệ số (W) theo từng tiêu chí

| 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 |

- n là tổng các tiêu chí PTBV

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 điểm 1.000), phân 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

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 124 phiếu điều tra cho thấy hiện nay tại vùng ĐBSCL 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 phần 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 ĐBSCL.

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 theo mô hình quản lý | | | |
|---------------------------|---|----------|------------------|----------------------|
| | Đường GTNT | TLN-TLNĐ | Công trình CNSHT | Cơ sở vật chất VH-TT |
| Nhà nước | 67,7 | 35,5 | 67,7 | 87,1 |
| Cộng đồng | - | 35,5 | 19,4 | - |
| Tư nhân | - | 29,0 | 12,9 | - |
| Nhiều thành phần tham gia | 32,3 | - | - | 12,9 |

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 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 (67,7%), cơ sở vật chất văn hóa – thể thao (87,1%). Mô hình này cũng tương đối phổ biến đối với loại hình công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn tập trung (67,7%), 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.

Mô hình cộng đồng quản lý

Cộng đồng quản lý CSHT theo hình thức tổ chức kinh tế tập thể như Hợp tác xã, tổ hợp tác. Có 35,5% tổng số các công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng và 19,4% công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn tại các xã điều tra được quản lý theo mô hình này. Một điều đáng lưu ý là các công trình TLN, TLNĐ được quản lý theo hình thức này chỉ xuất hiện ở những vùng có hệ thống đê bao, bờ bao hình thành các “ô bao” khép kín hoặc nửa kín – nơi có các công trình đầu mối (thủy lợi nhỏ) như cống, trạm bơm. Riêng đối với các công trình đường GTNT và cơ sở vật chất văn hóa hầu như không 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, khá nhiều ở thủy lợi nội đồng (các ô bao có công trình đầu mối như cống, trạm bơm điện), và có xu hướng ngày càng phát triển do các chính sách khuyến khích đối tác công – tư (PPP) của nhà nước nhằm phát triển hệ thống trạm bơm điện cho vùng này. Xu hướng này hoàn toàn khác so với vùng ĐBSH – hiếm có công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng do tư nhân quản lý [1]. 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...

Mô hình nhiều thành phần tham gia quản lý

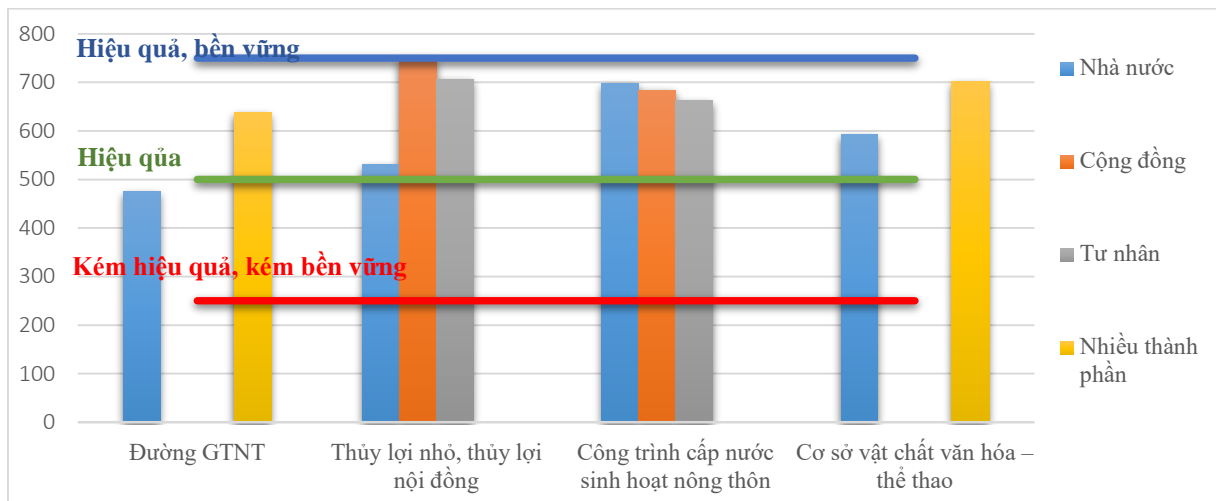
Mô hình này thường gặp đối với các loại hình CSHT nông thôn có phạm vi rộng, chính quyền địa phương khó quản lý hoặc các công trình được đầu tư từ nhiều nguồn vốn như đường GTNT, công trình thủy lợi nội đồng. Các thành phần bao gồm Nhà nước, Cộng đồng và tư nhân, cùng tham gia quản lý 1 loại hình CSHT 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.

Một số nơi tư nhân phối hợp với Ban quản lý khu liên hiệp thể thao xã để tổ chức đào tạo, sát hạch xe motor, dạy bơi, khu vui chơi thiếu nhi... bao gồm cả việc đầu tư xây dựng và quản lý cơ sở vật chất.

Đặc biệt, tại vùng ĐBSCL tồn tại hình thức các tổ, nhóm của cộng đồng tự thành lập làm nhiệm vụ sửa chữa nhỏ các tuyến đường GTNT (thường gọi là Tổ dặm, vá đường). Các tổ chức này được hình thành tự phát, theo nhu cầu của người dân trong khu vực, có sự phối hợp khá chặt chẽ với chính quyền địa phương.

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

Kết quả phân tích cho thấy mỗi loại hình CSHT nông thôn thiết yếu (Đường GTNT, TLN-TLNĐ, công trình CNSHNT, cơ sở vật chất VH-TT) 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 2 dưới đây miêu tả mức độ bền vững của từng loại mô hình quản lý CSHT ở vùng ĐBSCL theo bộ tiêu chí về hiệu quả, bền vững do [5] đề xuất.



Hình 2. Phân tích mức độ hiệu quả, bền vững của các mô hình quản lý CSHT ở nông thôn

Đường giao thông nông thôn: Điểm đánh giá tổng hợp cho thấy mô hình nhà nước chưa thực sự hiệu quả, trong khi đó mô hình nhiều thành phần có hiệu quả, nhưng chưa bền vững. Một trong những nguyên nhân chính là do tập quán cư trú phân tán của người dân vùng ĐBSCL. Tại đây, người dân chủ yếu sinh sống dọc các sông, kênh, rạch, từ đó hình thành hệ thống đường GTNT (mà trên thực tế là bờ kênh, rạch) trải dài khắp phạm vi xã. Mặt khác, diện tích trung bình của các xã vùng này cũng rất lớn (trung bình diện tích các xã điều tra đạt 2.517 ha [5]), khiến cho phạm vi quản lý của cán bộ chuyên môn quá lớn, làm cho hiệu quả quản lý thấp hơn rất nhiều so với khu vực ĐBSH, nơi có cộng đồng dân cư sống tập trung (đánh giá trên cùng một bộ tiêu chí thì hiệu quả quản lý, sử dụng đường GTNT ở ĐBSH là 578,2 điểm với mô hình nhà nước quản lý và 615,7 điểm với mô hình nhiều thành phần [1], trong khi đánh giá tại ĐBSCL là 475,3 và 637,5 điểm).

Cả 02 mô hình đều có tồn tại chung là không có quy chế hoạt động, ít được duy tu bảo dưỡng và nguồn tài chính không bền vững (Hình 3). 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.

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.

Thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng: Hình 2 cho thấy cả 3 mô hình cộng đồng và tư nhân này đều có các chỉ số đánh giá hiệu quả khá tốt, trong đó mô hình cộng đồng quản lý TLN-TLND được đánh giá là hiệu quả, bền vững. Đây là mô hình phù hợp với Luật Thủy lợi, với đa số tiêu chí đánh giá đều đạt trên 75 điểm (mức bền vững). Tuy nhiên, điểm yếu của mô hình này tại vùng ĐBSCL là hầu hết các tổ chức đều chưa có quy chế hoạt động hoặc có nhưng chưa thực sự hiệu quả (chỉ đạt 54,5 điểm).

Một hình thức quản lý TLN-TLND của vùng ĐBSCL tương đối đặc thù so với các vùng khác là mô hình tư nhân quản lý. Mô hình này hình thành do sự khuyến khích của nhà nước để phát triển hệ thống trạm bơm điện tại vùng nghiên cứu trong giai đoạn 2010 – 2020, hàng loạt trạm bơm điện đã được tư nhân đầu tư và quản lý, khai thác. Đánh giá tổng hợp theo bộ tiêu chí, mô hình này có hiệu quả và xấp xỉ đạt mức bền vững, với mức điểm đạt 706,9 điểm. Tuy nhiên, mô hình này cũng có nhược điểm là sự tham gia của cộng đồng thấp và quy chế hoạt động không thực sự hiệu quả (Hình 4).

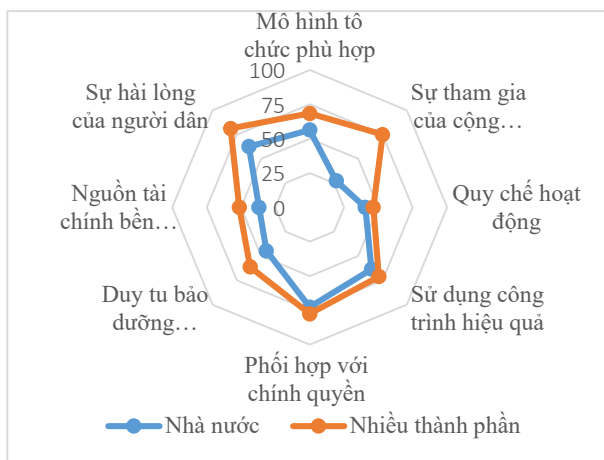
Một điểm đáng lưu ý là mô hình nhà nước quản lý TLN-TLND mặc dù có hầu hết các chỉ tiêu đều giao động giữa mức hiệu quả và kém hiệu quả, đặc biệt là tiêu chí về mô hình tổ chức (31,8 điểm) và tiêu chí sự tham gia của cộng đồng (25 điểm), tuy nhiên về tổng thể mô hình này vẫn có hiệu quả (điểm đánh giá tổng thể đạt 529,9 điểm). Điều này khá đặc biệt, vì về nguyên tắc mô hình nhà nước quản lý TLN-TLND là không phù hợp với Luật Thủy lợi [4]. Nguyên nhân

chủ yếu ở đây là do đặc thù vùng ĐBSCL có nhiều khu vực chưa có đê bao, bờ bao khép kín, hầu như không có công trình thủy lợi nhỏ (trạm bơm, cống, đập...), với hệ thống kênh rạch chằng chịt, liên thông, khó phân cấp rõ ràng. Tại các khu vực này, việc lấy nước chủ yếu dựa vào tự nhiên hoặc vận hành các công trình đầu mối lớn. Vì vậy, các khu vực này rất khó để phân cấp quản lý, khai thác và thành lập các tổ chức thủy lợi cơ sở, bắt buộc phải giao cho cơ quan chuyên môn của nhà nước, thường là Phòng NN&PTNT hoặc Trung tâm dịch vụ nông nghiệp.

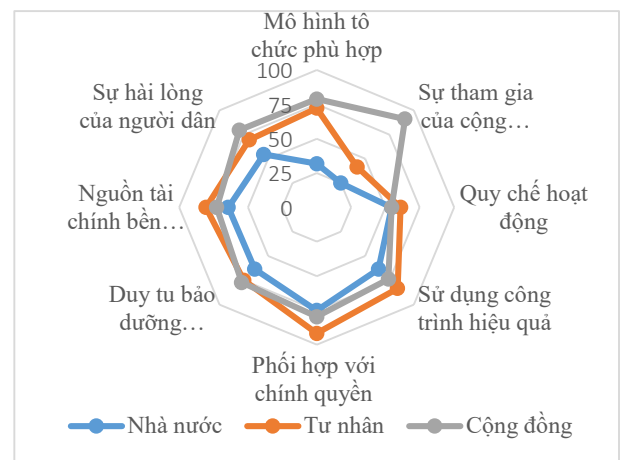
Công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn Đây là loại hình CSHT có mô hình tổ chức đạt hiệu quả cao, xấp xỉ đạt mức bền vững theo tiêu chí đánh giá. Hình 2 cho thấy loại CSHT này gồm 3 mô hình tổ chức quản lý: Nhà nước, cộng đồng và tư nhân. Cả 3 mô hình đều rất hiệu quả ở hầu hết các tiêu chí, chỉ có sự khác biệt tại tiêu chí số 2- sự tham gia của cộng đồng. Nếu như mô hình cộng đồng quản lý, sự tham gia của cộng đồng ở rất mức cao (số điểm đánh giá là 85,4), thì tiêu chí này ở mô hình tư nhân và nhà nước quản lý chỉ đạt 25 và 39,4 điểm (Hình 5). Tiêu chí sự hài lòng của người dân cũng thể hiện sự khác nhau rõ giữa các mô hình. Người dân rất hài lòng với các công trình do nhà nước và cộng đồng quản lý, trong khi các công trình do tư nhân quản lý được đánh giá thấp (điểm tiêu chí chỉ đạt 56,3 điểm). Nguyên nhân là do giá dịch vụ của các công trình do tư nhân quản lý thường rất cao, trong khi các mô hình còn lại ở mức độ vừa phải người dân có thể chấp nhận được. Kết quả điều tra cho thấy tại tỉnh Tiền Giang, trong khi giá dịch vụ cấp nước sinh hoạt của công trình do cộng đồng quản lý chỉ ở mức 3.500 – 4.000 đ/m³, thì các công trình do tư nhân quản lý lên tới 6.700 đ/m³ - mức trần do UBND tỉnh ban hành [1]. Hiện tượng này cũng tương tự tại các tỉnh được điều tra khác tại vùng nghiên cứu.

Cơ sở vật chất văn hóa – thể thao loại hình này chỉ gồm 02 mô hình tổ chức quản lý là Nhà nước và nhiều thành phần. Thực chất, mô hình này chủ yếu là nhà nước quản lý với tỷ lệ lên tới 87,1% tổng số xã điều tra, trong khi con số ở mô hình nhiều thành phần chỉ đạt 12,9%. Nhìn chung, việc quản lý, sử dụng cơ sở vật chất văn hóa cấp xã tại vùng ĐBSCL có hiệu quả không cao, mức điểm đánh giá cho từng tiêu chí chỉ giao động trong khoảng 53,7 – 66,2 điểm, riêng tiêu chí về quy chế hoạt động đạt số điểm khá cao (70,4 điểm). Tồn tại này được đánh giá là do sự chông chéo giữa cơ sở vật chất văn hóa cấp thôn (ở ĐBSCL là ấp) và cấp xã. Do phạm vi xã tại vùng này rất lớn, người dân thường tổ chức sinh hoạt cộng đồng tại các nhà văn hóa ấp, chỉ một số ít hoạt động chung với quy mô toàn xã mới sử dụng nhà văn hóa xã. Thực tế hầu hết nhà văn hóa cấp xã ở vùng ĐBSCL được sử dụng như là hội trường mở rộng của UBND xã.

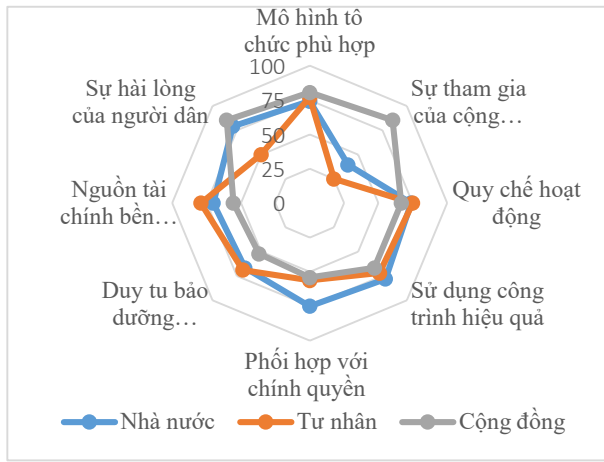
Mô hình nhiều thành phần cùng tham gia quản lý cơ sở vật chất văn hóa – thể thao mặc dù có số lượng mẫu ít (12,9% tổng số mẫu), khó đảm bảo đại diện cho vùng nghiên cứu. Tuy nhiên, kết quả đánh giá mô hình (Hình 2 và Hình 6) cho thấy mô hình này đạt hiệu quả cao, toàn diện hơn so với mô hình chỉ nhà nước quản lý.



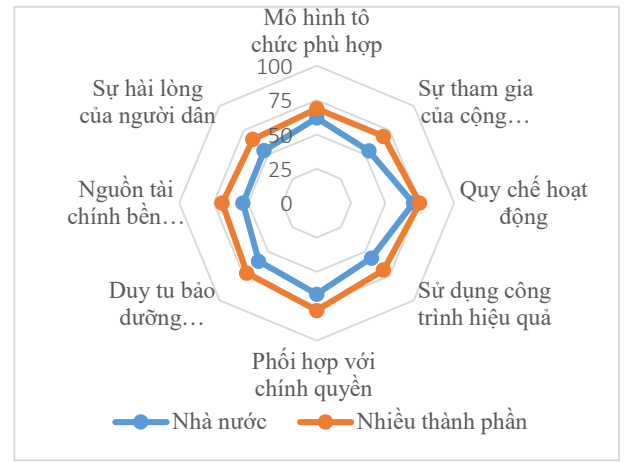
Hình 3. Đánh giá hiệu quả quản lý đường GTNT



Hình 4. Đánh giá hiệu quả quản lý TLN-TLND



Hình 5. Đánh giá hiệu quả quản lý công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn



Hình 6. Đánh giá hiệu quả quản lý cơ sở vật chất văn hóa – thể thao

3.3. Đề xuất giải pháp quản lý hiệu quả, bền vững CSHT nông thôn ở ĐBSCL

Để nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng công trình CSHT nông thôn ở vùng ĐBSCL 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 cho vùng ĐBSCL. Các chính sách, cơ chế nên được đề xuất theo hướng “Thuận Thiên”, phù hợp với đặc điểm về cơ chế hiện hành, tập quán sinh hoạt và sản xuất của vùng ĐBSCL.
- 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, cụ thể:
 - Đối với công trình GTNT, áp dụng mô hình Nhà nước và cộng đồng cùng tham gia quản lý. Đặc biệt, nên phát triển các tổ dân, và đường nhưng cần theo một cách bài bản hơn, cụ thể: cần phải có quy chế hoạt động, cơ chế huy động tài chính và bảo vệ quyền lợi cũng như ghi nhận đóng góp của người tham gia tổ;
 - Đối với công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng: áp dụng mô hình cộng đồng quản lý. Khuyến khích tư nhân tham gia đầu tư, quản lý;
 - 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) và có cơ chế tài chính phù hợp, giá dịch vụ cần tính đúng, tính đủ để đảm bảo phát triển bền vững;
 - 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 huy động thêm các thành phần kinh tế khác (như tư nhân) theo mô hình nhiều thành phần cùng tham gia quản lý để phát huy tối đa nguồn lực hiện có.

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. Đặc biệt, vùng ĐBSCL có những đặc thù rất rõ ràng về cơ chế và tập quán sinh hoạt, sản xuất. Điều này cũng tạo nên những điểm rất khác trong các mô hình quản lý và hiệu quả của chúng so với những vùng khác.

Bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả, bền vững CSHT nông thôn sử dụng ở nghiên cứu này đã được sử dụng để thử nghiệm tại vùng ĐBSCL. Trước đó, bộ tiêu chí cũng đã được thử nghiệm tại vùng ĐBSH [1]. Mặc dù 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, nhưng nhìn chung 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.

LỜI CẢM TẠ

Nội dung bài báo “Thực trạng quản lý cơ sở hạ tầng nông thôn vùng Đồng bằng sông Cửu Long và định hướng giải pháp” là một phần kết quả nghiên cứu của Đề tài cấp quốc gia “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” thuộc Chương trình khoa học công nghệ phục vụ xây dựng nông thôn mới, giai đoạn 2016-2020, do Trung tâm tư vấn Quản lý thủy nông có sự tham gia của người dân chủ trì và ThS. Đặng Minh Tuyền làm chủ nhiệm. Để thực hiện và hoàn thành bài báo, nhóm tác giả trân trọng gửi lời cảm ơn tới Đề tài có thể sử dụng số liệu, tài liệu, kinh phí cùng với các kết quả nghiên cứu từ trong khuôn khổ phạm vi thực hiện của Đề tài.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] Nguyễn Lê Dũng, Đặng Minh Tuyền và đồng sự, 2020, “Thực trạng quản lý cơ sở hạ tầng nông thôn vùng đồng bằng sông Hồng và định hướng giải pháp”, Tạp chí Khoa học và Công nghệ Thủy lợi, số 63;

[2] Nguyễn Lê Dũng và các đồng sự, 2020, Báo cáo chính nhiệm vụ “Rà soát, đánh giá thực trạng tổ chức thủy lợi cơ sở vùng Đồng bằng sông Cửu Long và đề xuất giải pháp thực hiện theo Luật Thủy lợi”;

[3] Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2019, “Báo cáo Tổng kết 10 năm thực hiện Chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới vùng Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long, định hướng thực hiện giai đoạn sau năm 2020”;

[4] Luật Thủy lợi số 08/2017/QH14 ngày 19/6/2017

[5] Đặng Minh Tuyền 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”