

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN**

_____*

NGUYỄN THỊ LAN HƯƠNG

**NGHIÊN CỨU HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO
CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC
TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SỸ KINH TẾ

HÀ NỘI - 2010

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN**

—————*—————

NGUYỄN THỊ LAN HƯƠNG

**NGHIÊN CỨU HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO
CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC
TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN VIỆT NAM**

Chuyên ngành : Kinh tế Nông nghiệp

Mã số : 62.31.10.01

LUẬN ÁN TIẾN SỸ KINH TẾ

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC

1. PGS. TS. Phạm Văn Khôi

2. PGS. TS. Vũ Đình Thắng

HÀ NỘI - 2010

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan, đây là công trình nghiên cứu độc lập của bản thân với sự giúp đỡ của các giáo viên hướng dẫn. Những thông tin, dữ liệu, số liệu đưa ra trong luận án được trích dẫn rõ ràng, đầy đủ về nguồn gốc. Những số liệu thu thập và tổng hợp của cá nhân bảo đảm tính khách quan và trung thực.

Tác giả

Nguyễn Thị Lan Hương

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN	I
MỤC LỤC.....	II
DANH MỤC CÁC BẢNG, BIỂU, HÌNH.....	VII
MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN.....	13
1.1. CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN.....	13
1.1.1. Khái niệm hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn.....	13
1.1.2. Vai trò của các công trình cấp nước tập trung và các hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn.....	19
1.1.3. Các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng phổ biến trong cấp nước tập trung nông thôn.....	25
1.1.4 Những nhân tố ảnh hưởng đến hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn.....	29
1.1.5. Đánh giá mức độ phù hợp của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn.....	32
1.2. KINH NGHIỆM THỰC TIỄN VỀ HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG TRONG CẤP NƯỚC TẬP TRUNG Ở NÔNG THÔN	45
1.2.1. Lịch sử hình thành hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn.....	45
1.2.2 Kinh nghiệm quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn trên thế giới.....	48
1.2.3. Kinh nghiệm quản lý dựa vào cộng đồng công trình cơ sở hạ tầng nông thôn Việt Nam.....	57

1.2.4. Những bài học cho quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn Việt Nam.....	59
CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN VIỆT NAM	64
2.1. HIỆN TRẠNG CẤP NƯỚC NÔNG THÔN VIỆT NAM	64
2.1.1 Khái quát thực trạng cấp nước nông thôn Việt Nam.....	64
2.1.2. Thực trạng cấp nước tập trung nông thôn Việt Nam.....	67
2.2. THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG CỦA HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN VIỆT NAM.....	73
2.2.1. Khái quát thực trạng tổ chức và vận hành công trình cấp nước tập trung nông thôn	73
2.2.2. Hiệu quả bền vững của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn Việt Nam	75
2.2.3. Hình thức quản lý công trình cấp nước tập trung nông thôn phi Nhà nước khác	93
2.2.4. Đánh giá tính ưu việt của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn Việt Nam	94
2.3. NHỮNG KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC VÀ VẤN ĐỀ ĐẶT RA CẦN GIẢI QUYẾT ĐỐI VỚI HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN VIỆT NAM.....	99
2.3.1. Điều kiện Tự nhiên - Tài nguyên nước	99
2.3.2. Khung chính sách và pháp lý	101
2.3.3. Kinh tế nông thôn và mức sống của người dân nông thôn Việt Nam.....	113
2.3.4. Điều kiện văn hoá – xã hội.....	116
2.3.5. Thị trường công nghệ cấp nước sạch nông thôn.....	118

CHƯƠNG 3: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN VIỆT NAM ĐẾN 2020121

3.1. QUAN ĐIỂM PHÁT TRIỂN HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2020..... 121

3.1.1. Nâng cao tinh thần làm chủ của người dân yêu cầu cấp bách nâng cao hiệu quả bền vững của các công trình cấp nước tập trung nông thôn.....121

3.1.2. Tạo điều kiện cho thị trường nước sạch phát triển122

3.1.3. Đẩy mạnh xã hội hóa cung cấp dịch vụ công trong cấp nước sạch nông thôn.....123

3.1.4. Tôn trọng tính đa dạng của hình thức quản lý công trình cấp nước tập trung nông thôn125

3.2. CÁC PHƯƠNG HƯỚNG XÂY DỰNG VÀ PHÁT TRIỂN HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG Ở NÔNG THÔN..... 126

3.2.1. Khuyến khích phát triển hình thức quản lý dựa vào cộng đồng công trình CNTT nông thôn126

3.2.2. Khuyến khích đa dạng hóa mô hình quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung nông thôn.....128

3.2.3. Xây dựng môi trường pháp lý phù hợp, thúc đẩy sự hình thành và phát triển bền vững của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng129

3.2.4. Phân định rõ ràng vai trò quản lý nhà nước và vai trò quản lý sản xuất kinh doanh.....131

3.2.5. Tập trung hỗ trợ nâng cao năng lực cộng đồng133

3.3. CÁC GIẢI PHÁP XÂY DỰNG VÀ PHÁT TRIỂN HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN 133

3.3.1. Nâng cao chất lượng công tác quy hoạch và kế hoạch phát triển ngành133

3.3.2. Tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý hỗ trợ hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung nông thôn hoạt động có hiệu quả.....	135
3.3.3. Nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ngân sách cho đầu tư công trong ngành cấp nước nông thôn.....	138
3.3.4. Cải tiến phương pháp lựa chọn và xây dựng mô hình tổ chức quản lý phù hợp.....	141
3.3.5. Nâng cao năng lực các cơ quan quản lý Nhà nước	152
3.3.6. Mở rộng áp dụng các định chế và cơ chế tài chính phù hợp.....	159
3.3.7. Nâng cao năng lực quản lý và vận hành bảo dưỡng cho cộng đồng.....	160
KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ	164
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	169
PHỤ LỤC 1: Tổng hợp số liệu về hình thức quản lý các công trình cấp nước tập trung nông thôn	
PHỤ LỤC 2: Tiêu chuẩn vệ sinh nước sạch	
PHỤ LỤC 3: Kết quả khảo sát	

DANH MỤC VIẾT TẮT

BNN & PTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
BYT	Bộ Y tế
CERWASS	Trung tâm nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn
CNNT	Cấp nước nông thôn
CNTTNT	Cấp nước tập trung nông thôn
CN&VSNT	Cấp nước và Vệ sinh nông thôn
CP	Cổ phần
CTMTQG	Chương trình mục tiêu Quốc gia
Cty	Công ty
HTX	Hợp tác xã
NN&PTNT	Nông nghiệp và phát triển nông thôn
NS&VSMTNT	Nước và vệ sinh môi trường nông thôn
ODA	Hỗ trợ chính thức
pCERWASS	Trung tâm nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn tỉnh
TN	Tư nhân
TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
Chi TX	Chi thường xuyên
UBND	Ủy ban nhân dân
WSP	Chương trình cấp nước và vệ sinh

DANH MỤC CÁC BẢNG, BIỂU, HÌNH

Danh mục các hình

Hình 1.1. Chiếc thang về sự tham gia của cộng đồng của Michael Dower	29
Hình 1.2. Các nhân tố tác động đến hình thức quản lý của St. Gallen.....	29
Hình 1.3: Mô hình bền vững của Mariela Garcia Vargas.....	32
Hình 1.4: Yếu tố tác động đến năng lực quản lý của cộng đồng.....	37
Hình 1.5: Yếu tố tác động đến năng lực tài chính của cộng đồng.....	40
Hình 1.6: Yếu tố tác động hiệu quả hoạt động của các cơ quan hỗ trợ	42
Hình 2.1: Tỷ lệ vốn đóng góp xây dựng cấp nước nông thôn từ các nguồn khác nhau	71
Hình 2.2: Sơ đồ tổ chức quản lý Hội đồng thôn bản.....	79
Hình 2.3: Lược đồ quan hệ sở hữu và quan hệ cung cấp dịch vụ của HTX tiêu dùng quản lý công trình cấp nước tập trung nông thôn	86
Hình 2.4: Sơ đồ khái quát cơ cấu tổ chức mô hình HTX tiêu dùng.....	87
Hình 2.5. Lược đồ quan hệ sở hữu và quan hệ mua-bán dịch vụ của HTX trách nhiệm hữu hạn quản lý, khai thác công trình cấp nước tập trung nông thôn.....	90
Hình 3.1: So sánh “quản lý cho cộng đồng” hay “cộng đồng quản lý”	143
Hình 3.2: Mô hình đồng sở hữu qua Ban đại diện	146
Hình 3.3: Mô hình “hợp đồng quản lý”	148
Hình 3.4: Các bước qui trình xây dựng tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng.....	150

Danh mục bảng

Bảng 2.1: Dân cư nông thôn tiếp cận với nước sinh hoạt hợp vệ sinh theo vùng sinh thái của Việt Nam (1998-2008)	65
Bảng 2.2: Phân loại công trình theo qui mô công trình và công nghệ xử lý.....	69
Bảng 2.3: Tổng hợp cơ cấu nguồn vốn Chương trình mục tiêu quốc gia.....	72
Bảng 2.4: Hiện trạng quản lý vận hành công trình cấp nước tập trung hoàn thành đầu tư giai đoạn 1998-2005	74
Bảng 2.5: Hình thức quản lý cấp nước nông thôn theo đặc điểm thị trường và công nghệ	74
Bảng 2.6: Hiệu quả hoạt động công trình cấp nước do tổ hợp tác quản lý.....	81
Bảng 2.7: Hiệu quả hoạt động một số công trình cấp nước do Hội sử dụng nước quản lý	84
Bảng 2.8: Hiệu quả hoạt động một số công trình cấp nước do HTX tiêu dùng quản lý	88
Bảng 2.9: Hiệu quả hoạt động một số công trình cấp nước do HTX cổ phần quản lý.....	91
Bảng 2.10: Bảng tóm tắt đặc điểm giữa các mô hình tổ chức quản lý cấp nước tập trung nông thôn.....	97
Bảng 2.11: Tổng quan nguồn nước ở Việt Nam	99
Bảng 2.12: Tình hình phân bổ nguồn vốn Chương trình MTQG Nước sạch và Vệ sinh Môi trường nông thôn	110
Bảng 2.13: Thu nhập bình quân đầu người một tháng theo thành thị, nông thôn và vùng	114
Bảng 3.1: Tóm tắt khung chức năng, nhiệm vụ của các cấp quản lý ngành dọc ...	152
Bảng 3.2: Mô tả nhiệm vụ hỗ trợ cộng đồng của cơ quan chức năng trong từng giai đoạn.....	156

MỞ ĐẦU

1. TÍNH CẤP THIẾT CỦA ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU

Việt Nam có 73% dân số và 90% người nghèo của cả nước đang sinh sống ở khu vực nông thôn. Thu nhập thấp, không được hưởng lợi các dịch vụ công, đặc biệt là nước sạch và vệ sinh là một thiệt thòi lớn không chỉ ảnh hưởng đến điều kiện sống hiện tại mà cả sự phát triển về thể lực và trí lực thế hệ sau của cư dân nông thôn.

Chiến lược quốc gia về Cấp nước và Vệ sinh nông thôn là một trong 11 Chiến lược quốc gia hướng tới mục tiêu xóa đói giảm nghèo, nhằm nâng cao điều kiện sống của người dân nông thôn. Mục tiêu cụ thể của Chiến lược là *“đến năm 2010, có 80% dân nông thôn có nước hợp vệ sinh 60 lít/người/ngày và 70% gia đình có hố xí hợp vệ sinh. Đến năm 2020, 100% dân cư nông thôn sử dụng 60 lít/người/ngày nước sạch đạt tiêu chuẩn chất lượng quốc gia mỗi ngày”* [35, 4-5].

Một trong bốn nguyên tắc thực thi Chiến lược là xã hội hóa [35,13-15]. Xã hội hóa đã thay đổi hoàn toàn phương thức đầu tư xây dựng cơ bản truyền thống. Trước đây cách tiếp cận nguồn vốn phổ biến là truyền *“mệnh lệnh”*, đầu tư cấp nước nông thôn chủ yếu theo kiểu *“ban - cho”*, ngân sách được rót từ trên xuống dưới. Người dân không được tham gia vào quá trình ra quyết định, lựa chọn theo nhu cầu, dẫn đến thái độ trông chờ, ỉ lại, *“cho sao nhận vậy”*. Điều đó dẫn đến tình trạng thiếu trách nhiệm bảo vệ, vận hành bảo dưỡng công trình, đặc biệt là công trình cấp nước tập trung. Chủ trương xã hội hóa, một mặt, tăng nguồn lực đóng góp của cộng đồng, giảm gánh nặng ngân sách cho đầu tư phát triển xây dựng hạ tầng, mặt khác, nâng cao ý thức tự chủ của người dân đảm bảo tính bền vững của công trình [19, 25-35].

Thông qua chương trình giáo dục truyền thông sâu rộng trong cộng đồng, trình độ nhận thức về nước sạch và vệ sinh nông thôn đã được nâng cao. Qua giai đoạn 1 và giai đoạn 2 của Chương trình Mục tiêu quốc gia về Nước sạch và Vệ sinh nông thôn, tỉ trọng ngân sách Nhà nước ngày càng giảm khi vốn do dân đóng góp ngày càng tăng so với tổng mức đầu tư ngành của xã hội. Theo Văn phòng Chương trình mục tiêu quốc gia, trong tổng vốn đầu tư xã hội cho CN&VSNT, phần đóng góp từ người hưởng lợi chiếm tỉ trọng cao nhất (44% so với 18% từ ngân sách Nhà nước, 16% của các nhà tài trợ và gần 1% của tư nhân) [18, 36-40]. Tỉ trọng vốn góp từ dân cũng tiếp tục tăng trong các năm tới.

Cơ cấu vốn đầu tư thay đổi thì quan hệ sở hữu công trình cũng thay đổi. Các công trình không còn thuộc sở hữu 100% của nhà nước. Cộng đồng được xem như là một chủ sở hữu, có tỉ lệ vốn góp lớn nhất vào đầu tư công trình. Sự thay đổi về quan hệ sở hữu dẫn đến thay đổi về quan hệ tổ chức quản lý, thể hiện thông qua hình thức quản lý công trình. Từ trước đến nay, công trình cấp nước vẫn được Trung tâm nước sạch và vệ sinh nông thôn tỉnh, cơ quan đại diện nhà nước chịu trách nhiệm về CN&VSNT, quản lý; Vừa thực hiện chức năng sự nghiệp phục vụ quản lý nhà nước và chức năng kinh doanh dịch vụ cấp nước và vệ sinh nông thôn tại trung tâm đã dẫn đến tình trạng quá tải về công việc, coi nhẹ công tác cung cấp dịch vụ sự nghiệp dẫn đến thiếu sót trong quản lý nhà nước, và đặc biệt là sự thiếu minh bạch về quản lý đầu tư công trình. Vì vậy, cung cấp dịch vụ cấp nước cần dần dần xã hội hóa và tư nhân hóa. Hơn nữa, khi cộng đồng được giao quyền tự chủ thì nguồn vốn đầu tư huy động từ cộng đồng sẽ tăng, hiệu quả sử dụng vốn được nâng cao, và tính bền vững của công trình được nâng lên do công tác duy tu, bảo dưỡng tiến hành kịp thời.

Thực hiện chủ trương của Chính phủ cũng như nhận thức được tính cấp

thiết của việc giao quyền cho cộng đồng, nhiều mô hình tổ chức quản lý công trình cấp nước tập trung dựa vào cộng đồng ở nông thôn đã hình thành. Tuy nhiên, sự hình thành này hoặc mang tính tự phát hoặc mang nặng tư tưởng chủ quan, áp đặt của các cơ quan quản lý địa phương, nên phần lớn các mô hình vận hành chưa hiệu quả, công trình xuống cấp một thời gian ngắn sau khi khánh thành [8] [19, 25-26] [30, 2-3].

Xuất phát từ đó, tác giả đã chọn vấn đề *“Nghiên cứu hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn Việt Nam”* để làm đề tài nghiên cứu luận án tiến sỹ.

2. TỔNG QUAN CÁC NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI ĐÃ ĐƯỢC THỰC HIỆN

Đối với các nước phát triển, giải pháp quản lý cấp nước và vệ sinh môi trường nông thôn đã được giải quyết từ lâu, chủ yếu là phương thức “đầu tư cuốn chiếu” và theo kiểu “nhà giàu”, hệ thống nước được đầu tư đồng bộ, giao cho các đơn vị địa phương quản lý. Cũng có nơi các công ty và các nhà đầu tư tư nhân xây dựng hệ thống công trình, thu tiền nước của người sử dụng như hệ thống cấp nước đô thị.

Trong nghiên cứu mang tên “Qua giờ ngọ”, J.F. Rischand đã đưa ra *“20 vấn đề thời đại giải quyết trong 20 năm”*, vấn đề quản lý cấp nước được xem là hết sức cấp bách [72, 52-58]. Ở các nước đang phát triển, đặc biệt là ở châu Á các nghiên cứu xung quanh lĩnh vực quản lý dựa vào cộng đồng cho công trình cấp nước tập trung được nhiều nhà nghiên cứu quan tâm. Công đầu phải kể đến các nhà nghiên cứu thuộc tổ chức Chương trình cấp nước và vệ sinh (WSP) của Ngân hàng Thế giới. Sau khi tổ chức nghiên cứu ở nhiều nước đang phát triển ở châu Á và châu Phi, các nhà nghiên cứu thuộc WSP đưa ra ba hướng chính:

- Tạo môi trường để cải tổ công tác quản lý cung cấp nước sạch, dựa chủ yếu vào người hưởng lợi;
- Tạo thị trường nguồn vốn và công nghệ từ các tổ chức tư nhân, từ người hưởng lợi;
- Đảm bảo công bằng, bình đẳng cho mọi người, giúp đỡ người nghèo tiếp cận dịch vụ nước sạch và vệ sinh.

Ở Việt Nam do đang chuyển từ cơ chế bao cấp sang nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của nhà nước, nên các hướng nghiên cứu trong lĩnh vực đầu tư, quản lý dựa vào cộng đồng còn rất mới mẻ. Các nghiên cứu đã có chủ yếu tập trung vào lĩnh vực quản lý cơ sở hạ tầng thủy lợi.

Quản lý nguồn nước và sử dụng hợp lý nguồn nước được coi như một yếu tố cấp thiết của bảo vệ môi trường sinh thái, nâng cao điều kiện sống của người dân. Việc nghiên cứu những yếu tố về thực thi chính sách, quá trình tham gia của người dân trong việc ra quyết định cũng như trong quản lý vận hành công trình thủy lợi tại nông thôn cũng đã có nhiều nghiên cứu có giá trị cần được xem xét và kế thừa về lý luận cũng như thực tế trong nghiên cứu này. Cụ thể, trong “*Thủy Lợi và Quan hệ Làng xã*”, Mai Văn Hai và Bùi Xuân Đính [23, 45-63] đã phân tích về những thay đổi giữa quản lý công trình kiểu cũ và kiểu mới. Trong nghiên cứu của họ, thông qua ví dụ về công trình thủy lợi tại một huyện thuộc tỉnh Hải Hưng, bức tranh quản lý công trình tại đồng bằng sông Hồng, nói chung, được thể hiện. Tác giả đã so sánh vấn đề thể chế thực hiện quản lý công trình qua các giai đoạn lịch sử. Từ xa xưa, nguyên tắc chia sẻ nước đã được hình thành như luật bất thành văn giữa dân làng với nhau và giữa các làng, gọi là “Hương ước”. Trong những năm 1950-1980, khi công trình được nhà nước quản lý, thì các vấn đề mâu thuẫn trong điều kiện bình thường đều được dân làng tự giải quyết theo Hương ước trên

[26, 5-7] [40, 4-5]. Nhưng trong mùa đói kém hoặc hạn hán, thì nguyên tắc trên đôi khi không được thực hiện, một số người tự phá bờ kênh để dẫn nước vào ruộng mình, và xung đột bắt đầu nảy sinh [82, 12-15] [97, 27-36]. Nghiên cứu này cũng đề cập tới các vấn đề của công trình đầu mỗi khi công ty thủy nông hoạt động không hiệu quả, không cấp đủ nước cho tất cả các hợp tác xã, không thu được thủy lợi phí... Và để giải quyết vấn đề trên, các hình thức quản lý tưới có sự tham gia của cộng đồng (PIM) được xây dựng nhằm nâng cao tính cộng đồng trong quản lý vận hành, giảm mâu thuẫn cũng như gánh nặng nợ đọng thủy lợi phí của các công ty thủy nông [49, 17-29].

Trong luận án nghiên cứu sinh tiến sỹ của Andrew Smith, “*Water First: A Political History of Hydraulics in Vietnam’s Red River Delta*”, cũng đã đưa nguyên tắc mang tính lịch sử trong quản lý nguồn nước và sử dụng nguồn nước là dựa trên sự thoả thuận giữa nhà nước và người sử dụng. Andrew Smith cũng chỉ ra sự liên hệ chặt chẽ giữa chính sách, quá trình tập thể hoá và hình thức quản lý công trình kiểu mới [48, 19-26]. Các hợp tác xã được hình thành để quản lý công trình tưới tiêu và đại diện lợi ích tập thể dựa trên cơ sở lợi ích chung của từng xã viên. Tuy nhiên, trong thực tế HTX hoạt động kém hiệu quả do tính cục bộ, thiếu đoàn kết giữa các nhóm lợi ích trong cùng HTX.

Theo Hector Malano và Paul van Hofwege trong “*Management of Irrigation and Drainage Systems: a Service Approach*”, thì quản lý công trình thủy lợi có thể đạt được khi áp dụng nguyên tắc chia sẻ trách nhiệm giữa nhà nước, tập thể và các tổ chức tư nhân [66, 121-127].

Theo Hugh Turrall trong “*Devolution of Management in Public Irrigation Systems: Cost Shedding, Empowerment and Performance*”, cho rằng người sử dụng nguồn nước cần được giao thêm quyền kiểm soát trong việc tăng cường công tác quản lý. Nhiều hình thức quản lý nhằm chuyển giao quyền từ nhà

nước cho cộng đồng cần được nghiên cứu. Turrall cũng cho rằng, trong thập kỷ qua, sức ép tài chính được coi là một tiêu chí chủ yếu để chuyển giao trách nhiệm quản lý. Điều này là một tất yếu khi nguồn vốn tài trợ chính thức (ODA) bị giảm đi, và bản thân chính phủ không thể bù đắp được chi phí sửa chữa thường xuyên, thậm chí là thu không đủ bù chi phí vận hành.

Ngân hàng Thế giới cũng có rất nhiều nghiên cứu tại nhiều nước trên thế giới về lĩnh vực quản lý dựa vào cộng đồng và có khá nhiều quan điểm đồng ý với Turrall. Trong “*The Legal Framework for Water Users’ Associations*” [99, 26-87], khung pháp lý cho hội sử dụng nước của sáu nước đã được so sánh gồm: Columbia, Ấn độ, Mexico, Nepal, Philippines và Thổ Nhĩ Kỳ, và “*Meeting the financing challenge for Water supply and Sanitation*”, tuy chỉ dừng ở việc nghiên cứu khung pháp lý, tài liệu này cũng xây dựng được lý luận chỉ ra rằng “*nếu người dân được tham gia quản lý công trình, bao gồm cả thu phí nước qua các tổ chức thì hiệu quả sử dụng nước sẽ được tăng lên*” [119, 323-334]. Tuy nhiên, so với các nghiên cứu đã có về thủy lợi cộng đồng, các công trình nghiên cứu về cấp nước tập trung nông thôn còn rất ít ỏi, rời rạc, rải rác.

Nghiên cứu đáng kể nhất là “*Báo cáo hiện trạng ngành cấp nước và vệ sinh nông thôn Việt Nam*” của giáo sư Tiến sỹ John Sousan. Sousan đã phân tích phương thức “*tiếp cận theo nhu cầu*”, giải quyết nhu cầu người sử dụng thông qua sự tham gia tích cực của cộng đồng nông thôn và cho rằng ở Việt Nam hiện nay đây là vấn đề mấu chốt [21, 21-78].

Nhìn chung, qua phân tích những nghiên cứu liên quan trên thế giới, của khu vực và nhất là của Việt Nam, tác giả thấy còn có tồn tại sau:

- Vấn đề liên quan đến khung pháp lý hỗ trợ quá trình xã hội hoá trong ngành nước đã được đề cập nhưng chủ yếu mới chỉ tập trung vào quản lý và vận hành công trình thủy lợi;

- Theo quy định của Luật Tài nguyên Nước, thứ tự ưu tiên khai thác nguồn nước theo mục đích “nước sinh hoạt cho người dân được ưu tiên số một, rồi mới đến nước cho sản xuất nông nghiệp – thủy lợi...” nhưng trong thực tế, người dân vẫn ưu tiên nước cho sản xuất hơn vì gắn liền trực tiếp với vấn đề “com, áo, gạo, tiền” trước mắt của mỗi hộ dân, trong khi tác động của nước sinh hoạt gắn với bệnh tật và sức khỏe giống nòi mang tính dài hạn, ít được quan tâm;

- Nghiên cứu về cấp nước tập trung nông thôn còn rất ít, rời rạc, chưa mang tính tổng thể và toàn diện. Ngay các công trình nghiên cứu về quản lý tưới có sự tham gia của cộng đồng (PIM) cũng chỉ nghiên cứu về môi trường pháp lý và cơ cấu tổ chức, nói chung, chưa có những nghiên cứu sâu về các nhân tố tổng thể bao gồm cả kinh tế, xã hội, văn hóa tác động đến sự phù hợp của các hình thức quản lý;

- Vai trò của cộng đồng tham gia cung cấp dịch vụ công ở những nước có nền kinh tế đang phát triển, trong giai đoạn chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa chưa được đề cập đầy đủ;

- Chưa đề xuất được các giải pháp mang tính cải cách và đặc biệt chưa toát lên được vai trò làm chủ của người hưởng lợi,

- Chưa có được một lý thuyết mang tính tổng hợp về hình thức quản lý dựa vào cộng đồng có thể áp dụng cho nhiều lĩnh vực của nền kinh tế.

Trên cơ sở phân tích tổng quan những nghiên cứu đã có, tác giả luận án lựa chọn đề tài “***Nghiên cứu hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn Việt Nam***” với câu hỏi trọng tâm “Hiệu quả hoạt động bền vững của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung nông thôn bị các nhân tố nào tác động? Nhà nước cần phải làm gì để xây dựng môi trường phù hợp khuyến khích hình thức quản lý dựa vào cộng đồng phát triển?”

3. MỤC TIÊU NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN

Trên cơ sở tập hợp, luận giải, minh chứng và phân tích các dữ liệu khoa học và thực tiễn, luận án sẽ nhằm đạt các mục tiêu sau:

- Hệ thống hoá cơ sở lý luận và thực tiễn về hình thức quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung trong điều kiện xã hội hoá đầu tư và quản lý;
- Phân tích, đánh giá thực trạng hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung nông thôn ở Việt Nam hiện nay;
- Đề xuất phương hướng và giải pháp tạo dựng môi trường phù hợp thúc đẩy quá trình phát triển và nhân rộng hình thức quản lý dựa vào cộng đồng ở nông thôn Việt Nam trong thời gian tới.

Kết quả nghiên cứu sẽ cung cấp cơ sở lý luận cho các nhà quản lý, hoạch định chính sách ngành, vùng và người dân hưởng lợi khi xác định hình thức quản lý dựa vào cộng đồng phù hợp cho các công trình cấp nước tập trung nông thôn tại địa phương. Bên cạnh đó, nghiên cứu cũng sẽ đóng góp những lý luận chung có thể áp dụng cho các lĩnh vực cơ sở hạ tầng nông thôn khác như quản lý công trình thủy lợi, đường giao thông, điện nông thôn, giáo dục và y tế trong xu hướng xã hội hóa cung cấp dịch vụ công, nói chung.

4. ĐỐI TƯỢNG VÀ PHẠM VI NGHIÊN CỨU

4.1. Đối tượng nghiên cứu

- Các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn Việt Nam;
- Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn Việt Nam.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

- Luận án tập trung nghiên cứu, phân tích hiệu quả hoạt động từ thu hút đầu tư đến vận hành, bảo dưỡng của các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung tập trung nông thôn tại các tỉnh áp dụng theo

nguyên tắc Chiến lược Cấp nước và Vệ sinh Môi trường Nông thôn. Theo số liệu thống kê các tỉnh thuộc phạm vi nghiên cứu sẽ gồm 39 tỉnh thuộc miền núi phía Bắc, đồng bằng sông Hồng, ven biển Trung bộ, Cao nguyên và đồng bằng sông Cửu Long (phụ lục 1) đã phân tách số liệu quản lý công trình CNTT nông thôn theo các hình thức quản lý khác nhau.

- Luận án cũng nghiên cứu và phân tích các nhân tố tự nhiên, chính trị, kinh tế, xã hội, văn hoá và khoa học kỹ thuật tác động tích cực đến sự hình thành và phát triển của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng. Kinh nghiệm quốc tế và điều kiện Việt Nam cũng sẽ được rà soát và đánh giá, từ đó đưa ra các tiêu chí đánh giá sự phù hợp của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng trên góc độ khung chính sách, pháp lý thể chế chung, định hướng, chiến lược ngành, đặc điểm kinh tế, văn hoá, xã hội, trình độ phát triển thị trường công nghệ kỹ thuật và năng lực của cộng đồng.

- Giới hạn của đề tài: trong khuôn khổ có hạn của luận án, nghiên cứu luận án chỉ tập trung phân tích đặc điểm chung, yêu cầu về môi trường thuận lợi để phát triển hình thức quản lý dựa vào cộng đồng; không đi sâu đánh chuyên môn sâu về kế toán, hạch toán, huy động và quản lý vốn, giải pháp chống rò rỉ, thất thoát, thất thu của từng tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung nông thôn.

5. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Phương pháp luận xuyên suốt quá trình nghiên cứu là phép duy vật biện chứng và phương pháp duy vật lịch sử. Hai phương pháp trên được coi là phương pháp luận để triển khai các phương pháp nghiên cứu cụ thể. Ngoài ra, luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể sau:

- Phương pháp chuyên gia: Luận án sử dụng phương pháp chuyên gia để tiếp cận tri thức và công trình nghiên cứu của các nhà khoa học, nhà quản lý về các vấn đề liên quan đến hình thức quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung nông thôn ở trong nước và quốc tế. Tác giả cũng sẽ

ngiên cứu các văn bản chính sách đề rà soát môi trường phát triển ngành từ: nguồn nước, kinh tế, văn hóa, xã hội, pháp lý và trình độ thị trường công nghệ cấp nước. Phương pháp chuyên gia cung cấp nguồn thông tin thứ cấp, giúp tác giả có được tổng quan ban đầu về vấn đề nghiên cứu. Tác giả đang tham gia các dự án có liên quan với nhiều chuyên gia nước ngoài và sẽ tận dụng thuận lợi này để thu thập thông tin và kinh nghiệm quản lý của nước ngoài về lĩnh vực luận án nghiên cứu.

- Phương pháp điều tra khảo sát tại hiện trường nhằm cung cấp nguồn thông tin sơ cấp để kiểm chứng các nhận định ban đầu thu thập được từ nguồn thông tin thứ cấp khi áp dụng phương pháp chuyên gia. Bằng việc sử dụng các bảng hỏi, tác giả luận án tiếp cận với một số địa bàn nghiên cứu để thực hiện điều tra xã hội học với các đối tượng là những người dùng nước, các tổ chức quản lý cung cấp nước sạch theo các mô hình quản lý khác nhau. Qua điều tra, những thông tin sâu về vấn đề cấp nước và tiêu dùng nước dựa vào cộng đồng sẽ được thu thập. Thông tin này sẽ bổ sung cho các thông tin trong báo cáo và nghiên cứu hiện có.

+ Về địa bàn khảo sát: Luận án tiến hành điều tra khảo sát tại 39 tỉnh đã thống kê có áp dụng tổ chức cộng đồng quản lý cấp nước sạch trong giai đoạn 1 của Chương trình Mục tiêu quốc gia về CN&VSNT.

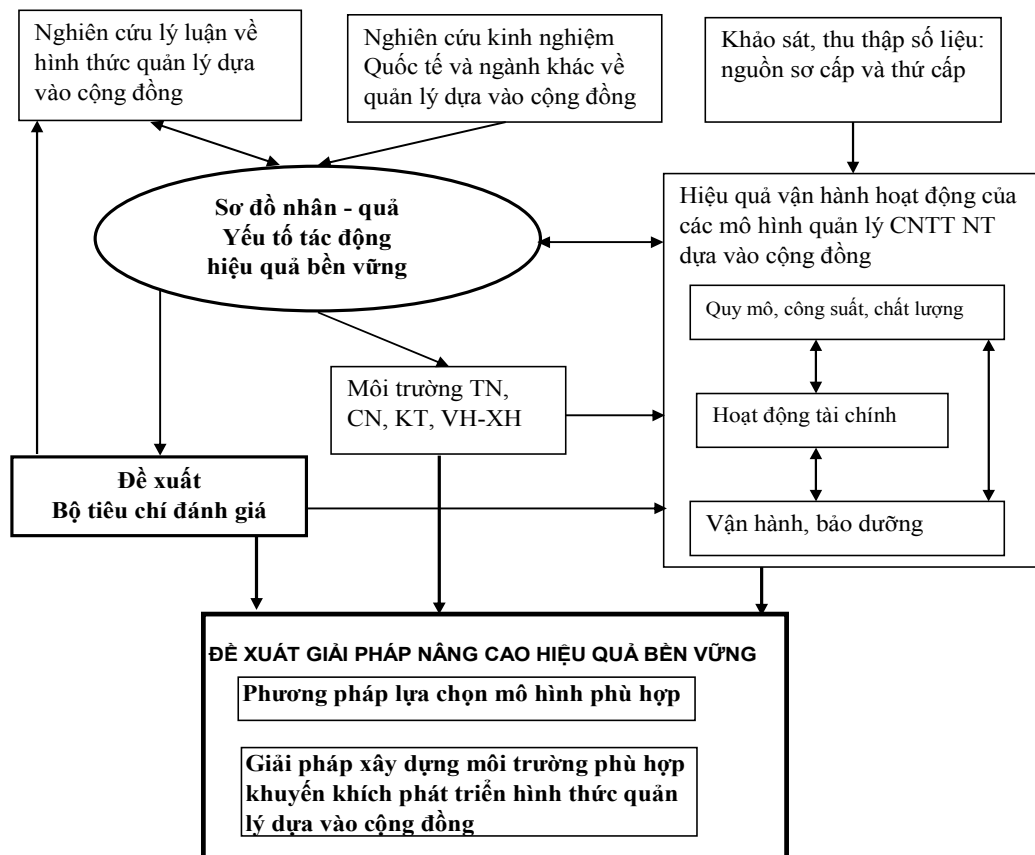
+ Về đối tượng khảo sát: Các cơ sở cấp nước tập trung đó có thời gian vận hành ít nhất 2 năm, chỉ lựa chọn các công trình do cộng đồng quản lý. Danh mục công trình được liệt kê trong bảng MS Excel, và sử dụng lệnh “Random” để lựa chọn ngẫu nhiên khoảng 100 mẫu. Phỏng vấn cán bộ quản lý công trình, cán bộ địa phương và khảo sát các hộ dùng nước trong phạm vi công trình. Độ lớn của mẫu không quá 20 hộ mỗi công trình. Phỏng vấn cả hộ nghèo và hộ không nghèo, người già, phụ nữ, trẻ em và nam giới.

+ Sử dụng phương pháp thống kê, phân tích định tính và định lượng: Hệ thống số liệu và thông tin thu thập được sẽ được lập thành cơ sở dữ liệu

bằng phần mềm MS Excel. Trên cơ sở số liệu tập hợp, tác giả sử dụng các phương pháp phân tích thống kê, kinh tế lượng như phương pháp toán tài chính, mô hình corelation, phương pháp so sánh để rút ra những kết luận về hiện trạng.

- Phương pháp tiếp cận theo khung lô-gic (Logical Framework Approach, LFA) và Quản lý dựa trên kết quả (Results Based Management, RBM), đặc biệt là công cụ “cây vấn đề - cây mục tiêu” sẽ được khai thác triệt để trong quá trình phân tích nhằm xác định nhân tố, và mối quan hệ nhân – quả tương tác giữa các nhân tố tác động đến tính bền vững và hiệu quả hoạt động của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình CNTT nông thôn tại Việt Nam.

Sơ đồ dưới đây thể hiện tóm lược qui trình tiến hành nghiên cứu của luận án.



Sơ đồ: Quy trình nghiên cứu của luận án

6. KẾT CẤU LUẬN ÁN

Ngoài phần mở đầu, kết luận, kiến nghị, phụ lục và danh mục tài liệu tham khảo, luận án kết cấu thành 3 chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận và thực tiễn về hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn.

Chương 2: Thực trạng về hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn Việt Nam

Chương 3: Phương hướng và giải pháp phát triển hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn Việt Nam đến năm 2020.

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN

1.1. CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN

1.1.1. Khái niệm hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn

1.1.1.1. Khái niệm cộng đồng

Cộng đồng là khái niệm có thể hiểu theo nghĩa rộng và theo nghĩa hẹp. Từ khái niệm nghĩa rộng có thể hiểu cộng đồng tồn tại dưới nhiều dạng khác nhau theo nghĩa hẹp như:

- Những cộng đồng về địa lý có thể bao gồm một vùng, một thị trấn, hoặc một nhóm nông trại trải dài theo không gian rộng.
- Một cộng đồng đồng nhất là một nhóm người có những mối quan tâm chung trên cơ sở có cùng nghề nghiệp, văn hoá, hiểu biết, tôn giáo hoặc các hoạt động giải trí.
- Các cộng đồng có thể là cộng đồng doanh nghiệp; cộng đồng sinh viên học sinh; cộng đồng nông nghiệp; hay rộng lớn hơn là nhóm các quốc gia như Cộng đồng Chung châu Âu.

Một cá nhân có thể đồng thời thuộc về vài cộng đồng tại cùng một thời điểm do bản thân họ có nhiều mối quan tâm, nhiều sở thích và chia sẻ lợi ích với nhiều nhóm người khác nhau; trong một cộng đồng số thành viên thường

có xu hướng biến đổi. Cộng đồng nông thôn gắn kết với nhau trên cơ sở tình xóm giềng truyền thống và quan hệ trong nội bộ dòng tộc.

Có nhiều khái niệm về cộng đồng, theo nghĩa hẹp, trong đó nổi bật 2 khái niệm sau: Marcia L. Conner cho rằng *“cộng đồng là các nhóm dân cư có cùng sở thích, có chung lợi ích và mối quan tâm”* [82, 17-20].

T. Schouten và P. Moriarty lại cho rằng *“Cộng đồng sinh ra và tồn tại do một nhóm những người đồng sở thích, nhưng cộng đồng không chỉ có nghĩa chỉ là một nhóm gồm những cá nhân đó mà nó còn bao hàm cả mối quan hệ, hành vi, ứng xử và sự tương tác giữa các thành viên”* [104, 16] [105, 112].

Trong nghiên cứu, luận án sử dụng khái niệm của Marcia L. Conner, vì khái niệm này đã phản ánh được những đặc trưng mang tính bản chất của cộng đồng. Bởi vì, có cùng quan tâm là nền tảng để xây dựng nên diễn đàn của các nhóm đồng sở thích, cơ sở của diễn đàn mà từ đó các thành viên tác động lẫn nhau đưa đến kết quả là cùng văn hoá, cùng quan điểm và cùng nhóm xã hội. Cộng đồng có nguồn gốc từ tiếng Latin là “vói quà tặng” còn gọi cho chúng ta liên tưởng đến sự thống nhất, thông cảm, chia sẻ trách nhiệm và quyền lợi khi cùng làm việc chung [69, 11-17] [74, 47-50].

Trên thực tế, không có một cộng đồng thuần chất. Trong một cộng đồng có thể bao gồm cả những người giàu, người nghèo từ các giai tầng xã hội khác nhau, có trình độ kiến thức và nhu cầu cụ thể khác nhau, nhưng có cùng mối quan tâm và lợi ích chung. Vì vậy, quản lý dựa vào cộng đồng cần tính đến sự tham gia của đại diện của tất cả các nhóm khác nhau trong cộng đồng và lợi ích là sự liên kết họ.

1.1.1.2. Khái niệm hình thức quản lý dựa vào cộng đồng

Theo Madeleen Wegelin-Schuringa: *“Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng là một tập hợp mô hình quản lý có sự tham gia của cộng đồng, trong đó cộng đồng là người đưa ra quyết định cuối cùng về tất cả các vấn đề quan*

trọng nhất liên quan đến quá trình lập kế hoạch, triển khai thực hiện đầu tư, và chịu trách nhiệm chính trong vận hành và bảo dưỡng hệ thống sau khi được đầu tư” [80, 27-28] [82, 115]. Khái niệm này phù hợp với đặc trưng riêng của ngành cấp nước tập trung. Vì vậy được sử dụng làm cơ sở nghiên cứu của luận án. Các tiêu chí chủ yếu để xác định hình thức quản lý dựa vào cộng đồng, gồm:

- *Vai trò*: cộng đồng đóng vai trò làm chủ và chịu trách nhiệm chủ yếu về sự thành công hay thất bại của công trình cấp nước.

- *Chức năng nhiệm vụ*: Cộng đồng là đại diện hợp pháp của người sử dụng và đơn vị quản lý, đưa ra các quyết định liên quan đến sự ra đời, tồn tại và phát triển của công trình cấp nước.

- *Quyền kiểm soát*: cộng đồng có quyền và khả năng cân nhắc những tác động tới người hưởng lợi khi các chủ trương, chính sách và quyết định của mình được ban hành và có hiệu lực.

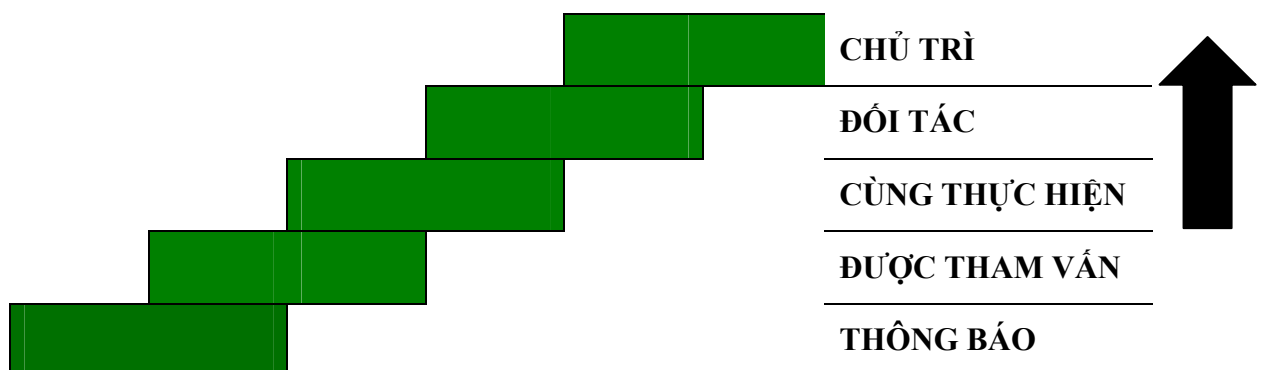
- *Về mặt pháp lý*: Cộng đồng được công nhận là chủ sở hữu thực tế của công trình hoặc là đơn vị có quyền hợp pháp vận hành, khai thác công trình qua hợp đồng ký kết với cơ quan chủ quản.

Có khá nhiều tranh luận xung quanh vấn đề nghĩa của khái niệm “*dựa vào cộng đồng*”. Một số học giả cho rằng “*một tổ chức thuộc hình thức quản lý dựa vào cộng đồng thì tất cả các thành viên tham gia quản lý đều do dân bầu*”, số khác lại cho rằng “*tổ chức có đại diện của dân bầu là tổ chức dựa vào cộng đồng*” [78] [82] [88] [94]. Như vậy, sẽ có hai loại hình tổ chức dựa vào cộng đồng: 1) các thành viên đều do dân bầu và đại diện các nhóm có quyền lợi khác nhau trong cộng đồng dân cư; 2) tổ chức có sự tham gia của đại diện dân bầu. Vậy, tỉ lệ bao nhiêu thành viên dân bầu trong ban lãnh đạo thì được gọi là hình thức quản lý tổ chức dựa vào cộng đồng lại cũng cần được xác định trong từng điều kiện cụ thể.

Tuy nhiên, các học giả đều có một thống nhất chung là tổ chức dựa vào cộng đồng là tổ chức tự nguyện, phi lợi nhuận, hình thành ở một địa phương cụ thể, giữ vai trò, chức năng và nhiệm vụ cung cấp dịch vụ xuất phát từ lợi ích chung của cộng đồng. Hay nói cách khác, “theo đuổi mục tiêu **Lợi ích chung**” là nền tảng sự ra đời và tồn tại của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng. Lợi ích ở đây bao gồm lợi ích kinh tế, văn hoá, xã hội... nhằm mục tiêu chính là cải thiện, nâng cao điều kiện sống cho chính bản thân các thành viên trong cộng đồng địa phương.

Michael Dower đưa ra hình tượng “**Chiếc thang về sự tham gia của cộng đồng**” [24, 40-65] và nhấn mạnh rằng sự tham gia của người dân được phát triển theo từng cấp độ. Mức độ tham gia của người dân phụ thuộc vào quan hệ đối tác giữa Chính phủ và người dân. Quan hệ đối tác phụ thuộc vào sự tín nhiệm và tin tưởng ở cả hai phía. Phát triển mối quan hệ dựa trên sự tín nhiệm và tin tưởng này cần phải có thời gian.

Trong thực tế, quá trình phát triển này chính là tiến trình “*phi điều tiết hóa*” của Chính phủ, xác định lại nội hàm của quản lý Nhà nước phù hợp với trình độ nền kinh tế thị trường trong từng giai đoạn. Khái niệm của M. Dower đưa ra khá giống với nội dung “*Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*” của Bác Hồ đưa ra từ những năm 1960 và tóm tắt trong sơ đồ 1 sau:



Sơ đồ 1.1: Chiếc thang về sự tham gia của cộng đồng của Michael Dower

Vấn đề thách thức là di chuyển từ từ lên “chiếc thang của sự tham gia của người dân”, bắt đầu từ việc “DÂN BIẾT” - dân được thông báo - thông qua “DÂN BÀN” – dân được hỏi ý kiến- và “DÂN LÀM” – dân được tham gia lập kế hoạch, cùng triển khai thực hiện - tới “DÂN KIỂM TRA” – dân tham gia hợp tác có hiệu quả, trở thành một đối tác không thể thiếu của Chính phủ và ở thời điểm thích hợp, Chính phủ đã trao toàn quyền chủ trì, chịu trách nhiệm phát triển nông thôn cho chính người dân địa phương. Quá trình tham gia của cộng đồng được hình tượng hoá qua chiếc thang của sự tham gia có thể hiểu như sau:

- Đầu tiên, Chính phủ thông qua các cơ quan chức năng thông báo cho dân biết về các dự án đầu tư cấp nước cho dân cư trong vùng hưởng lợi mà Chính phủ đã quyết định.

- Bậc thang thứ hai, Chính phủ tổ chức lấy ý kiến dân để đưa ra quyết định chọn lựa địa điểm đầu tư cho các công trình cấp nước vùng cụ thể.

- Bậc thang thứ ba, người dân có cơ hội và được phép tham gia đóng góp ý kiến vào quá trình ra quyết định về dự án đầu tư công trình tương lai tại khu vực như: lựa chọn địa điểm, lựa chọn mô hình công nghệ, tham gia giám sát cộng đồng.

- Bậc thang thứ tư, sự hợp tác thực sự giữa Chính phủ và người dân có thể phát triển đến mức “nhà nước và nhân dân cùng làm”.

- Bậc cuối cùng - nấc thang cao nhất, khi Nhà nước và nhân dân đã có sự tin tưởng, tín nhiệm lẫn nhau, Chính phủ sẽ trao quyền chủ động cho người dân. Công trình sẽ được đầu tư và quản lý theo phương châm “dân làm, nhà nước hỗ trợ”.

Như vậy, thuật ngữ “hình thức quản lý dựa vào cộng đồng ” nhấn mạnh đến cảm nhận về quyền sở hữu, tính tự quyết, vai trò và trách nhiệm tham gia

của người dân, cũng như trình độ thực hiện chủ trương quản lý phi tập trung của Chính phủ.

1.1.1.3. Khái niệm công trình cấp nước tập trung nông thôn và hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn

Trong luận án, các khái niệm cần được hiểu thống nhất như sau:

Nông thôn: Là khu vực có trên 50% dân cư sống dựa vào nông nghiệp, có hạ tầng cơ sở ở mức độ nhất định và có số dân từ 4.000 - 30.000 người, ở miền núi là 2.000 dân [35, 10-11]. Bao gồm các khu vực làng xã và đô thị nhỏ loại 5.

Nước hợp vệ sinh: là nước được sử dụng trực tiếp hoặc sau lọc, thỏa mãn các yêu cầu về chất lượng: không màu, không mùi, không vị lạ, không chứa thành phần có thể gây ảnh hưởng đến sức khỏe con người, có thể dùng ăn uống sau khi đun sôi [35, 10-11].

Nước sạch theo Tiêu chuẩn 09/2005/QĐ-BYT: là nước dùng cho mục đích sinh hoạt cá nhân và gia đình, không sử dụng làm nước ăn uống trực tiếp. Nếu dùng trực tiếp cho ăn uống phải xử lý để đạt tiêu chuẩn vệ sinh nước ăn uống ban hành kèm theo Quyết định số 1329/QĐ-BYT ngày 18/4/2002 của Bộ trưởng Bộ Y tế [35, 54-55].

Công trình cấp nước tập trung nông thôn đơn giản: Các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn, áp dụng công nghệ thấp, sử dụng nguồn nước mặt tự chảy hay bơm từ một giếng khoan nhỏ, việc vận hành và quản lý đơn giản [35, 12-54].

Công trình cấp nước tập trung nông thôn hoàn chỉnh: Các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn, có công nghệ tương đối hoàn chỉnh (mạng lưới đường ống, trạm xử lý nước, bể chứa, trạm bơm) phục vụ cho 3.000 dân

trở lên, đòi hỏi cán bộ và công nhân phải được đào tạo về nghiệp vụ quản lý và kỹ năng vận hành [35, 55-65].

Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn: là tập hợp các mô hình quản lý có tính đặc thù, đặc trưng chủ yếu là dựa vào sự tham gia của cộng đồng với mức độ khác nhau trong quá trình đưa ra các quyết sách chiến lược liên quan đến sự ra đời và tồn tại của công trình cấp nước sạch tại nông thôn (ví dụ: lập khả thi, xác định qui mô, lựa chọn công nghệ, huy động vốn, lựa chọn nhà thầu, xây dựng giá nước, thành lập bộ máy vận hành bảo dưỡng, xây dựng qui chế, chế tài trong quá trình vận hành)

Mô hình quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung nông thôn là tập hợp các tổ chức hình thành theo nguyên tắc tự nguyện, do người dân tự lập ra để giải quyết các nhu cầu về nước sạch, là đầu mối liên kết với chính quyền cơ sở, đối tác của các chương trình dự án cộng đồng, là khách hàng của các doanh nghiệp, nhà cung cấp hàng hoá, nơi thực hiện công tác vận động nâng cao nhận thức về nước sạch – vệ sinh nông thôn. Điểm mấu chốt của sự hình thành và tồn tại của các tổ chức cộng đồng là chia sẻ lợi ích chung, người sử dụng sẽ đưa ra những quyết sách chiến lược của tổ chức.

1.1.2. Vai trò của các công trình cấp nước tập trung và các hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn

1.1.2.1. Vai trò của các công trình cấp nước tập trung nông thôn

Cấp nước sạch nông thôn gắn liền với sự nghiệp xoá đói giảm nghèo và xây dựng cơ sở hạ tầng, nâng cao điều kiện sống cho người dân nông thôn. Nước sạch cho sinh hoạt là một nhu cầu tất yếu của cuộc sống. Cung cấp nước sạch là một phần cốt yếu trong cuộc chiến chống đói nghèo tại khu vực nông thôn. Thiếu nước sạch và sự tồn tại dai dẳng của những thói quen sống

thiếu vệ sinh đã làm giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế tại khu vực nông thôn và tạo thành “gánh nặng quá tải” đè lên hệ thống y tế [35, 3-4]. Tỷ lệ cấp nước hợp vệ sinh ở nhóm 20% người nghèo nhất chỉ đạt 22% so với 78% ở nhóm 20% người giàu nhất. Các cộng đồng dân tộc thiểu số sinh sống ở vùng có tỷ lệ cấp nước và vệ sinh thấp nhất [7, 13-15] [118, 231-232]. Đối với những người dân và cộng đồng dân cư không có đủ nước sạch và vẫn giữ thói quen sinh hoạt mất vệ sinh, cho dù điều kiện kinh tế, thu nhập có tăng lên, thì chất lượng cuộc sống vẫn rất thấp [120, 12-13]. Vì vậy, công trình cấp nước tập trung nông thôn có vai trò sau:

Một là, công trình cấp nước tập trung nông thôn là mô hình cấp nước sạch tiên tiến so với các công trình cấp nước nhỏ lẻ phổ biến như: giếng đào, giếng khoan, nước mưa, nước mặt từ ao hồ sông suối. Chất lượng nước cấp qua hệ thống cấp nước dễ quản lý và kiểm soát hơn về mặt vệ sinh. Cấp nước tập trung tránh cho cộng đồng bị nhiễm bệnh do muỗi gây ra (sốt rét, sốt xuất huyết, giun chỉ ...) khi sử dụng bể chứa nước mưa. Khi chi phí cấp nước sạch theo công nghệ nhỏ lẻ còn rất cao so với thu nhập trung bình của người dân, thì cấp nước tập trung là một giải pháp hợp lý về mặt kinh tế. Trong tương lai, khi cộng đồng có nhu cầu đầu tư mở rộng, nâng cao chất lượng nước cấp hay chất lượng dịch vụ nói chung, thì cấp nước tập trung dễ đáp ứng về mặt kỹ thuật hơn.

Hai là, hệ thống cấp nước tập trung là một “kênh” phù hợp nhất để Chính phủ hỗ trợ cộng đồng dân cư, sao cho đảm bảo các nguyên tắc *“tất cả mọi người đều được bình đẳng tiếp cận đến dịch vụ công chất lượng cao”*. Tại Việt Nam, người dân thành phố đã sử dụng nước máy cách đây hàng trăm năm, trong khi vùng nông thôn, nước máy mới đến được với người dân chưa đến mười năm. Cảm nhận về cách biệt giữa mức sống thành thị và nông thôn của người dân còn rất lớn; một trong những nguyên nhân dẫn đến điều đó là

sự khác biệt về chất lượng dịch vụ cấp nước sạch. “Lấy nước tại vòi” hộ gia đình mang lại cảm giác bình đẳng giữa người dân sống ở các khu vực khác nhau trên cả nước, xoá đi mặc cảm và khoảng cách giàu nghèo giữa các hộ dân sống trong cùng một cộng đồng. Khi sử dụng công trình cấp nước hộ nhỏ lẻ, tùy theo điều kiện kinh tế cụ thể mà mỗi hộ sẽ tự đầu tư thiết bị xử lý khác nhau. Vì lý do kinh tế, các hộ giàu dễ được sử dụng nước sạch, còn các hộ nghèo thường gặp khó khăn. Nước sạch gắn với vấn đề vệ sinh và sức khỏe; không có nước sạch sẽ ảnh hưởng đến các thế hệ tương lai trong gia đình. Gia đình nghèo, thiếu nước sạch sẽ rất khó thoát nghèo và dễ tái nghèo do thiếu sức khỏe.

Ba là, hệ thống cấp nước tập trung còn giảm gánh nặng của phụ nữ, giải phóng sức lao động nông thôn. Ở nông thôn, đặc biệt những vùng kinh tế hộ chủ yếu phụ thuộc vào sản xuất nông nghiệp, phụ nữ là lao động chính trong gia đình. Nhưng theo thiên chức, phụ nữ cũng là người chịu trách nhiệm chăm sóc gia đình và con cái, là người đi lấy nước, sử dụng nước nhiều nhất cho sinh hoạt. Vì vậy, nếu thời gian dành cho lấy nước nhiều thì thời gian tham gia lao động sản xuất sẽ thấp đi và thu nhập của hộ sẽ giảm tương ứng. Về mặt xã hội, cấp nước tại vòi từng hộ gia đình sẽ giảm đáng kể khối lượng việc nhà của phụ nữ, tạo điều kiện cho phụ nữ tham gia các hoạt động văn hoá xã hội, góp phần đem lại bình đẳng giới ở nông thôn.

1.1.2.2. Vai trò của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn

Ở nông thôn, nói chung, do mức sống của người dân còn thấp, trả tiền mua nước sạch được coi như một khoản chi tiêu xa xỉ, người dân chưa sẵn sàng chi trả giá nước ở mức có lợi nhuận. Sản phẩm nước sạch sản xuất và tiêu thụ đồng thời ngay tại địa phương. Nguồn nước thay đổi theo mùa, người dân có

thể sử dụng các nguồn nước tự nhiên vào mùa mưa làm cho thị trường nước sạch nông thôn hẹp, không ổn định. Trong điều kiện đó, đứng trên góc độ “vì lợi ích của cộng đồng”, hình thức quản lý dựa vào cộng đồng có lợi thế, nhiều ưu điểm và tương đối bền vững hơn các hình thức quản lý khác, là lựa chọn phù hợp, cần được khuyến khích hỗ trợ phát triển, phổ biến rộng rãi. Cụ thể:

- *Thứ nhất*, đó là hiệu quả trong chi phí quản lý vận hành, vận động đóng góp của người dân và thu hồi vốn đầu tư và vận hành, quản lý. Các tổ chức cộng đồng thường có quy mô nhỏ, quan hệ trực tuyến nên dễ công khai, minh bạch, linh hoạt và thích ứng với điều kiện đặc thù của từng địa phương, hài hòa với cơ chế hỗ trợ của Chính phủ, đồng thời phát huy được tối đa nội lực của người dân.

- *Thứ hai*, hình thức quản lý dựa vào cộng đồng cho phép tự giám sát và tự quản lý, điều này làm tăng tinh thần trách nhiệm, quyền làm chủ và năng lực của người dân. Bản thân cơ chế vận hành của các mô hình cộng đồng khi cùng nhau chia sẻ trách nhiệm chung khi thương thảo đi đến quyết định các vấn đề chiến lược như chất lượng dịch vụ, giá ... đã tạo môi trường đối thoại rất tốt, giúp giải quyết các vấn đề mâu thuẫn nội bộ, đảm bảo công bằng, an ninh xã hội trong vùng.

- *Thứ ba*, trong quá trình khuyến khích phát triển tổ chức cộng đồng, vai trò và chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan hữu quan, một bộ phận của hệ thống hành pháp, đang thực sự được đổi mới theo hướng tích cực, phù hợp với tiến trình cải cách hành chính từ nền kinh tế kế hoạch tập trung sang nền kinh tế thị trường.

- *Thứ tư*, hình thức quản lý dựa vào cộng đồng là điểm khởi đầu để đạt được một hệ thống cấp nước và vệ sinh tiên tiến. Từ đó mở ra khả năng có các hệ thống quản lý khác khi khả năng tiếp cận tài chính được cải thiện.

Quản lý cộng đồng là một hình thức quản lý chuyển tiếp, có thể áp dụng tại bất kỳ quốc gia nào và ở bất kỳ mức độ dịch vụ nào. Hơn nữa, hình thức quản lý dựa vào cộng đồng là công cụ phương tiện, nó không chỉ nhằm tới việc cấp nước sạch cho người dân mà còn thúc đẩy quá trình *cộng đồng được trao quyền*, tạo đà cho cộng đồng chủ động cải thiện đời sống của chính mình. Từ quan điểm này, cấp nước và vệ sinh được xem như là *xuất phát điểm* của quản lý dựa vào cộng đồng đối với hàng loạt các dịch vụ công ích khác. Trên cơ sở đó, các chính sách khuyến khích dân chủ cơ sở được hình thành và chuyển tải vào thực tiễn. Như vậy, quá trình phát triển hình thức quản lý dựa vào cộng đồng nông thôn chính là quá trình nâng cao quyền tự chủ của người dân tham gia vào việc phát triển kinh tế và xây dựng đời sống nông thôn phồn thịnh.

- *Thứ năm*, phát triển hình thức quản lý dựa vào cộng đồng đảm bảo tính thống nhất trên ba mặt: quan hệ sở hữu, quan hệ quản lý và quan hệ phân phối trong quan hệ sản xuất. Đây chính là mối quan hệ giữa tổ chức và quản lý. Khi vốn đóng góp của cộng đồng vào công trình cấp nước tập trung ngày càng cao, thì quyền sở hữu của cộng đồng càng cao. Vì vậy, phát triển tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng là vấn đề mang tính nguyên tắc tất yếu.

- Bên cạnh đó, đứng trên góc độ nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, phát triển hình thức quản lý dựa vào cộng đồng sẽ làm giảm gánh nặng đè lên vai các cơ quan quản lý nhà nước:

+ Về tài chính: tổ chức dựa vào cộng đồng là mô hình hiệu quả nhất trong huy động các nguồn vốn đầu tư xã hội, giúp giảm tải gánh nặng vốn đầu tư lên Chính phủ, góp phần đẩy nhanh quá trình phát triển cấp nước sạch trong điều kiện ngân sách hạn hẹp.

+ Về quản lý, điều hành: chuyển giao trách nhiệm quản lý công trình cấp nước cho cộng đồng làm giảm tải công tác quản lý hàng ngày của chính

quyền địa phương và Trung tâm nước sạch và vệ sinh nông thôn (pCERWASS). Các đơn vị này sẽ tập trung làm tốt hơn chức năng quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ sự nghiệp công hỗ trợ quản lý Nhà nước.

+ Về mặt kinh tế: hình thức quản lý dựa vào cộng đồng là xuất phát điểm để người dân có nước sạch và cũng là xuất phát điểm xây dựng thị trường nước nông thôn; là hình thức trung chuyển, mở đường cho các hình thức quản lý tiên tiến khác phát triển dịch vụ cấp nước sạch là ngành sản xuất có lợi nhuận, được khối tư nhân quan tâm.

+ Về mặt xã hội: công trình “dùng chung” sẽ huy động được sức mạnh tập thể của người dân, gắn kết tình đoàn kết nội bộ rất phù hợp với “văn hoá làng xã” của người dân Việt Nam, đồng thời mở đường cho các qui định của pháp luật đi vào đời sống qua việc điều chỉnh “hương ước”. Lợi thế hơn hẳn các hình thức quản lý khác là quản lý dựa vào cộng đồng hài hoà được mối quan hệ công - tư trong công trình cấp nước tập trung khi có rất nhiều mạng lưới đường ống truyền tải đi qua khu vực đất tư các hộ dân.

Như vậy, hình thức quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung nông thôn là con đường phát triển tất yếu theo nguyên tắc “*phát huy nội lực của người dân*”, thúc đẩy tiến trình xã hội hoá dịch vụ công. Quản lý dựa vào cộng đồng phù hợp với cộng đồng có đời sống kinh tế chưa cao, là công cụ giảm tải gánh nặng đè lên ngân sách và các cơ quan chức năng. Trong điều kiện kinh tế phát triển cao thì quản lý dựa vào cộng đồng vẫn sẽ là một giải pháp được nhiều nước trên thế giới lựa chọn vì vai trò là công cụ nâng cao công bằng, dân chủ xã hội, và giải quyết mâu thuẫn, xung đột nội bộ trong dân cư, đảm bảo an ninh xã hội nông thôn.

1.1.3. Các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng phổ biến trong cấp nước tập trung nông thôn

Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng sẽ phản ánh cụ thể trong thực tế thành các *mô hình tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng*, hay còn gọi là “*tổ chức cộng đồng*”.

Trên cơ sở lý thuyết về hình thức quản lý dựa vào cộng đồng, các mô hình tổ chức quản lý đã được xây dựng và áp dụng thí điểm trên nhiều quốc gia. Mô hình tổ chức và quản lý theo hình thức quản lý dựa vào cộng đồng thể hiện khá đa dạng; phụ thuộc vào qui mô cộng đồng, công nghệ sử dụng, điều kiện kinh tế - xã hội của từng nơi và khung pháp lý quốc gia. Tuy vậy, điểm chung cơ bản nhất là các mô hình tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng đều vận hành qua một Hội/ Ban cấp nước bao gồm các thành viên, là đại diện của người sử dụng nước, được bầu thông qua các kỳ đại hội.

- **Tổ tự quản xóm:** Tổ tự quản chịu trách nhiệm vận hành và quản lý chỉ một điểm lấy nước duy nhất như: vòi công cộng chung cho 2-5 hộ, hoặc đường ống nhánh cho các hộ trong cùng một xóm. Tổ tự quản có phạm vi quản lý nhỏ, mô hình tổ chức đơn giản, tổ trưởng do dân bầu trực tiếp, vừa trực tiếp vận hành vừa thu phí nước. Ưu điểm là dễ huy động đóng góp, dễ thoả thuận để đạt đến sự thống nhất chung về chia sẻ lượng nước được cấp, tổ trưởng là người có uy tín, được dân bầu nên có vai trò lãnh đạo tuyệt đối. Nhược điểm cơ bản là tính bền vững của công trình lệ thuộc hoàn toàn vào tinh thần tự nguyện của một cá nhân, hoạt động không lương, không phụ cấp. Hơn nữa, vì chỉ quản lý một vòi nước nên chất lượng dịch vụ cấp nước không do cộng đồng kiểm soát.

- **Nhóm sử dụng nước:** Chịu trách nhiệm cho tất cả các hoạt động từ quản lý, vận hành kỹ thuật và tài chính của một công trình có phạm vi cấp

nước lớn hơn một xóm. Nhóm sử dụng nước thường quản lý và vận hành các công trình qui mô nhỏ và rất nhỏ.

Mô hình tổ chức quản lý theo kiểu trực tuyến, có hai cấp và thường gọn nhẹ gồm: trưởng nhóm, thu ngân, kế toán, cán bộ kỹ thuật vận hành, bảo dưỡng. Thành viên nhóm hoạt động theo nguyên tắc bán tự nguyện, một phần phí nước được trích ra để chi trả phụ cấp cho người quản lý, vận hành. Do qui mô nhỏ nên nhiệm vụ giữa các thành viên không nhất thiết phải thật rạch ròi, một thành viên có thể kiêm nhiệm nhiều việc.

Đây là mô hình đảm bảo nguyên tắc dân chủ cơ sở rất cao, dân chủ trực tiếp được áp dụng, khuyến khích tính tự giác của từng thành viên trong cộng đồng quan tâm đến giám sát đầu tư, bảo vệ mạng lưới và công trình. Trưởng nhóm và các thành viên đều do dân bầu và miễn nhiệm. Đại diện cộng đồng chịu trách nhiệm từ đầu đến cuối quá trình sản xuất và phân phối nước sạch nên mức độ chất lượng dịch vụ do cộng đồng tự quyết. Tính bền vững công trình phụ thuộc vào năng lực lãnh đạo của cán bộ quản lý và trình độ kỹ thuật của cán bộ vận hành; điều này đòi hỏi cần có hỗ trợ của các cơ quan chức năng nâng cao năng lực cho tổ chức cộng đồng.

- Hội đồng thôn bản: Hội đồng thôn bản chịu trách nhiệm về tất cả các hoạt động phát triển thôn bản, bao gồm cả cấp nước sạch và vệ sinh nông thôn. Hội đồng thôn bản thường bao gồm đại diện của các nhóm khác nhau trong cộng đồng, quản lý và điều hành Quỹ phát triển thôn bản.

Thành viên Hội đồng thôn bản do dân bầu trực tiếp. Hội đồng thôn bản hoạt động giống như một Ban chỉ đạo đầu tư. Căn cứ vào nhu cầu phát triển thôn bản, Hội đồng sẽ lập kế hoạch và lựa chọn các hạng mục công trình đầu tư ưu tiên theo từng giai đoạn. Sự lựa chọn hoàn toàn theo phương pháp “tiếp cận theo nhu cầu”, phản ánh rất cao nhu cầu của cộng đồng dân cư trong từng

thời điểm. Hội đồng chỉ định các tổ quản lý, vận hành từng công trình cụ thể. Bên cạnh vai trò quản lý hoạt động phát triển kinh tế, đời sống của cộng đồng, Hội đồng thôn bản còn đóng vai trò tích cực trong điều chỉnh “hương ước” đưa các quy định pháp luật vào đời sống của người dân nông thôn.

- **Nhóm điều phối nước:** Nhóm điều phối một số các mạng nhánh cấp nước nhỏ do tổ tự quản xóm quản lý. Nhóm điều phối chịu trách nhiệm quản lý tài chính, cân đối thu chi, quyết định giá nước, vận hành công trình đầu mối và quản lý đường ống truyền tải chính của toàn bộ hệ thống cấp nước trong khu vực, trong khi tổ tự quản xóm chịu trách nhiệm vận hành, bảo dưỡng thường xuyên, bao gồm cả sửa chữa nhỏ, và thu phí nước. Mô hình tổ chức quản lý trực tuyến, đơn giản, rành mạch về chức năng nhiệm vụ giữa các cấp. Tuy nhiên, hệ thống chỉ đảm bảo được vận hành tốt khi hoạt động điều phối trôi chảy, nhóm điều phối hài hoà được yêu cầu và khả năng chi trả của các nhóm trong cộng đồng, năng lực của các tổ tự quản.

- **Hội sử dụng nước hợp đồng với doanh nghiệp tư nhân:** Hội sử dụng nước là tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng, do người dân sử dụng nước thành lập. Hội sử dụng nước ký hợp đồng vận hành quản lý với doanh nghiệp tư doanh, công ty TNHH, công ty cổ phần hoặc các công ty đầu tư tài chính... đầu tư và sở hữu công trình. Công ty lắp đặt đồng hồ tổng tại các cụm dân cư và bán nước sạch cho Hội sử dụng nước theo giá bán buôn và tỷ lệ thất thoát theo qui định (thường không quá 20%). Hội sử dụng nước chịu trách nhiệm đầu nối đến từng hộ dân, có thể lắp đặt đồng hồ hộ gia đình hoặc khoán theo nhân khẩu tùy từng điều kiện cụ thể. Hội sử dụng nước tính toán giá nước sao cho đủ bù chi phí vận hành, quản lý và sửa chữa nhỏ trong khu vực, sửa chữa lớn và đầu tư mở rộng là trách nhiệm của công ty. Mô hình này có ưu điểm là giảm cho cộng đồng gánh nặng đóng góp đầu tư công trình và giúp cho doanh nghiệp đầu tư giảm chi phí vận hành.

- Tổ chức chính trị xã hội được các cơ quan chức năng uỷ quyền:

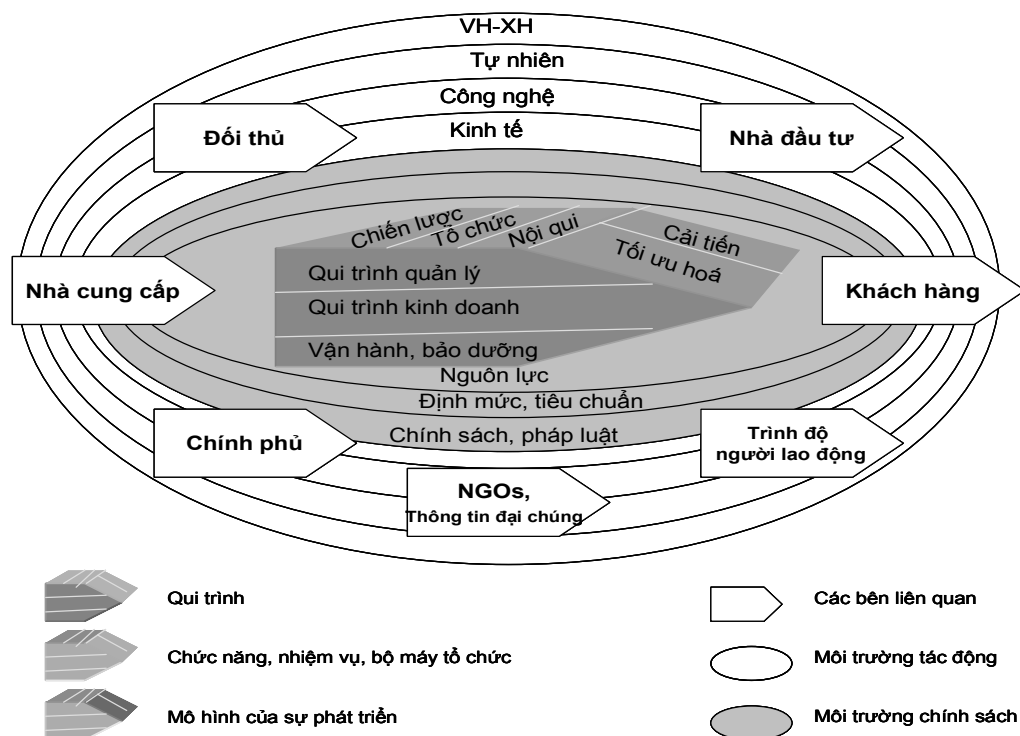
Khi các cơ quan nhà nước đại diện cho chính phủ sở hữu các công trình dịch vụ công ích và là người đưa ra các quyết định về sản xuất kinh doanh, thì một số hoặc toàn bộ công tác quản lý vận hành hàng ngày có thể được uỷ quyền cho một tổ chức kinh tế chính trị xã hội tại địa phương. Tổ chức này sẽ chịu trách nhiệm vận hành và quản lý công trình theo quyết định của cơ quan chức năng nhà nước.

- Hội sử dụng nước liên thôn: Đối với công trình qui mô tương đối lớn, một số thôn bản sẽ chung nhau một hệ thống cấp nước tập trung hoặc một nguồn nước; mỗi thôn bản đều có Nhóm sử dụng nước riêng, chịu trách nhiệm vận hành, bảo dưỡng, thu phí nước, kiểm soát thất thoát, thất thu trong phạm vi thôn. Hội sử dụng nước liên thôn được tổ chức như một hiệp hội chịu trách nhiệm chung về các công trình đầu mối cấp nước, nguồn nước và giá trần và giá sàn nước sạch. Mô hình tổ chức và quản lý Hội sử dụng nước liên thôn tương đối giống mô hình Nhóm điều phối nước, chỉ có một điểm khác duy nhất là các Nhóm sử dụng nước thôn có quyền điều chỉnh giá nước trong khu vực quản lý theo tình hình thất thoát, thất thu của từng khu vực. Mỗi thôn đều có đồng hồ tổng riêng. Quyền tự quyết của Nhóm sử dụng nước thôn cao hơn các tổ tự quản xóm.

- Hợp tác xã: Ở một số nước các HTX nông nghiệp, HTX điện nước, HTX nghề cá, HTX chế biến, HTX tiêu dùng, HTX mua bán, HTX thuỷ lợi... khá phát triển ở vùng nông thôn. HTX là một mô hình quản lý dựa vào cộng đồng do sự ra đời và tồn tại của HTX cũng dựa trên nguyên tắc chung của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng là “người dân có cùng nhu cầu và nguyện vọng, tự nguyện liên kết lại” để “đáp ứng tốt hơn nhu cầu về đời sống của mỗi thành viên”, nhiệm vụ cấp nước sạch thường được cộng đồng giao luôn cho các HTX. HTX sản xuất, HTX dịch vụ chuyên khâu hay đa ngành

thường tổ chức các tổ sản xuất và cung cấp dịch vụ theo các nhóm sản phẩm riêng. Tổ dịch vụ cấp nước là một bộ phận của HTX chịu trách nhiệm sản xuất, vận hành và bảo dưỡng hệ thống, nhưng công tác kế toán và thu phí nước được kết hợp với các dịch vụ, sản xuất khác; ví dụ: cán bộ thu thủy lợi phí, tiền điện... thì cũng thu phí nước. Bên cạnh các HTX đa ngành, cũng có những HTX cấp nước được thành lập chỉ riêng cho mục đích cấp nước sạch nông thôn. HTX chịu trách nhiệm từ đầu tư, quản lý, vận hành và bảo dưỡng, thu phí và hạch toán kinh tế toàn bộ công trình. Các HTX hoạt động theo nguyên tắc chung. HTX tổ chức mô hình quản lý theo mô hình trực tuyến hay mô hình chức năng tùy theo chức năng, nhiệm vụ cụ thể.

1.1.4 Những nhân tố ảnh hưởng đến hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn



Hình 1.2. Các nhân tố tác động đến hình thức quản lý [62, 28-29]

Sự hình thành và tồn tại của mỗi *hình thức quản lý* được đặt trong một môi trường bị tác động bởi các nhóm nhân tố: văn hoá – xã hội, kinh tế, môi trường tự nhiên, đặc điểm kỹ thuật công nghệ, và chính sách của Nhà nước. Các nhân tố tác động trực tiếp hoặc gián tiếp lên hình thức quản lý thông qua mối quan hệ tương tác với nhau và sự tác động của các bên hữu quan khác như: cơ quan chính phủ, nhà tài trợ, tổ chức phi chính phủ (NGOs), cơ quan truyền thông, và doanh nghiệp tư nhân. Hình 1.2 tóm tắt các nhân tố tác động và các bên liên quan của St. Gallen, 2008 [62, 28-29].

Tổ chức cộng đồng bị cũng bị tác động bởi các nhân tố chung như các hình thức quản lý khác như trên. Tuy nhiên, Madeleen Wegelin-Schuringa [80, 81-82] , đã xác định được cụ thể các nhân tố trong từng nhóm tác động đến *hình thức quản lý dựa vào cộng đồng* công trình cấp nước tập trung nông thôn, có qui mô dưới 5.000 hộ dân bao gồm:

- Văn hoá xã hội

- Trình độ dân trí chung
- Hành vi vệ sinh sức khoẻ
- Mức độ tham gia của cộng đồng
- Tính tự chủ, năng động
- Bình đẳng giới
- Các nhân tố văn hoá – xã hội
- Trình độ sử dụng kỹ thuật
- Thái độ sẵn sàng chi trả
- Khả năng chi trả thực tế

- Môi trường tự nhiên

- Trữ lượng nguồn nước
- Chất lượng nguồn nước
- Độ chênh nguồn theo mùa
- Công tác bảo vệ môi trường
- Công tác quản lý nguồn nước ngọt
- Công tác quản lý nước thải
- Giảm thiểu yếu tố rủi ro do thiên tai, môi trường nước

- Đặc điểm kỹ thuật công nghệ

- Công nghệ chi phí thấp được lựa chọn
- Định mức đầu tư của chính
- Mức độ dịch vụ cung cấp
- Có sẵn phụ kiện
- Yêu cầu tính đồng bộ, phức tạp

- phủ và nhà tài trợ
- Yêu cầu trình độ vận hành

của công nghệ

- Chi phí vận hành, bảo dưỡng

- Kinh tế

- Người sử dụng chi trả đủ
- Người sử dụng chấp nhận giá nước
- Thu đủ bù chi

- Tiếp cận dễ dàng hệ thống tín dụng
- Có cơ chế tín dụng phù hợp
- Nước sạch là hàng hoá, có giá trị kinh tế và xã hội

- Khung chính sách pháp lý

- Chính sách dân chủ cơ sở
- Môi trường pháp lý hỗ trợ
- Mô hình Quan hệ đối tác nhà nước – tư nhân được khuyến khích phát triển
- Mối quan hệ với cộng đồng

- Tin tưởng vào hình thức quản lý dựa vào cộng đồng
- Kỹ năng truyền thông và đối thoại với cộng đồng
- Khuyến khích mô hình quản lý phi tập trung

Các nhân tố trên sẽ tác động lên sự hình thành và phát triển của những qui trình quản lý cơ bản trong phát triển ngành, dẫn đến những thành công làm thay đổi diện mạo cấp nước nông thôn, nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước và tổ chức hỗ trợ, bao gồm:

- Nâng cao nhu cầu nước sạch, vệ sinh, sức khoẻ của cộng đồng;

- Hỗ trợ áp dụng phương pháp tiếp cận theo nhu cầu trong lập kế hoạch và qui hoạch tổng thể; đưa cộng đồng thành một bên hữu quan trong quá trình đối thoại chính sách, lập kế hoạch, thực hiện, giám sát và đánh giá.

- Nâng cao năng lực cho cộng đồng lựa chọn công nghệ phù hợp có tính đến chi phí vận hành và bảo dưỡng, hài hoà yêu cầu về kỹ thuật và vấn đề kinh tế - xã hội; tiến hành phân cấp và giao quyền, trách nhiệm và nguồn lực phát triển nông thôn cho chính người dân địa phương;

- Nâng cao năng lực cho các cơ quan quản lý nhà nước và thực thi các cấp; Áp dụng giám sát và đánh giá hiệu quả, hiệu lực của hệ thống.

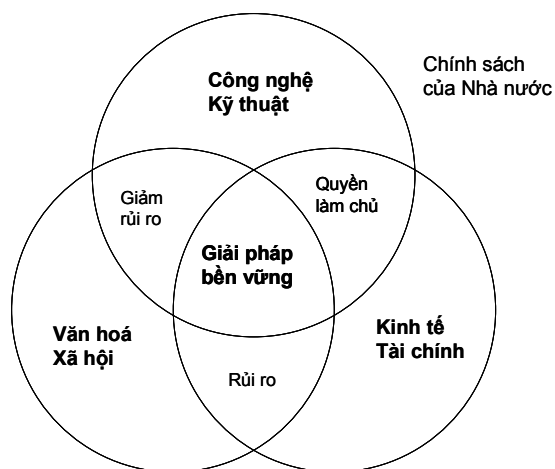
1.1.5. Đánh giá mức độ phù hợp của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn

1.1.5.1. Phương pháp đánh giá

Đảm bảo hoạt động có *hiệu quả bền vững* là nguyên tắc bao trùm và quan trọng nhất khi lựa chọn các hình thức quản lý. Để đảm bảo có được phương pháp đánh giá khách quan về hiệu quả bền vững của các công trình cấp nước tập trung nông thôn cần thống nhất một số khái niệm chung sau:

Đối với các ngành dịch vụ công ích, *hiệu quả* được đánh giá trên các khía cạnh xã hội, kinh tế và môi trường, trong đó hiệu quả xã hội được đặt lên hàng đầu và là tiêu chuẩn đánh giá cao nhất. Hiệu quả xã hội được xem xét trên khía cạnh sự ra đời công trình cấp nước tập trung có đảm bảo số đông dân cư trong cộng đồng được sử dụng nước sạch ở mức có chất lượng dịch vụ theo yêu cầu. Tránh việc đơn giản hóa đánh giá “*hiệu quả công trình*” thành đánh giá hiệu quả kinh tế, “*phản ánh mối tương quan giữa số lượng đầu ra và đầu vào trong quá trình thực hiện nhằm đạt được mục tiêu đề ra*” [119, 27-28].

Bền vững của công trình cấp nước tập trung nông thôn là phần giao thoa của bền vững về mặt văn hoá-xã hội, bền vững về mặt kỹ thuật và bền vững về mặt kinh tế-tài chính của Mariela Garcia Vargas (hình 1.3) [82, 15-16].



Hình 1.3: Mô hình bền vững [82, 16]

Bền vững về mặt văn hoá – xã hội đảm bảo sự hình thành và vận hành công trình có gây ra những vấn đề tiêu cực như: mâu thuẫn nội bộ, bất bình đẳng tiếp cận dịch vụ nước sạch ... hay những tác động tích cực như: nâng cao trình độ dân trí, nâng cao hiểu biết về sức khoẻ, vệ sinh, môi trường Đối với cấp nước nông thôn, bền vững về mặt kinh tế - tài chính đạt được khi “thu đủ bù chi” cho các khoản quản lý hành chính, vận hành, sửa chữa và nâng cấp. Sau khi chi trả chi phí thường xuyên và trích quỹ phát triển sản xuất, nếu lợi nhuận bằng không thì đây cũng đã là có hiệu quả kinh tế và đảm bảo bền vững về tài chính. Bền vững công nghệ kỹ thuật được đo bằng khả năng làm chủ công nghệ của cộng đồng, thể hiện mối quan hệ tương quan giữa môi trường và trình độ công nghệ áp dụng. Bền vững công nghệ kỹ thuật đạt được khi cộng đồng làm chủ kỹ thuật vận hành công trình cấp nước, các sự cố kỹ thuật được khắc phục kịp thời, tuổi thọ công trình đạt trung bình chuẩn. Bền vững tài chính, xã hội và kỹ thuật có tác động qua lại với nhau.

Xuất phát từ đặc thù của công trình cấp nước tập trung nông thôn là người đầu tư, người quản lý vận hành và người sử dụng có thể là ba bên độc lập với nhau, vì vậy quy trình đánh giá hiệu quả bền vững cần theo nguyên tắc “có sự tham gia”. Tất cả các bên liên quan chính bao gồm: cơ quan quản lý nhà nước, nhà tài trợ - nhà đầu tư, tổ chức quản lý vận hành, người sử dụng và cơ quan thực hiện dự án đều được mời tham gia đánh giá nhằm giảm thiểu tính chủ quan, nóng vội, phiến diện trong kết luận. Tiêu chí đánh giá cần được thống nhất trước khi tiến hành đánh giá.

1.1.5.2. Hệ thống tiêu chí đánh giá hiệu quả bền vững của công trình cấp nước tập trung nông thôn

Ở Việt Nam, lựa chọn và áp dụng hình thức quản lý phù hợp nhằm nâng cao tính hiệu quả và bền vững của công trình là mối quan tâm của tất cả các cấp quản lý và nhà tài trợ trong ngành. Trong 14 chỉ số theo dõi và đánh

giá ngành [13, 87-98], chỉ số 13: Tỷ lệ công trình cấp nước tập trung hoạt động bền vững. Trong đó, “Công trình cấp nước tập trung hoạt động bền vững phải đạt tiêu chí: mô hình quản lý phù hợp, phát huy trên 70% công suất thiết kế, thu đủ giá nước và cơ chế tài chính lành mạnh”. Ở đây, khái niệm “hiệu quả” và “bền vững” đã được đồng nhất hoá.

Tập hợp từ các quy định do các cơ quan chức năng ở Việt Nam ban hành, công trình cấp nước tập trung hoạt động có hiệu quả bền vững khi thỏa mãn 7 tiêu chí sau:

1. *Công trình cấp nước cho ít nhất 70% số hộ dân trong cộng đồng* (Chỉ số theo dõi và đánh giá ngành CN&VSNT, 2009).

2. *Chất lượng dịch vụ cấp nước đáp ứng nhu cầu của người dân về: số lượng* đảm bảo cấp đủ nước sinh hoạt cho tất cả các hộ trong mạng đầu nối tối thiểu 60 lít/người/ngày, áp lực tại vòi dưới 30% không quá 15 ngày một năm (TCXDCN 33, 2006); **chất lượng** nước cấp đạt yêu cầu kiểm định thường xuyên của Trung tâm Y tế dự phòng; **thời gian cấp nước** trong ngày phù hợp với nhu cầu của người dân.

3. *Những vấn đề kỹ thuật của hệ thống được giải quyết kịp thời*, thời gian “ngừng cấp nước” do vấn đề kỹ thuật không quá 1 ngày/năm, tỉ lệ thất thoát dưới 20% (TCXDCN 33, 2006)

4. *Tài chính lành mạnh*: dân nộp đủ phí nước, thu đủ bù chi (vận hành, quản lý, sửa chữa thường xuyên và sửa chữa lớn), hạch toán thường xuyên minh bạch và có cơ chế hỗ trợ người nghèo trong cộng đồng [13, 87-98].

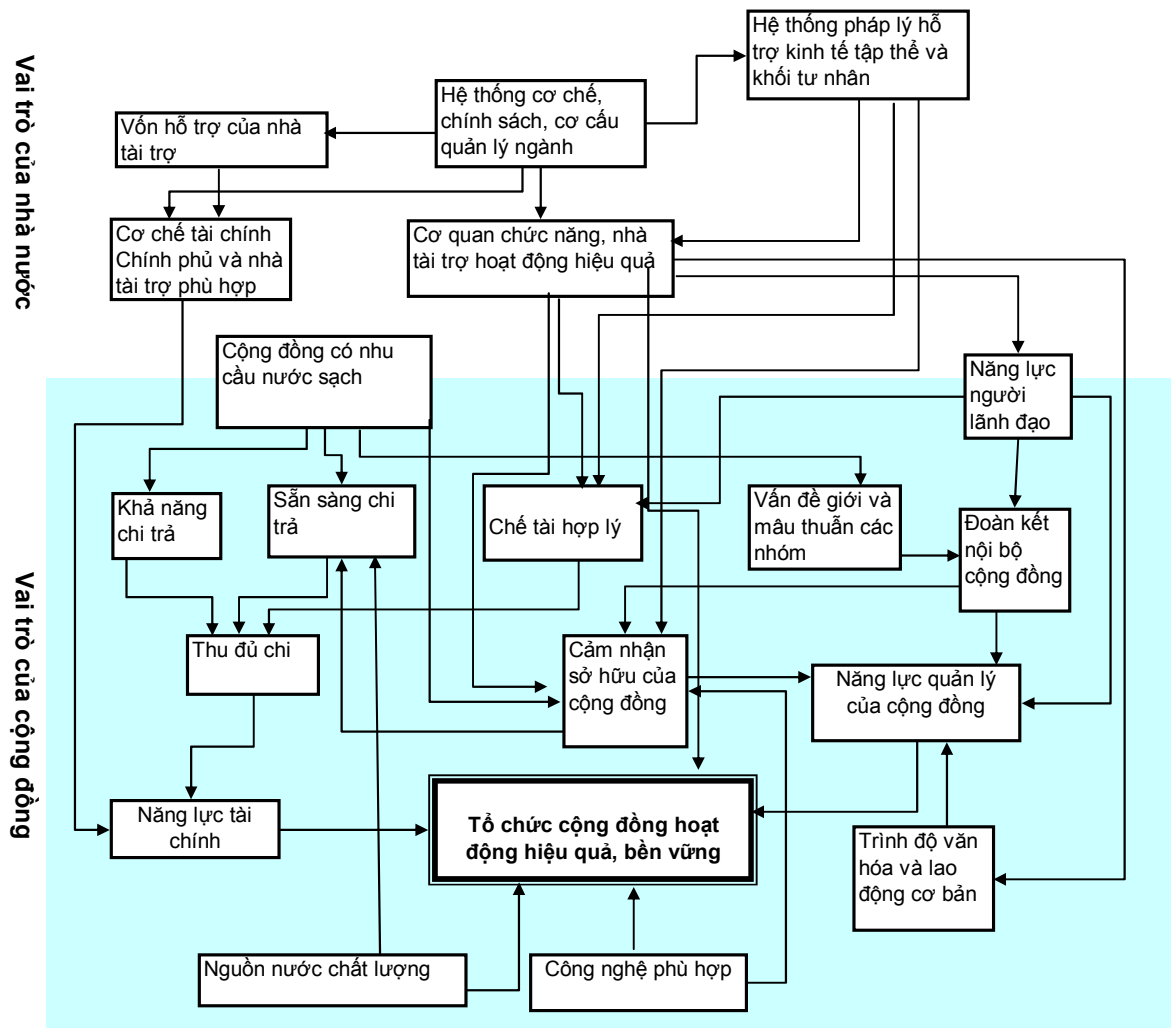
5. *Không gây tác động xấu về mặt xã hội* lên cộng đồng dân cư như: mâu thuẫn nội bộ, tranh chấp nguồn nước, bất bình đẳng giới, tăng khoảng cách về mức sống giữa hộ giàu và hộ nghèo [13, 55-56]

6. *Thường xuyên được các cơ quan chức năng hỗ trợ về kỹ thuật*, đào

tạo và tiếp cận nguồn tài chính khi sửa chữa lớn [35, 21-25].

7. Thời gian khai thác sử dụng công trình không dưới 30 năm [35, 46-90].

1.1.5.3 Tiêu chí đánh giá mức độ phù hợp của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung nông thôn



Hình 1.4: Sơ đồ nhân quả giữa các yếu tố tác động đến hiệu quả hoạt động của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng

Mỗi hình thức quản lý đều được đặt trong một môi trường kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội cụ thể và do nhiều yếu tố khách quan và chủ quan chi phối. Giữa các yếu tố lại có mối quan hệ nhân quả với nhau, không chỉ tác

động trực tiếp mà còn gián tiếp lên sự ra đời và tồn tại của từng hình thức quản lý (hình 1.3). Để lựa chọn được hình thức quản lý phù hợp, đảm bảo hiệu quả bền vững của công trình cấp nước tập trung, ngay từ giai đoạn thiết kế đã cần đánh giá các yếu tố tác động, dự báo mức độ tác động. Từ đó xác định và đưa ra những khuyến nghị về các hình thức quản lý phù hợp cho cộng đồng dân cư, các cơ quan chức năng và nhà đầu tư. Tác giả đề xuất bộ tiêu chí sau đây dùng đánh giá các nhân tố tác động và dự báo mức độ phù hợp của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng cho từng công trình cấp nước tập trung cụ thể.

1.1.5.3.1 Tiêu chí đánh giá nguồn nước

Môi trường tự nhiên quan trọng nhất liên quan đến sự ra đời và tồn tại của công trình cấp nước tập trung nông thôn là nguồn nước. Trữ lượng và chất lượng nguồn nước thoả mãn nhu cầu cấp nước của người dân trong khu vực và ổn định qua các mùa trong năm là yếu tố quan trọng quyết định hệ thống có được xây dựng hay không. Chất lượng nguồn nước quyết định công nghệ xử lý và qui mô công trình. Nếu chất lượng nước nguồn quá xấu, yêu cầu áp dụng trình độ công nghệ cao, phức tạp thì cộng đồng không đủ năng lực vận hành và quản lý công trình có hiệu quả. Nhóm tiêu chí đánh giá môi trường tự nhiên được đề xuất nhằm dự báo hiệu quả bền vững về kỹ thuật, công nghệ vận hành.

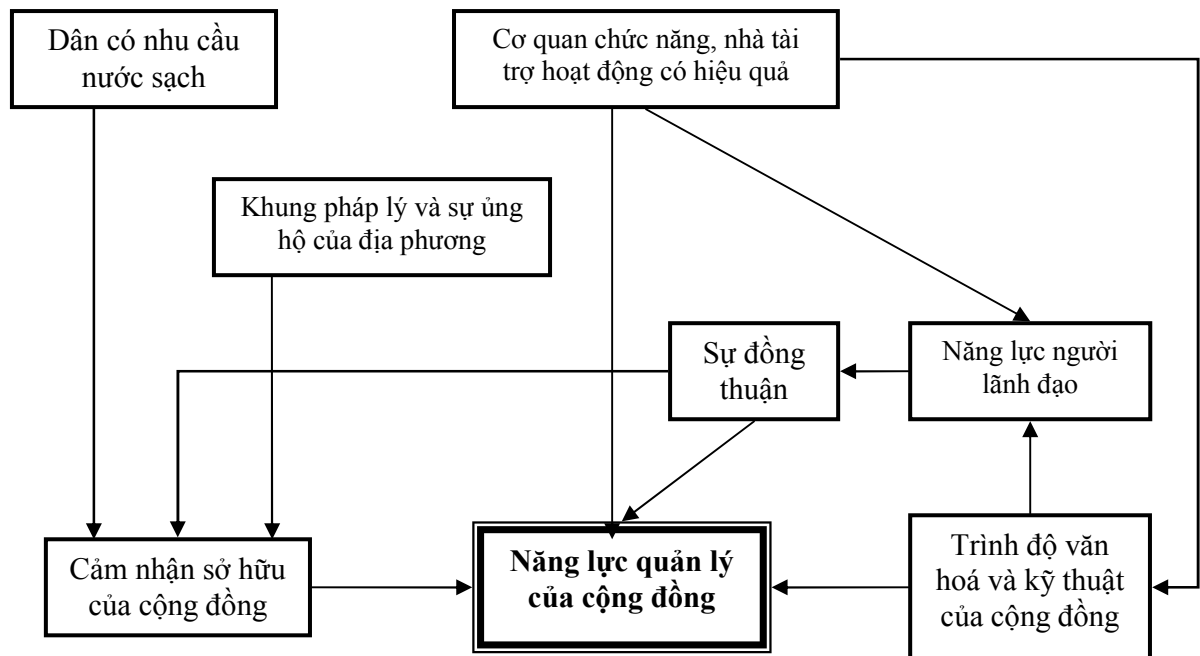
Có ít nhất một nguồn nước đạt chất lượng gần khu vực cấp nước

- Chất lượng nguồn nước không bị ô nhiễm
- Trữ lượng nguồn nước thoả mãn nhu cầu cộng đồng (tính theo dự báo phát triển dân số cộng đồng sinh học và cơ học sau 20 năm)
- Trữ lượng nguồn nước đủ cấp nước theo nhu cầu người dân theo mùa

- Khoảng cách từ nguồn nước đến khu vực cấp nước không quá xa và không quá sâu (nước ngầm).

1.1.5.3.2. Tiêu chí đánh giá năng lực quản lý của cộng đồng

Theo nghĩa hẹp, năng lực quản lý là năng lực kế toán, lập báo cáo, giám sát và đánh giá, và năng lực kỹ thuật vận hành và bảo dưỡng hệ thống hàng ngày. Năng lực cộng đồng chịu tác động của các yếu tố về văn hoá, xã hội như: quyền tự chủ, qui chế địa phương/ hương ước, bình đẳng giới, trình độ giáo dục phổ cập, sự đồng thuận của cộng đồng, uy tín người đứng đầu, trình độ kinh doanh nói chung và sự phát triển nghề phi nông nghiệp Bốn yếu tố quan trọng nhất quyết định đến năng lực cộng đồng là: 1) năng lực người lãnh đạo; 2) trình độ văn hoá và trình độ lao động kỹ thuật chung của cộng đồng; 3) ý thức sở hữu của cộng đồng; 4) sự đồng thuận của cộng đồng (hình 1.4).



Hình 1.5: Yếu tố tác động đến năng lực quản lý của cộng đồng.

Tinh thần làm chủ của cộng đồng thể hiện trên thực tế xuất phát từ

“cảm nhận về quyền sở hữu” của cộng đồng là điều kiện tiên quyết ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý, và phụ thuộc vào cảm nhận quyền tự chủ của cộng đồng. Cảm nhận quyền sở hữu có được khi nhà nước **cho phép** cộng đồng tham gia về mặt pháp lý, và cơ quan thực thi các cấp hỗ trợ cộng đồng tham gia. Ý thức làm chủ còn phụ thuộc vào việc dân thực sự có nhu cầu nước sạch hay không. Nếu cộng đồng thực sự có nhu cầu, họ sẽ là người chủ động khởi xướng dự án, tìm nguồn tài chính hỗ trợ xây dựng công trình và đưa ra các quyết sách trong quá trình đầu tư, vận hành, bảo vệ và bảo dưỡng công trình sau đầu tư.

Mẫu thuẫn nội bộ ảnh hưởng tiêu cực đến năng lực quản lý của cộng đồng, đến tinh thần làm chủ tập thể, quá trình ra quyết định dựa trên lợi ích tập thể và hiệu lực của quy chế của tổ chức cộng đồng. Già làng, trưởng bản đóng vai trò quan trọng hướng cộng đồng đến sự đồng thuận.

Người lãnh đạo của một cộng đồng thường là các “già làng”. Già làng là những người có uy tín trong cộng đồng dân cư, được cộng đồng dân cư suy tôn, nắm giữ Hương ước của địa phương. Theo đặc tính của văn hoá làng xã, hiệu lực của pháp luật chỉ đến được với cộng đồng khi nó được hoà nhập vào Hương ước [39, 15-16]. Thông thường già làng được bầu là trưởng bản. Trình độ nhận thức và năng lực lãnh đạo của già làng, trưởng bản tác động đến nâng cao nhận thức cộng đồng thông qua điều chỉnh và điều hành theo Hương ước.

Trình độ văn hoá, giáo dục của cộng đồng định hình mặt bằng hiểu biết chung về chất lượng cuộc sống, về trình độ ứng dụng khoa học kỹ thuật và trình độ kinh doanh ... từ đó tác động đến nhu cầu sử dụng nước sạch của người dân, sự lựa chọn được các công nghệ và hình thức quản lý phù hợp. Trình độ kinh doanh chung có tác động tích cực đến tính bền vững, tại nơi người dân nhạy bén với kinh doanh hơn thì năng lực quản lý cũng tốt hơn.

Nhóm tiêu chí đánh giá năng lực quản lý và vận hành của cộng đồng được đề xuất sau đây sẽ giúp đánh giá và dự báo năng lực quản lý và vận hành công trình của cộng đồng:

Ý thức làm chủ của cộng đồng

- Sự đoàn kết, đồng thuận của cộng đồng dân cư
- Cộng đồng là người khởi xướng xây dựng công trình

Năng lực lãnh đạo của “người đứng đầu cộng đồng”

- Trình độ nhận thức của “già làng, trưởng bản” về vấn đề nước sạch, vệ sinh môi trường và chất lượng cuộc sống.

- Phần lớn hộ dân đồng thuận theo ý kiến của “già làng, trưởng bản”
- Số lượng các nhóm lợi ích trong cộng đồng

Trình độ lao động kỹ thuật và quản lý của cộng đồng

- Tỷ lệ người biết chữ dưới 50 tuổi
- Cán bộ quản lý công trình cấp nước năng động và đã từng kinh doanh
- Cán bộ vận hành, bảo dưỡng có trình độ cơ khí kỹ thuật chung
- Mô hình tự quản áp dụng phổ biến tại cộng đồng

Trình độ phát triển môi trường kinh doanh nông thôn

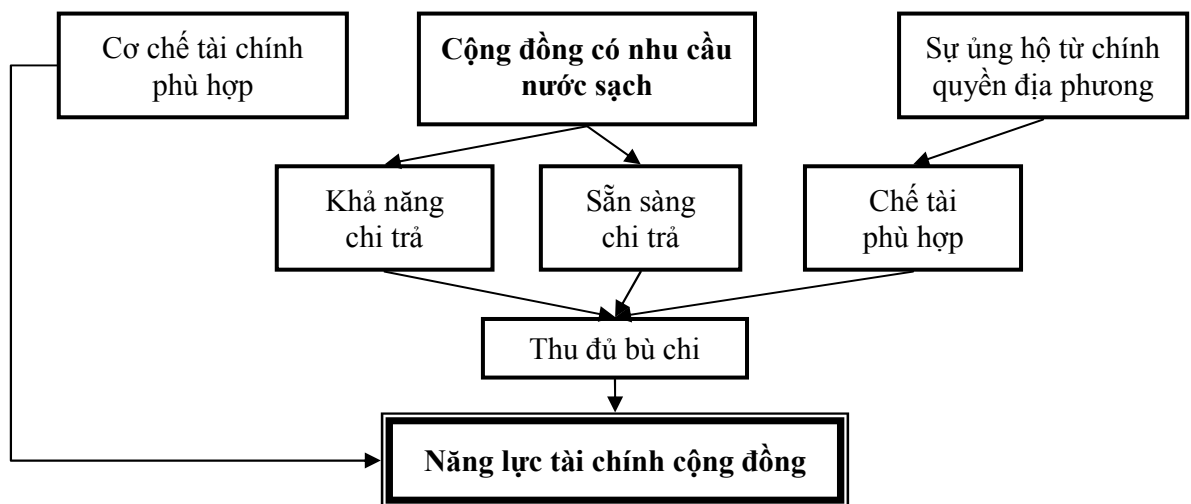
- Số hộ tham gia sản xuất hàng hóa, chế biến và thương mại trong cộng đồng

- Tốc độ phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ trong vùng
- Tỷ lệ hộ dân tham gia vay vốn để sản xuất kinh doanh

1.1.5.3.3 Tiêu chí đánh giá năng lực tài chính của cộng đồng

Vốn đầu tư và vận hành công trình cấp nước nông thôn thường được huy động từ các nguồn chủ yếu: nguồn vốn ngân sách (bao gồm cả vốn ODA và NGOs), và vốn huy động từ dân (cộng đồng, tư nhân). Trong giai đoạn vận hành, khả năng bền vững về mặt tài chính phụ thuộc vào: 1) thái độ sẵn sàng chi trả của người dân, 2) khả năng chi trả, và 3) hiệu lực của nội quy (Hình 1.5)

Thái độ sẵn sàng chi trả phụ thuộc và phản ánh mức cầu của cộng đồng. Dân có *nhu cầu sử dụng nước sạch* – có lợi ích chung – là mấu chốt hình thành và tồn tại của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng. Ở đây cần phân biệt thái độ sẵn sàng chi trả và khả năng chi trả tiền nước sạch. Khả năng chi trả phụ thuộc vào mức thu nhập thường xuyên và thứ tự ưu tiên trong cơ cấu chi tiêu hộ gia đình. Ở nơi thiếu nguồn nước dễ khai thác, và chất lượng nước sinh hoạt gắn với chất lượng sản phẩm sản xuất kinh doanh (chăn nuôi, ngành nghề nông thôn), người dân có thái độ sẵn sàng chi trả cao hơn.



Hình 1.6: Yếu tố tác động đến năng lực tài chính của cộng đồng

Khi tính đến khả năng chi trả thì khả năng chi trả của nhóm dân nghèo nhất cũng cần được tính đến như mức cận dưới của giá nước. Nếu mức giá nước tối thiểu đưa ra không đảm bảo tài chính lành mạnh, thì giá nước cần tăng lên và cộng đồng đưa ra phương thức bù giá chéo hoặc cơ chế chi trả linh hoạt, như “thu phí nước theo vụ mùa”. Các hộ có thể chấp nhận được mức chi cho cấp nước khoảng 3-5% thu nhập hộ hàng tháng [21, 75-80].

Không bị thất thu chỉ đạt được khi qui định về phí nước thực sự có hiệu lực. Nếu qui định không có được một chế tài phù hợp với những người không trả phí nước và không sử dụng đồng hồ, hệ thống sẽ ngừng hoạt động. Chính

quyền địa phương hỗ trợ củng cố hiệu lực nội qui và ý thức làm chủ của người dân là hai vấn đề quyết định đảm bảo thu bù chi.

Từ phân tích trên, nhóm tiêu chí đánh giá năng lực tài chính của cộng đồng, dự đoán tính bền vững về mặt kinh tế của công trình được đề xuất:

Mức độ sẵn sàng chi trả của cộng đồng

- Tỷ lệ dân có nhận thức tốt về nước sạch, vệ sinh môi trường và cảnh quan.
- Tỷ lệ dân trong cộng đồng thực sự có nhu cầu về nước sạch thông qua cam kết sẵn sàng chi trả ở mức phí nhất định

Khả năng chi trả thực sự của cộng đồng

- Tỷ lệ hộ khá, giàu trong cộng đồng
- Tỷ lệ hộ nghèo trong cộng đồng
- Thu nhập trung bình hàng tháng của các hộ trong cộng đồng

1.1.5.3.4 Tiêu chí đánh giá trình độ phát triển thị trường công nghệ tại địa phương

Công nghệ là một rào cản khá lớn ảnh hưởng đến tính bền vững lâu dài của hệ thống. Lựa chọn được công nghệ phù hợp với điều kiện nguồn nước, khả năng chi trả của người dân, chất lượng dịch vụ theo nhu cầu của người dân, năng lực vận hành và bảo dưỡng của cộng đồng là vấn đề tiên quyết đến sự thành công hay thất bại của công trình. Muốn lựa chọn được công nghệ phù hợp thì tại thị trường địa phương chủng loại máy bơm, ống nước, phụ kiện duy tu, bảo dưỡng phải đa dạng. Sự “phù hợp” của công nghệ chỉ mang tính tương đối. Khi cộng đồng có sự hỗ trợ tích cực về mặt kỹ thuật của các cơ quan chức năng thì năng lực ứng dụng, vận hành công nghệ sẽ nâng lên theo chiều hướng tích cực.

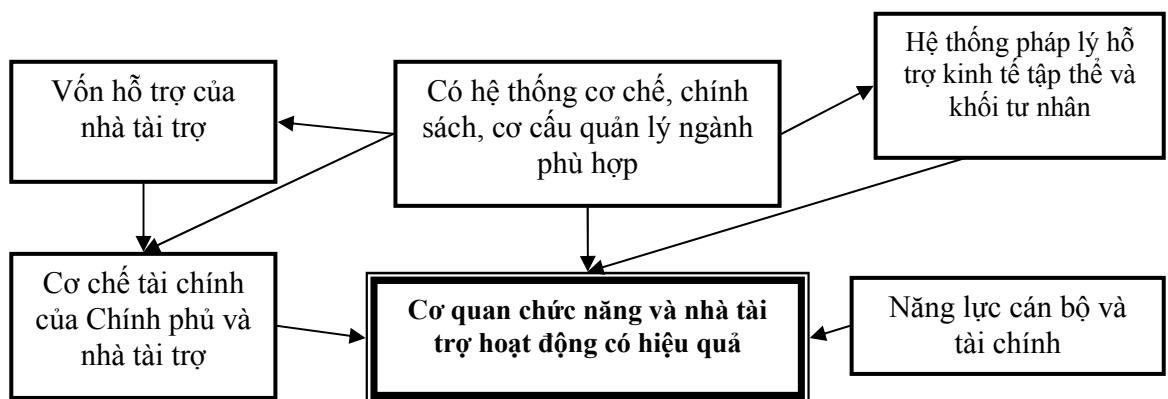
Để xác định sự thuận lợi hay khó khăn của môi trường công nghệ, nhóm tiêu chí đánh giá trình độ thị trường công nghệ tại địa phương được đề xuất:

Trình độ đa dạng công nghệ cấp nước tại địa phương

- Số lượng các chủng loại thiết bị công trình đầu mối: bơm, hệ thống xử lý, ống truyền tải kích thước lớn... tại địa phương
- Mức độ sẵn có các phụ kiện thay thế trên thị trường địa phương
- Có sẵn các giải pháp công nghệ chi phí thấp trên thị trường địa phương.

1.1.5.3.5. Tiêu chí đánh giá sự phù hợp của môi trường chính sách, pháp lý và tài chính ngành

Hiệu quả hoạt động của cơ quan chức năng phụ thuộc vào 1) Sự tồn tại cơ sở pháp lý hỗ trợ thành phần kinh tế tập thể và các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh khác; 2) Khung pháp lý ngành hỗ trợ tổ chức cộng đồng; 3) Cơ chế tài chính của Chính phủ và nhà tài trợ phù hợp với tổ chức cộng đồng; và 4) Năng lực cán bộ và tài chính của cơ quan chức năng. Hình 1.6 tóm tắt các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động hỗ trợ của các cơ quan chức năng.



Hình 1.7: Yếu tố tác động hiệu quả hoạt động của các cơ quan hỗ trợ

Trong nền kinh tế nhiều thành phần, việc tạo ra một môi trường pháp luật bình đẳng, “cởi trói” cho tất cả các thành phần kinh tế, phát huy sức mạnh tiềm tàng, đóng góp vào công cuộc phát triển kinh tế quốc dân, là vai trò chủ yếu của công tác quản lý nhà nước. Dân chủ và công bằng cần được thể chế hoá thành các văn bản pháp lý liên quan đến việc phân quyền cho

người dân quản lý và khai thác sử dụng công trình cấp nước, và hướng dẫn quản lý nguồn vốn “nhà nước và nhân dân cùng làm”. Các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng cần có quyền bình đẳng trước pháp luật như các mô hình tổ chức quản lý khác (Madeleen W. Schuringa, 2003) [81, 92-110].

Hiệu quả hoạt động phối hợp và điều phối của cơ quan các cấp cũng là một nhân tố quan trọng. Khi mỗi nhà tài trợ, mỗi tổ chức NGOs mang đến một phương thức tiếp cận và cơ chế tài chính khác nhau, năng lực điều phối các cơ quan quản lý ngành rất quan trọng, đảm bảo sao cho tất cả các cộng đồng có sự bình đẳng về tài chính và thể chế. Cơ chế phối hợp nhịp nhàng giữa các bộ, ban ngành cũng cần tăng cường tạo dựng môi trường thực thi chính sách thuận lợi nhất theo đường lối, chủ trương của Nhà nước.

Các cơ quan công quyền cần chuyển đổi vai trò từ trực tiếp cung cấp dịch vụ công ích sang vai trò thúc đẩy, điều phối và hỗ trợ cộng đồng tự quản lý và vận hành các công trình cấp nước. Điều này đòi hỏi các cán bộ công chức, viên chức phải điều chỉnh lại thái độ và nhiệm vụ của mình, thay vì tự đưa ra tất cả các quyết định, chỉ đạo cộng đồng thực hiện, họ cần biết lắng nghe, trao đổi và đối thoại với những người dân. Điều này dẫn đến yêu cầu thay đổi cơ cấu cán bộ chuyên môn từ thuần túy kỹ thuật sang thông tin, giáo dục, truyền thông.

Thái độ tích cực tham gia và hỗ trợ của cấp quản lý hành chính gần dân nhất đóng vai trò quyết định lên sự ra đời của các hình thức quản lý dựa vào cộng đồng. UBND xã hậu thuẫn cho sự ra đời và tồn tại của tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng. Xã tham gia hoạt động truyền thông, nâng cao nhận thức của người dân về vai trò nước sạch - vệ sinh môi trường nông thôn, vận động đóng góp cộng đồng, củng cố hiệu lực nội quy bằng các chế tài phù hợp, giải quyết mâu thuẫn nội bộ, đóng góp một phần kinh phí đầu tư và thay mặt nhà

nước xác nhận sự tồn tại của tổ chức cộng đồng.

Chính phủ và các nhà tài trợ có đưa ra một cơ chế tài chính phù hợp thì mới thực sự khuyến khích được cộng đồng tham gia. Cơ chế tài chính phù hợp không chỉ ở giai đoạn đầu tư, mà còn phải phù hợp trong giai đoạn vận hành và đặc biệt cần thiết cho công tác sửa chữa lớn, đầu tư nâng cấp, mở rộng công trình. Vì vậy, cơ chế tài chính cần ổn định, duy trì theo thời gian. Cơ chế phù hợp còn cần tính đến vị thế pháp lý và chi phí vay của tổ chức cộng đồng. Mô hình tín dụng vi mô được đánh giá là tương đối phù hợp với hình thức quản lý dựa vào cộng đồng [85, 75-76].

Nhóm tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động, hỗ trợ của cơ quan chức năng được đề xuất nhằm đánh giá hiệu quả bền vững do môi trường chính sách, pháp lý mang lại:

Mức độ phù hợp của chính sách và khung pháp lý

- Tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng có tư cách, quyền và nghĩa vụ về pháp lý bình đẳng với các các loại hình quản lý khác.

Hiệu lực và hiệu quả của hệ thống tổ chức quản lý ngành

- Thái độ của cán bộ các cơ quan chức năng đối với tổ chức cộng đồng so với các thành phần kinh tế khác.

- Trình độ qui hoạch và điều phối của cơ quan chức năng về cấp nước nông thôn trong địa phương.

- Trình độ áp dụng phương thức tiếp cận thống nhất trong một địa phương.

- Trình độ hệ thống giám sát và đánh giá ngành hoạt động tại địa phương.

- Có khung chế tài phù hợp hỗ trợ tổ chức cộng đồng nâng cao hiệu lực của nội qui.

Mức độ phân bổ nhân lực và tài chính của cơ quan tỉnh và huyện

- Tỷ lệ phân bổ vốn đầu tư và phi đầu tư trong ngân sách cấp nước hàng năm.

- Tỷ lệ cán bộ tham gia truyền thông so với tổng số cán bộ.

Mức độ tham gia và ủng hộ của chính quyền cấp xã

- Thái độ của lãnh đạo UBND xã về loại hình quản lý dựa vào cộng đồng
- Tỷ lệ cán bộ tham gia truyền thông so với tổng số cán bộ UBND xã
- Tỷ lệ đóng góp của ngân sách xã so tổng vốn đầu tư
- Tỷ lệ ngân sách xã hỗ trợ so tổng chi phí quản lý, vận hành và bảo dưỡng công trình

Mức độ phù hợp của cơ chế tài chính

- Tỷ lệ vốn đầu tư của các tổ chức tài chính so với tổng số vốn đầu tư công trình cấp nước tập trung trên địa bàn (%)
- Tỷ lệ tổ chức cộng đồng được vay hoặc nhận hỗ trợ từ cơ chế tài chính đang áp dụng so với tổng số tổ chức cộng đồng xin vay (%)
- Tỷ lệ tổ chức cộng đồng được vay/ hỗ trợ so với tổng số tổ chức cộng đồng trên địa phương (%)
- Có cơ chế tín dụng cho hộ nghèo và hộ cận nghèo.

1.2. KINH NGHIỆM THỰC TIỄN VỀ HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG TRONG CẤP NƯỚC TẬP TRUNG Ở NÔNG THÔN

1.2.1. Lịch sử hình thành hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn

Trong hơn hai thập kỷ qua, quản lý dựa vào cộng đồng là vấn đề nóng hổi nhất trong lĩnh vực cấp nước nông thôn. Tuy nhiên, để đưa vấn đề mang tính tự phát trong thực tế trở thành lý luận về khoa học quản lý hiện đại và áp dụng rộng rãi trên thế giới, hình thức quản lý dựa vào cộng đồng đã trải qua bốn giai đoạn cơ bản: 1) trước năm 1980s; 2) thập kỷ 1980s; 3) thập kỷ 1990s và 4) hiện nay.

Trước thập kỷ 80 - những bước đi đầu tiên hướng tới sự tham gia của

cộng đồng. Theo tài liệu ghi nhận trong ngành, khái niệm “có liên quan đến cộng đồng” lần đầu tiên W. Suchman, 1967 đã đưa trong phần giới thiệu của “Báo cáo Đánh giá các dự án cấp nước nông thôn” [105, 5-22]. Lần đầu tiên khái niệm này được áp dụng vào thực tế thông qua hai tài liệu Dự án cấp nước của Đài Loan (Chang, 1969) [58, 25-28] và Dự án cấp nước Colombia (Inpes-Bogota, 1975) [68, 10-12]. Trung tâm nước sạch và vệ sinh quốc tế (IRC), tổ chức cấp tiến nhất trên thế giới trong lĩnh vực quản lý nước dựa vào cộng đồng, đã tiến hành và công bố hàng loạt nghiên cứu vào những năm 1979 và 1981 (Wijk-Sijbesma 1979, 1981) [119, 120]. Trong giai đoạn này, người dân mới chỉ được thông báo và tham gia đóng góp công sức trong quá trình thực hiện kế hoạch. Mức độ tham gia của người dân giai đoạn này chỉ đạt “bậc thang đầu tiên” theo lý thuyết của Micheal Dower.

Thập kỷ 80 - Cộng đồng được tham gia vào cấp nước và vệ sinh. Mô hình “có sự tham gia của cộng đồng” được Thế giới chính thức công nhận tại Hội nghị Nước toàn cầu tổ chức năm 1977 tại Mar del Plata, Argentina. Khái niệm được đưa ra cùng với khẩu hiệu “Nước và Vệ sinh cho tất cả” [111] [116], phương thức tiếp cận mới được đưa ra là tập trung phát triển cấp nước các đô thị nhỏ và nông thôn, phát huy nội lực của cộng đồng. Một trong những nguyên tắc cơ bản khi xây dựng dự án theo phương thức đó là: 1) tất cả các bên liên quan được tham gia vào quá trình xây dựng dự án; 2) phân tích lợi ích của các bên liên quan. Robert Chambers là một trong những người đi tiên phong. Năm 1983, ông đã gợi ý khái niệm “mô hình phát triển theo tiếp cận từ dưới lên”, người hưởng lợi sẽ được tham gia quá trình xác định nhu cầu phát triển của chính mình [113, 41-42]. Nửa cuối thập kỷ 1980s, hàng loạt tài liệu, ấn phẩm được xuất bản đưa ra khái niệm “quản lý dựa vào cộng đồng” như: Chuyên đề nghiên cứu quản lý cộng đồng tại Châu Á (Korten 1986), mô hình Parwoto về quản lý dựa vào cộng đồng tại Indônêxia (Parwoto

1986), vai trò của cộng đồng tại Chi Lê (Razeto 1988), Guatemala (Barrientos 1988), Malawi (IRC 1988), Cameroon (Knecht 1989), tiểu Saharan (Andersen 1989), Ghana (GWSC 1989), Indonesia (Narayan-Parker 1989). Các tác giả đã mang kinh nghiệm thực thi và kết quả nghiên cứu đến thủ đô New Delhi - Ấn Độ vào năm 1990 – đánh dấu cho sự ra đời của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng [52] [60] [65] [68] [75]. Mức độ tham gia của người dân đạt “bậc thang thứ hai” theo lý thuyết của Micheal Dower.

Thập kỷ 1990 - Quản lý dựa vào cộng đồng. Trong năm 1990, Hội nghị ngành nước tại New Delhi đã đưa ra nguyên tắc “ít cho đa số hơn là nhiều cho thiểu số” làm định hướng toàn bộ hoạt động của ngành cấp nước nông thôn với khái niệm “quản lý dựa vào cộng đồng”. Định hướng này đã có tác động tích cực trong thực thi, người dân không chỉ được tham vấn, được tham gia một cách thụ động các hoạt động của dự án, mà sẽ đóng vai trò tích cực hơn, chịu trách nhiệm và có quyền làm chủ đối với toàn bộ vòng đời của công trình. Một nguyên tắc nữa cũng được đưa ra tại Hội nghị New Delhi là – phân vai cho “quản lý dựa vào cộng đồng”. Theo tuyên bố của hội nghị, cần tiến hành cải cách thể chế theo phương thức tiếp cận tổng thể bao gồm cả những thay đổi về khung pháp lý, thái độ và ứng xử, phụ nữ sẽ được tham gia vào tất cả các cấp trong quản lý ngành.

Vào năm 1992, trong “Tuyên bố Dublin về Nước sạch và Vệ sinh”, hơn 500 đại biểu từ tất cả các quốc gia trên thế giới đã thống nhất “quản lý và phát triển nước phải dựa trên phương thức tiếp cận có sự tham gia của người sử dụng, nhà kế hoạch và nhà làm chính sách ở tất cả các cấp”. Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng đã được chấp nhận một cách rộng rãi - vì nhiều nguyên nhân khác nhau - như một khái niệm chung về quản lý. Chính phủ coi quản lý dựa vào cộng đồng như một giải pháp giảm tải lên nguồn ngân sách hạn hẹp. Các nhà tài trợ thì coi đó là một cơ hội nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư

cho cấp nước và vệ sinh, đồng thời giảm thiểu tình trạng tham nhũng và kém hiệu quả của các cơ quan Chính phủ. Tổ chức Phi Chính phủ (NGOs) trở thành đại diện cho cộng đồng và tận dụng cơ hội để nâng cao vai trò của họ. Các nhà tài trợ đa phương như Ngân hàng Thế giới coi quản lý dựa vào cộng đồng như một công cụ gửi đi thông điệp giảm sự can thiệp của Chính phủ, hỗ trợ khối tư nhân và phát triển vai trò của xã hội dân sự. Ngân hàng Thế giới phát triển thành khái niệm “Tiếp cận theo nhu cầu” qua Chương trình Cấp nước và Vệ sinh (WSP) đưa quản lý dựa vào cộng đồng vào thực thi có hiệu quả (Sara và Katz 1997, WB 2002) [115] [116] [117] [118]. Mức độ tham gia của người dân đạt “bậc thang thứ ba – cùng thực hiện” và “bậc thang thứ tư – Đối tác” theo lý thuyết của Micheal Dower.

Những năm đầu thế kỷ 21, mục tiêu của phát triển quản lý dựa vào cộng đồng đạt đến “bậc thang thứ năm” (Micheal Dower), cộng đồng chủ trì – Nhà nước hỗ trợ. Mặc dù, quản lý dựa vào cộng đồng trong ngành cấp nước đã có được bước tiến xa kể từ khi lần đầu xuất hiện vào những năm 1960, nhưng cho đến đầu thế kỷ 21, dường như vấn đề chỉ mới dừng ở mức độ “phương thức tiếp cận của các nhà tài trợ” hay “chính sách chung” chứ chưa thực sự được chuyển tải thành các hoạt động hỗ trợ từ phía Chính phủ. Một lý do tương đối phổ biến là quan chức Chính phủ các nước đang phát triển vẫn giữ quan điểm “*đầu tư và cung cấp dịch vụ công ích là trách nhiệm của Chính phủ, lấy nguồn chủ yếu từ ngân sách đầu tư công*” [44] [49] [53]. Vì vậy, trong thực tế quản lý dựa vào cộng đồng vẫn có rất nhiều vấn đề và tỉ lệ dân được cấp nước chưa tăng lên như mong đợi.

1.2.2 Kinh nghiệm quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn trên thế giới

Bài học kinh nghiệm về hiện trạng cấp nước nông thôn, môi trường pháp lý và thể chế, nguồn nước được rút ra từ sáu nước có tình hình phát triển kinh tế xã hội tương đồng với Việt Nam như: Kenya, Colombia, Guatemala,

Cameroon, Pakistan, Nepal.

1.2.2.1 Kinh nghiệm Kenya

Kenya nằm trong nhóm những nước có nguồn nước khan hiếm chỉ khoảng 647 m³ nước trên đầu người hàng năm, với dân số là 31 triệu người. Đến cuối năm 2006, 70% dân đô thị (7,5 triệu người) và 48% dân nông thôn (23,7 triệu người) được cấp nước sạch (UNICEF, 2007). Phần lớn cấp nước nông thôn không đảm bảo chất lượng dịch vụ theo nhu cầu của người sử dụng.

Kể từ khi giành được độc lập vào năm 1963, Chính phủ đã đưa ra chính sách xã hội - tất cả dân cư sẽ được nhận các dịch vụ cơ bản. Tổ chức phi chính phủ trong nước và nhà tài trợ hỗ trợ rất nhiều chương trình vệ sinh và nước sạch ở tất cả các vùng trên cả nước. Các chương trình này khuyến khích cộng đồng địa phương nhận trách nhiệm vận hành và bảo dưỡng hệ thống cấp nước.

Kinh nghiệm không thành công của Kenya chủ yếu do: 1) Người dân không cảm thấy mình là người làm chủ thực sự của công trình; 2) Thiếu khung pháp lý công nhận pháp nhân của các tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng. Điều này thực sự ảnh hưởng đến tinh thần tự chủ của người dân, quan điểm “công trình của Chính phủ, Chính phủ phải chịu trách nhiệm” của cả người dân và cơ quan chức năng đã cản trở cộng đồng tham gia tích cực vào công tác vận hành, bảo dưỡng (Njuguna, 2005) [90, 17-25].

Phần lớn các hệ thống cấp nước được xây dựng từ ngân sách chính phủ hoặc thông qua các dự án hỗ trợ phát triển. Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng chủ yếu là các tổ hợp tác, chưa có tư cách pháp nhân. Mặc dù cán bộ vận hành hệ thống đã được đào tạo, tập huấn nhiều trong quá trình xây dựng công trình nhưng trình độ kỹ thuật và quản lý vẫn còn nhiều hạn chế. Công tác quản lý yếu kém rất phổ biến, do các nguyên nhân chủ yếu như: hiểu lầm giữa ban chủ nhiệm và các xã viên, thiếu cán bộ lãnh đạo có năng lực, thiếu các kỹ năng

quản lý nói chung. Thông thường, một nhóm lợi ích nhỏ điều hành ban chủ nhiệm, sự thành công của hệ thống phụ thuộc họ, ban chủ nhiệm không thực sự đại diện cho cộng đồng và tự cho rằng mình là “chân rết” của cơ quan chủ quản. Các nhóm chính kiến khác nhau trong làng, xã thường sử dụng vấn đề nước như một lá bài tranh cử và sự đền bù cho dân sau khi thắng cử. Chất lượng dịch vụ cấp nước không đáp ứng nhu cầu, nên vẫn duy trì các nguồn thay thế không hợp vệ sinh. Phí nước gần như không được tính đến, người vận hành hệ thống không có lương và hoạt động hoàn toàn tự nguyện dẫn đến lơ là công tác vận hành sau khi đầu tư. Chính bản thân đại diện Chính phủ các cấp cho rằng “Nước là quà tặng của Chúa” – không ai phải trả tiền. Kết quả, hơn 95% công trình cấp nước xây dựng những năm 1980 và 1990 đã được giao cho cộng đồng quản lý, trong đó, rất nhiều công trình đã bị hư hỏng, xuống cấp buộc nhà nước phải tái đầu tư (Njuguna 2005) [90, 5-15].

1.2.2.2. Kinh nghiệm Colombia

Cộng hoà Colombia nằm dọc bờ biển Caribbean, Nam Mỹ có diện tích 1.141.748 km², dân số 43 triệu dân, khoảng cách giàu – nghèo rất lớn. Dân cư sống ở nông thôn và đô thị có sự khác biệt lớn về dịch vụ cấp nước sạch, 98% dân đô thị được cấp nước, trong khi chỉ khoảng 10% dân cư ở các vùng đô thị nhỏ có số dân dưới 2.500 người và nông thôn được sử dụng nước sạch. Chính sách của Chính phủ là giảm sự chênh lệch về điều kiện sống giữa đô thị và nông thôn. Quá trình phân cấp được bắt đầu từ năm 1994, khung pháp lý về phân cấp, phân quyền với qui định về trách nhiệm các cấp, qui trình thực hiện khá rành mạch, rõ ràng, đảm bảo cho các tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng có đủ tư cách pháp nhân, vay vốn tín dụng khi cần thiết. Cơ quan cấp xã được phân quyền quản lý dịch vụ công ích về y tế, giáo dục, nước và vệ sinh, văn hoá, giải trí...

Sau hơn 20 năm giao quyền cho cấp cơ sở và cộng đồng quản lý công trình cấp nước nông thôn, vẫn còn nhiều tồn tại. Mâu thuẫn trong cộng đồng nảy sinh và họ chẳng bao giờ đi đến được một giải pháp thống nhất. Thông thường, sau giai đoạn đầu tư, hệ thống cấp nước nông thôn tập trung thường được chính thức giao cho các tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng. Trong tổ chức thường gồm đại diện của nhiều nhóm khác nhau. Mỗi nhóm lại gây tác động, ảnh hưởng để chiếm quyền kiểm soát hệ thống cấp nước [102, 12-47].

Tình trạng nhập cư giữa các vùng sau khủng hoảng kinh tế làm dân số nông thôn tăng đột biến. Khi thiết kế hệ thống cấp nước dự báo tăng dân số cơ học không được tính đến. Khi ban quản lý hệ thống cấp nước không cho phép dân mới đến đấu nối vào hệ thống cũ do công suất hệ thống không đủ phục vụ, các hộ nhập cư mới đã đấu nối trộm vào hệ thống làm áp lực nước trên hệ thống và trữ lượng bể chứa không đủ phục vụ hộ dân ở vùng xa.

Mặc dù, chủ trương phân cấp rất đúng đắn, nhưng trong quá trình thực thi, cơ quan xã không được nâng cao năng lực, không đủ khả năng quản lý và hỗ trợ cộng đồng giải quyết mâu thuẫn nội bộ (Smits 2006) [102, 37-38] đã dẫn đến những thất bại.

1.2.2.3. Kinh nghiệm Guatemala

Guatemala nằm ở Trung Mỹ với diện tích 108.890 km² và dân số là 13.730.900 người. Khung pháp lý của ngành cấp nước và vệ sinh của Guatemala bao gồm Hiến Pháp, Luật Y tế, Luật xã và Nghị định Chính phủ số 367 năm 1997. Văn bản mới nhất qui định trách nhiệm xây dựng chính sách, chiến lược và điều phối ngành cho Viện công trình công cộng cấp xã (Institute of Municipal Public Works - INFOM). Hoá đơn thu phí nước qui định khai thác, sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước có hiệu lực từ năm 1996. Luật Y tế qui định Bộ Y tế phối hợp với IMFOM chịu trách nhiệm chung về

cấp nước sạch. Luật qui định rõ ràng quản lý dựa vào cộng đồng là phương thức đảm bảo sử dụng bền vững tài nguyên nước.

Trách nhiệm cung cấp nước sinh hoạt là của xã. Hàng năm, xã nhận khoảng 10% tổng ngân sách đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng, trong đó có cấp nước. Chính quyền xã cũng chịu trách nhiệm quản lý và vận hành các hệ thống cấp nước. Nhưng, do thiếu cán bộ và năng lực quản lý nên chính quyền xã không thể đảm đương được việc vận hành các công trình.

Theo Hiệp ước Hoà bình năm 1996 giữa Chính phủ và mặt trận giải phóng Guatemala (URNG), cấp nước và vệ sinh là một phần của hòa ước. Từ đó, Chính phủ đầu tư trực tiếp xây dựng các công trình cấp nước một cách ồ ạt mà không tính đến khả năng bền vững của từng công trình. Một số quỹ được thành lập được sử dụng với mục đích tăng cường sự hợp tác giữa chính quyền xã, người hưởng lợi, và NGOs. Kinh nghiệm thực thi quay lại đóng góp hoàn thiện khung pháp lý để phân cấp sâu hơn. Các tổ chức NGOs thì coi quản lý dựa vào cộng đồng như một mô hình quản lý cứu cánh nhằm nâng cao khả năng bền vững của công trình. Họ nghĩ đơn giản chỉ là xây dựng hệ thống cấp nước, bàn giao cho cộng đồng và cộng đồng sẽ tự vận hành và bảo dưỡng. Thiếu đào tạo kỹ năng kỹ thuật và quản lý là nguyên nhân cơ bản các tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng không hoạt động tốt [52, 389-406].

Hệ thống cấp nước lớn, nhiều làng cùng dùng chung một hệ thống cấp nước nông thôn là tình trạng khá phổ biến ở Guatemala. Một thời gian ngắn đi vào vận hành, hệ thống cấp nước gặp vấn đề nghiêm trọng về kỹ thuật do năng lực vận hành kém, dẫn đến chất lượng dịch vụ cấp nước kém và mâu thuẫn thường xuyên xảy ra giữa các làng.

Tình trạng khá phổ biến khác là giá nước quá thấp. Các hội đồng cấp nước thường được hình thành trên cơ sở mở rộng thêm chức năng nhiệm vụ của

các tổ chức chính trị, xã hội sẵn có. Thành viên những tổ chức này hoạt động tự nguyện, vì vậy họ thường quá chú trọng đến hiệu quả xã hội mà quên mất hiệu quả kinh tế. Giá nước thường được xây dựng chỉ đủ để chi trả chi phí vận hành trực tiếp, không đủ nguồn chi cho sửa chữa lớn và tái đầu tư [52, 400-406]. Sau một thời gian, nhiều hệ thống cấp nước bị xuống cấp trầm trọng do không có kinh phí duy tu bảo dưỡng.

1.2.2.4. Kinh nghiệm Cameroon

Cameroon nằm dọc bờ biển phía Tây của Châu Phi, với dân số khoảng 16 triệu người và diện tích 475.440 km². Với đặc điểm địa hình, khí hậu đa dạng Cameroon có thể áp dụng nhiều công nghệ cấp nước. Ở vùng Savannah, chủ yếu là hệ thống cấp nước tự chảy do cộng đồng quản lý (Tayong 2001) [106, 12-50].

Trong những năm 1990, chính phủ thực hiện chương trình cấp nước đô thị và nông thôn theo nguyên tắc “quản lý hệ thống có sự tham gia của cộng đồng” vào chương trình. Kinh phí của chương trình lấy từ ngân sách, các tổ chức NGOs và nhà tài trợ. Chương trình đã thất bại. Rất nhiều hệ thống bị hỏng ngay sau khi xây dựng không lâu, một phần do thiếu năng lực quản lý, qui hoạch nguồn nước, một phần do thiếu sự tham gia của cộng đồng trong giai đoạn đầu tư và người dân không phải trả phí nước. Chính phủ chi trả tất cả từ đầu tư đến đào tạo và lương cho cán bộ vận hành. Khi khủng hoảng kinh tế, Chính phủ không thể chịu được chi phí vận hành nên đã giao cho Hội đồng Phát triển Thôn bản.

Mặc dù Luật bảo vệ nguồn nước cho phép cộng đồng tự giải quyết vấn đề kiện tụng, tranh chấp có nguyên nhân xuất phát từ việc xây dựng, vận hành và bảo dưỡng hệ thống cấp nước nông thôn, và nhà nước ban hành khung pháp lý bảo vệ quyền này (Tayong 2001), nhưng trong thực tế, Bộ chủ quản

lại luôn coi hệ thống cấp nước là tài sản của họ, luôn chất vấn cộng đồng về năng lực quản lý công trình. Vì vậy, cộng đồng gặp rất nhiều khó khăn trong quá trình tham gia.

Thiếu sự tham gia giám sát cộng đồng trong giai đoạn xây lắp làm chất lượng công trình rất kém. Nhiều công trình mới xây dựng xong đã phải “đắp chiếu”, chờ được nâng cấp do đường ống bị hư hỏng. Cộng đồng không được lựa chọn công nghệ dẫn đến tình trạng không ai đủ năng lực vận hành và sửa chữa. Khi máy bơm hỏng, không có phụ tùng thay thế và không ai biết chữa máy bơm, người dân quay lại sử dụng nguồn nước mặt bị ô nhiễm.

Bên cạnh đó, người dân chưa có thói quen chi trả phí nước. Cán bộ vận hành làm việc trên cơ chế tự nguyện. Để đảm bảo cuộc sống hàng ngày, cán bộ vận hành phải làm thêm các nghề khác, và không còn đủ thời gian để quan tâm đến việc cấp nước. Thời gian bơm cấp nước giảm dần và hệ thống rò rỉ do thiếu bảo dưỡng, người dân không có nước.

1.2.2.5. Kinh nghiệm Pakistan

Pakistan không có quy định pháp lý, không có tiêu chuẩn quốc gia và cũng không có cơ quan quản lý nhà nước về vấn đề nước sạch, thiếu cơ chế phối hợp giữa các bộ ngành liên quan đến cấp nước như y tế, phát triển cộng đồng và chính quyền địa phương. Các tổ chức phi chính phủ đóng vai trò chủ đạo trong cấp nước, nhưng không được các cơ quan chính phủ thừa nhận (UNICEF Pakistan 2001) [113; 22, 23, 96, 118].

Chính phủ Pakistan đã xây dựng hơn 90% hệ thống đường ống cung cấp nước, với sự hỗ trợ từ các nhà tài trợ quốc tế như Ngân hàng thế giới, UNICEF, DFID, chính phủ Nhật Bản và Ngân hàng tái thiết Đức (KfW). Tại những khu vực khô hạn và nửa khô hạn, các máy bơm tay đều thuộc sở hữu tư nhân. Việc thu hồi chi phí đối với dịch vụ cung cấp nước sạch được thực hiện

khá tốt với khoảng 80% người sử dụng trả phí. Phụ nữ và trẻ em gái là những người phải chịu ảnh hưởng nhất của việc thiếu nước và vệ sinh do những điều cấm kỵ theo tập tục văn hóa xã hội (UNICEF Pakistan 2001) [113, 57-69].

Một số tổ chức đang hoạt động trong lĩnh vực cấp nước và dịch vụ vệ sinh tại miền Bắc Pakistan, các cơ quan địa phương và Ban phát triển nông thôn (LBRDD) đề xướng phương thức tiếp cận dựa vào cộng đồng với sự hỗ trợ của UNICEF. Ban tự quản thôn bản và hội phụ nữ được thành lập, làm đầu mối phát triển cộng đồng trong phạm vi thôn bản.

Các cộng đồng có hình thức tổ chức chặt chẽ theo lối truyền thống, chủ yếu dựa trên đạo Hồi và hệ thống đẳng cấp xã hội. Ban tự quản thôn bản do cơ quan dự án khởi xướng, có trách nhiệm pháp lý đối với sự phát triển của làng. Ban tự quản thôn bản chủ yếu do những người đứng đầu làng xã điều hành. Phụ nữ có hội riêng nhưng không tham gia vào các công việc của nam giới. Việc phân biệt đối xử về giới do quan niệm tôn giáo đã cản trở phụ nữ tham gia quản lý các hệ thống cấp nước (WASEP 2000 và UNICEF 2001) [113, 97-98] [115, 10-25]. Bên cạnh đó, mâu thuẫn giữa các nhóm dân theo đẳng cấp xã hội cũng là nguyên nhân chính làm tan vỡ các tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng.

1.2.2.6. Kinh nghiệm Nepal

Có rất nhiều cơ quan, tổ chức liên quan đến cấp nước nông thôn tại Nepal: Chính phủ, các nhà tài trợ, tổ chức NGOs trong nước và quốc tế, tổ chức cộng đồng và công ty tư nhân, nhưng lại không có cơ quan nào chịu trách nhiệm điều phối chung. Cục cấp nước và vệ sinh chịu trách nhiệm quản lý nhà nước như: qui hoạch ngành, điều phối, xây dựng tiêu chuẩn kỹ thuật, quản lý thiết kế và xây dựng những công trình lớn, tuyên truyền nâng cao nhận thức người dân về nước sạch và vệ sinh..., nhưng Cục lại tham gia xây

dựng trực tiếp rất nhiều công trình nước tập trung. Cục phân bổ đến 80% ngân sách cho đầu tư công trình trực tiếp, 4% ngân sách cho các hoạt động phi công trình, và 0% ngân sách cho hoạt động giám sát và đánh giá, điều phối các nhà tài trợ và NGOs, khu vực tư nhân.

Ở địa phương, đại diện chính quyền địa phương là Hội đồng phát triển huyện và Hội đồng phát triển thôn bản, chịu trách nhiệm phát triển một số khu vực dân cư nhất định. Hội đồng phát triển huyện là đầu mối chịu trách nhiệm điều phối kế hoạch và thực hiện. Hội đồng phát triển huyện và Hội đồng phát triển thôn bản chủ yếu tập trung khuyến khích các bên tham gia và thực hiện chiến lược cấp nước và vệ sinh nông thôn. Các tổ chức dựa vào cộng đồng như Hội sử dụng nước chịu trách nhiệm vận hành và bảo dưỡng các công trình cấp nước.

Các nhà tài trợ, bao gồm các tổ chức đa phương như ADB, UNICEF, UNDP, WHO và tổ chức song phương như Ôxtralia, Phần Lan, Đức, Nhật, Hà Lan, Anh và Thụy sỹ, tác động rất lớn đến ưu tiên và phát triển ngành. Mỗi tổ chức theo đuổi một chương trình và phương thức tiếp cận riêng. Đóng góp của các nhà tài trợ lên đến 40% năm 1980 và 60% năm 1999 vào tổng ngân sách đầu tư ngành. Có ít nhất 19 tổ chức NGOs quốc tế tham gia vào lĩnh vực này, hỗ trợ xây dựng những công trình qui mô nhỏ ở cả cấp trung ương và địa phương. Họ thường hợp tác với các tổ chức NGOs trong nước để xây dựng công trình. Thiếu sự điều tiết của chính phủ nên vai trò và sự tham gia của các cơ quan nhà nước quản lý ngành vào hoạt động của NGOs là rất mờ nhạt.

Luật tài nguyên nước và hơn 2049 qui định được ban hành năm 1992 là khung pháp lý cho thủy điện, thủy lợi, nước sinh hoạt và sử dụng nước cho các mục đích khác. Hiệu lực và hiệu quả các bên tham gia thực thi theo pháp luật còn rất yếu, một phần do quá nhiều qui định chồng chéo nhau (WESC 2001;

Whiteside and Shrestha 2005; Rai and Subba 2004; Otte and Budhathoki 2007) [96] [97] [119] [92].

1.2.3. Kinh nghiệm quản lý dựa vào cộng đồng công trình cơ sở hạ tầng nông thôn Việt Nam

1.2.3.1. Quản lý công trình thủy lợi có sự tham gia của người dân

Từ năm 1996, sau khi chuyển đổi các hợp tác xã, hệ thống các công trình thủy lợi quy mô nhỏ được giao cho UBND xã quản lý việc thu phí sử dụng. Rất nhiều nơi đó thành lập các "nhóm thủy lợi thôn" do trưởng thôn làm trưởng nhóm để quản lý các kênh tưới cấp 4 và cấp 5 [48, 72-89]. Năm bắt cơ hội, các tỉnh đã nỗ lực triển khai giao quyền quản lý hệ thống thủy lợi cho các tổ chức cộng đồng.

Phương pháp tiếp cận quản lý thủy lợi có sự tham gia của cộng đồng (PIM) đó được một số dự án viện trợ của các nhà tài trợ và và tổ chức phi chính phủ quốc tế áp dụng ở một số khu vực khác nhau trên cả nước, trong đó có cả những thành công và thất bại [49] [53]. Chính sách của Chính phủ chủ trương mở rộng phạm vi đối tượng cung cấp dịch vụ công trước kia thuộc phạm vi trách nhiệm của nhà nước, Hội sử dụng nước (WUAs).

Mô hình quản lý thủy lợi có sự tham gia của người dân đã thể hiện rõ lợi thế cạnh tranh so với các mô hình tổ chức quản lý khác bằng hiệu quả kinh tế, xã hội mang lại; với nguyên tắc “tăng cường bền vững về mặt kinh tế cho các công trình bằng các công cụ xã hội” – nâng cao sự tham gia, tính năng động và quyền tự quyết của người dân trong hoạt động quản lý cơ sở hạ tầng nông thôn. Đây là một mô hình rất tốt, có thể áp dụng vào giai đoạn quản lý vận hành công trình cấp nước tập trung nông thôn. Tuy nhiên bản thân mô hình thủy lợi cộng đồng cũng gặp khó khăn về năng lực quản lý, vận hành bảo dưỡng, và tiêu cực trong chi tiêu. Nếu người nông dân được tham gia ngay từ

giai đoạn đầu tư xây dựng, nâng cấp các công trình thuỷ lợi, và được tập huấn đầy đủ, cung cấp sổ tay hướng dẫn chi tiết và có cán bộ kỹ thuật hỗ trợ, họ sẽ phát huy vai trò với hiệu quả rất cao trong việc giám sát công tác thi công xây dựng cũng như quản lý vận hành sau này [54, 316-401].

1.2.3.2. Quản lý công trình giao thông nông thôn dựa vào cộng đồng

Kinh nghiệm về hình thức quản lý dựa vào cộng đồng trong khu vực xây dựng đường giao thông nông thôn lại cho ta những kinh nghiệm quý báu liên quan đến huy động cộng đồng đóng góp đầu tư cơ sở hạ tầng chung. Hình thức "Nhà nước và nhân dân cùng làm" đã khá thành công trong xây dựng đường nông thôn (Tổng kết chương trình 135, 2005). Các cơ quan chức năng lập thiết kế xây dựng các tuyến đường theo qui hoạch tổng thể, nhà nước hỗ trợ một phần kinh phí, phần còn lại do người dân đóng góp. Mức đóng góp của người dân lên đến 60% ở đường thôn, xóm. Trong quá trình huy động dân đóng góp, một ban đại diện dân được hình thành, đứng đầu thường là Trưởng thôn, Tổ trưởng cụm dân cư và một số thành viên tham gia tự nguyện, chịu trách nhiệm phổ biến chủ trương và vận động các hộ dân đóng góp. Người dân được tham gia vào quá trình giám sát thi công nhưng không tham gia vào hoạt động quản lý tài chính, kể cả phần vốn do dân góp.

Sau khi công trình hoàn thành, ban đại diện cũng tự động tan rã. Người dân hay cơ quan chủ quản chịu trách nhiệm quản lý và duy tu công trình? Trách nhiệm không được xác định rõ ràng tất dẫn đến sự xuống cấp của một số công trình sau đầu tư [100, 115-127].

1.2.3.3. Quản lý hệ thống điện nông thôn dựa vào cộng đồng

Cùng thời gian công cuộc điện khí hoá toàn quốc, hình thức quản lý dựa vào cộng đồng trong ngành điện trở nên khá phổ biến. Từ năm 1996, chính quyền xã và nhân dân địa phương bắt đầu thực hiện đầu nối điện cùng với huyện và công ty điện lực. UBND xã xác định nhu cầu mắc điện của nhân

dân, đề nghị lên cấp trên, sau đó tiến hành khảo sát và dự toán chi phí, người dân được tham khảo ý kiến, vận động đóng góp xây dựng. Khi phần lớn các hộ dân đồng ý đóng góp, xã thành lập ban xây dựng. Người dân ký kết hợp đồng sử dụng điện và nộp tiền đóng góp. Xã phối hợp với Sở điện lực thiết kế kỹ thuật, thuê công ty điện lực xây dựng. Sau khi nghiệm thu, bàn giao, thanh quyết toán, công trình đã được đưa vào sử dụng [102] [104].

Sau khi đầu tư, giai đoạn đầu UBND xã tổ chức Tổ dịch vụ cấp điện, mua điện của Tổng công ty điện với giá bán buôn và bán lại cho hộ dân với giá bán lẻ, chênh lệch giữa giá bán buôn và bán lẻ khoảng 100VND/ Kwh. Sau một thời gian, UBND xã bàn giao tổ dịch vụ cấp điện cho HTX dịch vụ nông nghiệp hoặc thành lập HTX dịch vụ điện. Theo khảo sát các HTX nông nghiệp đồng bằng sông Hồng, dịch vụ điện và dịch vụ thủy nông là hai hoạt động mang lại lợi nhuận cao nhất cho các HTX nông nghiệp. HTX cung cấp điện có mức tổn hao thấp hơn nhiều so với các công ty điện lực (dưới 20%), thu nhập của cán bộ vận hành lưới điện thuộc loại cao ở nông thôn, khoảng 1,2 triệu VND – 1,5 triệu VND/ tháng.

Sự tham gia của cộng đồng trong quản lý phân phối điện đã tạo đà cho hình thành thị trường điện tương đối ổn định và có lợi nhuận ở nông thôn. Cùng chia sẻ trách nhiệm chung trên cơ sở lợi ích ban đầu đã dần chuyển điện thành hàng hoá thiết yếu, đáp ứng nhu cầu tăng lên của người dân nông thôn. Một số HTX dịch vụ điện bắt đầu có lợi nhuận tốt ở mức giá dịch vụ phù hợp, đang có kế hoạch phát triển thành công ty tư nhân. Tuy nhiên, vẫn còn một số rào cản liên quan đến quy định chuyển giao tài sản sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể sang thành tài sản sở hữu tư nhân.

1.2.4. Những bài học cho quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn Việt Nam

Công trình cấp nước tập trung nông thôn là “tài sản chung” của nhà

nước và nhân dân, được cộng đồng sử dụng chung nên cần giao cho cộng đồng quản lý. Khi các công trình công cộng không giao cho cộng đồng quản lý, người dân không phát huy được ý thức làm chủ, dễ dẫn đến tình trạng sử dụng “vô tội vạ”, “cha chung không ai khóc”, công trình bị bỏ hoang hoặc hoạt động kém hiệu quả. Xuất phát từ kinh nghiệm thực tiễn của các nước và kinh nghiệm quản lý công trình cơ sở hạ tầng nông thôn, quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung tại nông thôn Việt Nam cần rút ra những bài học như sau:

Thứ nhất, sự đa dạng của mô hình quản lý dựa vào cộng đồng rất phù hợp với sự đa dạng về kinh tế - xã hội – kỹ thuật, trình độ quản lý cấp nước và trình độ phát triển kinh tế thị trường chưa đồng đều giữa các địa phương. Tuy nhiên, mô hình quản lý dựa vào cộng đồng không thể copy nguyên dạng mà phải được điều chỉnh linh hoạt theo hoàn cảnh cụ thể từng hệ thống cấp nước.

Thứ hai, nâng cao cảm nhận về quyền sở hữu của cộng đồng là yếu tố quyết định sự thành công trong huy động vốn, bền vững về tổ chức, và hiệu quả khai thác công trình. Tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng thành công khi được trao quyền, chịu trách nhiệm về các quyết định mang tính chiến lược như: giá nước, mức độ dịch vụ, đầu tư mở rộng, sửa chữa lớn Thu chi tài chính phải dựa trên sự đồng thuận của cả cộng đồng. Ban quản trị phải thực sự đại diện cho cộng đồng chứ không phải là đại diện của một nhóm người trong cộng đồng. Ban quản trị cần hoạt động thường xuyên, liên tục, tránh việc hoạt động mạnh mẽ, ồ ạt trong giai đoạn đầu tư xây lắp và tan rã ngay trong giai đoạn vận hành, khai thác sử dụng. Cơ chế tài chính phù hợp, minh bạch, có hỗ trợ khuyến khích các hộ nghèo sử dụng nước là một điểm mấu chốt trong quá trình quản lý. Để phát huy tính tự giác của từng thành viên, các tổ chức cộng đồng cần tôn trọng nguyên tắc dân chủ tập thể.

Thứ ba, tính bền vững của tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng rất nhạy cảm với các yếu tố nội lực bên trong và môi trường bên ngoài, đòi hỏi nỗ lực tự nguyện cao của các bên hữu quan. Các cơ quan chức năng cần hỗ trợ, ủng hộ cho tổ chức dựa vào cộng đồng cả trước, trong và sau giai đoạn xây lắp. Những hỗ trợ bao gồm cả các hoạt động nâng cao năng lực thường xuyên và tài chính (trợ giá chênh lệch, chi sửa chữa lớn, thay thế thiết bị, mở rộng công suất...).

Thứ tư, phát triển hình thức quản lý dựa vào cộng đồng là một công cụ nâng cao dân chủ nên những thay đổi môi trường chính trị và kinh tế vĩ mô gây nên tác động rất lớn đến hiệu quả hoạt động của các tổ chức cộng đồng. Vì vậy, cần có một khung pháp lý hỗ trợ sự hình thành và tồn tại của tổ chức cộng đồng; Chính phủ cần có chính sách chung khuyến khích dân chủ cơ sở, xã hội hoá đầu tư; Các tổ chức cộng đồng cần được công nhận về mặt pháp lý tính hợp pháp của tổ chức trong giao dịch mua bán, ký kết hợp đồng kinh tế và vay vốn tín dụng. Đối với công trình cấp nước tập trung đầu tư từ nhiều nguồn vốn khác nhau (ngân sách, người sử dụng, nhà đầu tư tư nhân...), vai trò của các bên, mối quan hệ giữa người sở hữu, người thực thi và người cung cấp tài chính được xác định rõ ràng.

Thứ năm, để nâng cao hiệu quả công tác hỗ trợ tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng, cơ quan quản lý Nhà nước các cấp đã chuyển vai trò từ “người cung cấp” sang vai trò “người hỗ trợ”. Mối quan hệ giữa nhà nước và nhân dân là quan hệ đối tác.

Thứ sáu, kinh nghiệm rút ra từ các bài học không thành công ở các nước cho thấy: khi người dân không thực sự có quyền làm chủ, khung pháp lý chưa thực sự khuyến khích trao quyền cho cộng đồng và tư duy của cán bộ quản lý các cơ quan chức năng vẫn mang nặng tư tưởng “làm hộ dân”, “chỉ đạo dân”.... thì các tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng sẽ không hoạt động có hiệu quả bền vững.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng là tập hợp các mô hình quản lý có sự tham gia của cộng đồng, trong đó cộng đồng là người đưa ra quyết định cuối cùng về tất cả các vấn đề quan trọng nhất liên quan đến quá trình lập kế hoạch, triển khai thực hiện đầu tư, và chịu trách nhiệm chính trong vận hành và bảo dưỡng hệ thống sau khi được đầu tư. Quản lý dựa vào cộng đồng là hình thức quản lý có thể áp dụng tại bất kỳ điều kiện kinh tế, văn hóa, xã hội nào ở bất kỳ mức độ chất lượng dịch vụ nào. Vì vậy, nó rất phù hợp với việc quản lý các công trình cấp nước tập trung ở nông thôn với đặc điểm là đa dạng hóa về nguồn cung cấp, về quy mô, về công nghệ và đối tượng sử dụng.

Mô hình quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung nông thôn là tập hợp các tổ chức hình thành theo nguyên tắc tự nguyện, do người dân tự lập ra để giải quyết các nhu cầu về nước sạch, là đầu mối liên kết với chính quyền cơ sở, đối tác của các chương trình dự án cộng đồng, là khách hàng của các doanh nghiệp, nhà cung cấp hàng hoá, nơi thực hiện công tác vận động nâng cao nhận thức về nước sạch – vệ sinh nông thôn. Các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung nông thôn cho phép tự giám sát và tự quản lý, điều này làm tăng tinh thần trách nhiệm, quyền làm chủ và năng lực của người dân; phù hợp với quá trình chuyển quản lý nhà nước từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường; là điểm khởi đầu để đạt được một hệ thống cấp nước và vệ sinh tiên tiến; đảm bảo tính thống nhất trên ba mặt: quan hệ sở hữu, quan hệ quản lý và quan hệ phân phối trong quan hệ sản xuất. Vì vậy, hình thức quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung nông thôn vẫn là con đường phát triển tất yếu theo nguyên tắc “*phát huy nội lực của người dân*”, thúc đẩy tiến trình xã hội hoá dịch vụ công. Quản lý dựa vào cộng đồng phù hợp với cộng đồng có đời sống kinh tế chưa cao, là công cụ giảm tải gánh nặng đè lên ngân sách nhà nước và các cơ quan chức năng.

Các mô hình của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung nông thôn rất đa dạng và phụ thuộc vào qui mô cộng đồng, công nghệ sử dụng, điều kiện kinh tế - xã hội của từng nơi và khung pháp lý quốc gia. Vì vậy, việc lựa chọn mô hình phù hợp với điều kiện của từng địa phương có vai trò quan trọng. Để lựa chọn mô hình cần phân tích các nhân tố ảnh hưởng; đánh giá mức độ phù hợp của mô hình lựa chọn theo những tiêu chí về nguồn nước, về năng lực quản lý của cộng đồng, về năng lực tài chính, trình độ phát triển thị trường công nghệ tại địa phương.

Trên thế giới, nhiều nước đã áp dụng thành công xây dựng và duy trì các hình thức quản lý công trình cấp nước tập trung có điều kiện tương đồng với Việt Nam như: Kenya, Colombia, Guatemala, Cameroon, Pakistan, Nepal. Đó là những bài học quý có thể vận dụng vào Việt Nam. Ngoài ra ở Việt Nam, việc khảo cứu kinh nghiệm quản lý dựa vào cộng đồng các công trình thủy lợi, giao thông nông thôn, hệ thống điện đã cho ngành nước sạch nông thôn những kinh nghiệm thành công và không thành công trong quản lý nói chung, trong xác định và tổ chức các hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình nước tập trung nông thôn, nói riêng.

Chương 2

THỰC TRẠNG HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN VIỆT NAM

2.1. HIỆN TRẠNG CẤP NƯỚC NÔNG THÔN VIỆT NAM

Khu vực nông thôn chiếm trên 92% diện tích lãnh thổ Việt Nam, bao gồm đồi núi và đất trống, cũng như đất canh tác và rừng, những thị trấn nhỏ phục vụ vùng nông thôn. Hiện nay, có khoảng 73% dân cư đang sinh sống tại 10.522 xã, thị trấn (chiếm tỷ lệ 88,6% tổng số xã, phường, thị trấn toàn quốc); có 81.202 thôn, bản, làng, ấp (gọi chung là thôn), chiếm 64,6% tổng số thôn và tổ dân phố toàn quốc.

2.1.1 Khái quát thực trạng cấp nước nông thôn Việt Nam

Tỷ lệ cấp nước sinh hoạt tại các vùng nông thôn Việt Nam: Chiến lược quốc gia về NS&VSNT đặt mục tiêu “đến năm 2010, 80% dân số nông thôn có điều kiện tiếp cận 60 lít nước sạch mỗi ngày”. Với những nỗ lực của Chính phủ và ngành, mục tiêu trên có khả năng sẽ đạt được. Đến 2007 có 70% dân cư nông thôn có nước sinh hoạt hợp vệ sinh (trong đó khoảng 30% người dân được dùng nước đạt tiêu chuẩn 09 của Bộ Y tế), đến cuối năm 2008, có 74,9% dân cư nông thôn tiếp cận nước hợp vệ sinh. Tỷ lệ dân cư nông thôn tiếp cận nước sạch thay đổi theo mỗi vùng sinh thái (bảng 2.1). Các công trình cấp nước máy tăng lên nhưng tiêu chuẩn về chất lượng và số lượng nước máy vẫn chưa có số liệu theo dõi. Hệ thống chỉ số giám sát đánh giá ngành đang được triển khai, áp dụng thí điểm từ tháng 4 năm 2008.

Tỷ lệ tiếp cận nước sạch nông thôn giữa các tỉnh không đồng đều, có 5/63 tỉnh đạt tỷ lệ rất cao, trên 90% là: Bà Rịa – Vũng Tàu (95%), Hà Nội

(93%), Tiền Giang (92%), Bình Dương (95%) và Bạc Liêu (90%), và 5/63 tỉnh có tỷ lệ bao phủ cấp nước sinh hoạt thấp dưới 60%.

Bảng 2.1: Dân cư nông thôn tiếp cận với nước sinh hoạt hợp vệ sinh theo vùng sinh thái của Việt Nam (1998-2008)

TT	Vùng	Dân số nông thôn 2008 (người)	Tỷ lệ dân số nông thôn có nước hợp vệ sinh (%)		
			1998	2005	2008
	Tổng số	64.592.603	32	62	74,9
1	Miền núi phía Bắc	10.418.900	23	56	70,5
2	ĐB sông Hồng	15.128.432	37	66	79,0
3	Bắc Trung Bộ	9.483.981	30	61	76,6
4	DH Nam Trung Bộ	6.620.834	33	57	72,5
5	Tây Nguyên	3.415.536	34	52	66,2
6	Đông Nam Bộ	4.902.084	38	68	82,1
7	ĐB sông Cửu Long	14.622.836	33	66	77,4

Nguồn: Báo cáo Tổng kết Chương trình mục tiêu QG NS&VSNT giai đoạn 1998-2005, Bộ NN và PTNT, và Báo cáo kết quả thực hiện Chương trình mục tiêu QG NS&VSNT, Bộ NN và PTNT năm 2008.

Các loại hình cấp nước nông thôn: Số liệu báo cáo của Văn phòng CTMTQG về CN&VSNT cho thấy, chỉ có 18% số hộ gia đình được cấp nước từ các công trình cấp nước tập trung, 22% số hộ dùng nước từ giếng khoan, 23% từ giếng đào, 2% từ bể, lu chứa nước mưa và còn 9% từ các nguồn nước kênh rạch, ao hồ chỉ qua sơ lãg.

Đối với cấp nước nông thôn Việt Nam, **giếng đào** truyền thống là nguồn nước phổ biến nhất. Có đến 23% dân nông thôn có giếng đào lớn. Vùng Duyên hải Bắc và Nam Trung Bộ có tỉ lệ sử dụng nước từ giếng đào xây gạch cao nhất (70%), trong khi các tỉnh Tây Nguyên và Bình Phước, Đông Nam Bộ, thường sử dụng giếng đất (54%). Mối quan hệ giữa thu nhập

và giếng đào khá rõ nét, các hộ có thu nhập thấp thường sử dụng mô hình này.

Giếng khoan là nguồn cấp nước phổ biến thứ hai hiện nay. Ước tính khoảng 22% số hộ gia đình nông thôn sử dụng giếng khoan làm nguồn cấp nước sinh hoạt chính. Gia tăng sử dụng giếng khoan trong 10 năm trở lại đây đã phản ánh một thực tế là càng ngày càng ít gia đình sử dụng giếng đào và nguồn nước mặt không đảm bảo. Giếng khoan đảm bảo cung cấp ổn định nguồn nước vào mùa khô gấp 4 lần so với giếng đào, và ngăn chặn ô nhiễm tốt hơn. Các hộ gia đình dùng giếng khoan chủ yếu ở vùng đồng chiêm trũng, đồng bằng ven biển và thường là các gia đình thu nhập cao. Vùng Đông Nam Bộ, Đồng bằng sông Hồng và Đồng bằng sông Cửu Long có tỷ lệ giếng khoan cao nhất (28 – 36%). Tuy nhiên, các tỉnh Đồng Tháp, An Giang, Tiền Giang, Vĩnh Long và Bến Tre có tỷ lệ giếng khoan chưa đến 10% do không có nước nguồn sạch ở tầng nông.

Nước máy là loại hình cấp nước hiện đại ở nông thôn. Tính đến tháng 6 năm 2008, khoảng 18% hộ dân nông thôn được sử dụng nước máy, bao gồm cả cấp nước tại vòi hộ gia đình và qua vòi công cộng. Các tỉnh không có nguồn nước ngầm và nước mặt chất lượng tốt, thì có tỉ lệ sử dụng nước máy cao hơn, ví dụ: vùng ô nhiễm sắt, mangan tại đồng bằng sông Hồng và vùng ô nhiễm nước mặt ở vùng Đông Nam Bộ.

Nước sông và ao hồ: mặc dù số hộ sử dụng nước mặt không đảm bảo để ăn uống là rất thấp, chỉ có 12% gia đình nông thôn, nhưng tỉ lệ lại rất chênh lệch giữa các vùng. Tỉ lệ này cao nhất ở các tỉnh Đồng Tháp (88%), An Giang (70%) và Vĩnh Long (81%).

Nước mưa: Nước mưa có thể là một nguồn nước an toàn, có chất lượng cao nếu được hứng và trữ đúng cách. Chỉ có 11% dân số phụ thuộc hoàn toàn vào nước mưa, khi họ không còn bất cứ nguồn nào khác. Tuy nhiên

những gia đình này thường bị thiếu nước về mùa khô. Nước mưa được sử dụng chủ yếu ở vùng Đồng bằng sông Hồng (31-52%), vùng Đồng bằng sông Cửu Long và vùng Duyên hải Bắc Trung Bộ. Dụng cụ chứa nước mưa là môi trường tốt cho muỗi phát triển, dễ bệnh sốt rét và sốt xuất huyết.

Mua nước sinh hoạt: Có khoảng 1% dân nông thôn phải mua nước sinh hoạt. Vùng Đông Nam Bộ có tỷ lệ mua nước cao nhất (2 - 4%), tiếp đến là Ninh Thuận và Bình Thuận, nơi chịu nhiều hạn hán và các quận ven đô của TP. Hồ Chí Minh, nơi bị xâm mặn và ô nhiễm công nghiệp.

2.1.2. Thực trạng cấp nước tập trung nông thôn Việt Nam

2.1.2.1 Xu hướng phát triển cấp nước tập trung nông thôn

Trong 10 năm qua, qui mô, công nghệ cấp nước cũng được cải thiện, chuyển dần từ các công trình cấp nước nhỏ lẻ theo hộ gia đình sang các công trình cấp nước tập trung. Tỷ lệ dân cư nông thôn sử dụng **nước máy** tăng nhanh trong những năm qua, từ 4%-6% (năm 2004) tăng lên đến 18% (tháng 6/2008) và ước tính 20% (cuối năm 2008), bao gồm cả cấp nước tận hộ và qua vòi công cộng. Vùng đồng bằng sông Cửu Long đang dẫn đầu về tỷ lệ hộ được cấp nước máy cao, 45% các hộ dân được sử dụng nước máy. Tuy nhiên có sự phân bố không đều và chênh lệch giữa các tỉnh: Tiền Giang (72%), Cà Mau (35%) trong khi Bạc Liêu (10%). Ngoài vùng đồng bằng sông Cửu Long, một số tỉnh khác có tỷ lệ sử dụng nước máy cao hơn nhiều so với các tỉnh khác là: Yên Bái (49%), Thừa Thiên - Huế (47%), Bình Thuận (40%), Quảng Bình (32%), Hà Nam (30%), Gia Lai (22%). Các tỉnh trên đều không có nguồn nước ngầm và nước mặt chất lượng tốt, nên các hộ gia đình buộc phải tham gia các sáng kiến cấp nước tập trung của cộng đồng.

2.1.2.2 Mô hình công nghệ cấp nước tập trung nông thôn Việt Nam

Cuối năm 2005, kết thúc giai đoạn 1 Chương trình Mục tiêu quốc gia cấp

nước và vệ sinh nông thôn, cả nước có hơn 7.000 công trình cấp nước tập trung được thiết kế và đầu tư xây dựng theo 4 công nghệ phổ biến. Mỗi công nghệ có những ưu nhược điểm riêng đòi hỏi trình độ, năng lực quản lý khác nhau.

+ *Công trình cấp nước tập trung sử dụng nước ngầm* là hệ thống cấp nước cho nhiều hộ gia đình; nước được bơm từ giếng khoan (nguồn nước ngầm), sau khi xử lý được dẫn đến các hộ sử dụng bằng bơm điện và hệ thống đường ống dẫn nước. Ưu điểm là chất lượng nước ổn định, đảm bảo vệ sinh và sử dụng được lâu dài; hạn chế là công tác quản lý, vận hành và bảo dưỡng công trình đòi hỏi chuyên môn và chi phí cao.

+ *Công trình cấp nước tập trung sử dụng nước mặt* là hệ thống cấp nước cho nhiều hộ gia đình; nước được bơm từ sông, hồ sau khi xử lý được dẫn đến các hộ sử dụng bằng bơm điện và hệ thống đường ống dẫn nước. Công nghệ thường được áp dụng ở vùng tập trung dân cư, có nguồn nước mặt dồi dào, đảm bảo dùng được cho mục đích cấp nước sinh hoạt. Do yêu cầu trình độ cán bộ kỹ thuật và quản lý có chuyên môn, công tác quản lý và vận hành công trình sau xây dựng cần được chú trọng.

+ *Công trình cấp nước tự chảy* lấy nước từ suối hoặc mạch lộ sau khi xử lý (hoặc không cần xử lý, tùy theo chất lượng nước nguồn) được dẫn tự chảy về các hộ sử dụng nước bằng hệ thống đường ống do sự chênh lệch về độ cao giữa nguồn nước và khu dân cư. Công trình áp dụng công nghệ đơn giản, *phù hợp với trình độ của cộng đồng* dân cư miền núi, kinh phí xây dựng, vận hành và bảo dưỡng thấp. Tuy nhiên, chất lượng và lưu lượng nước thường không ổn định theo mùa, thường ô nhiễm về mùa mưa.

+ *Cấp nước hồ trên núi* là loại hồ khai thác nguồn nước ngầm thấm rỉ, nước trong các vỏ phong hoá nứt nẻ, nước mưa chảy theo sườn núi. Hồ thường có dung tích chứa nước khá lớn, một phần cấp nước tự chảy cho mục

đích sinh hoạt. Tuy nhiên, chất lượng và lưu lượng nước không ổn định, xây dựng phức tạp, kinh phí xây dựng cao, cần khảo sát địa chất thủy văn, địa tầng trước khi xây dựng. Tư nhân và cộng đồng khó có khả năng thực hiện được.

Công trình có qui mô càng lớn, công nghệ vận hành càng phức tạp thì yêu cầu trình độ, năng lực quản lý vận hành càng cao. Qui mô và công nghệ là hai rào cản kỹ thuật cơ bản thách thức hiệu quả bền vững của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung ở nông thôn Việt Nam (bảng 2.2).

Bảng 2.2: Phân loại công trình theo qui mô công trình và công nghệ xử lý

Qui mô công trình			Công nghệ xử lý	
Phân loại	Công suất (m ³ /ngàyđêm)	Số hộ	Đơn giản	Phức tạp
Rất nhỏ	dưới 50	100	- Không có hệ thống xử lý nước hay có nhưng đơn giản (như lọc thô, lắng cặn, lọc sắt qua lớp cát, v...v...); - Hệ thống đường ống dẫn nước chỉ có 2 đường truyền dẫn và đường phân phối.	- Có hệ thống xử lý vật chất trong nước nguồn (như độ đục, sắt, mangan, hữu cơ, vi sinh, vv..) hoặc xử lý bằng thiết bị kín; - Hệ thống đường ống dẫn nước có trên 3 loại gồm: đường ống truyền tải, ống phân phối, ống đấu nối vào hộ dân.
Nhỏ	50 – 300	100 – 600		
Trung bình	300 – 500	600 – 1000		
Lớn	trên 500	trên 1000		

Nguồn: Hội thảo Tổng kết Chương trình Mục tiêu Quốc gia CN&VSNT 2005

Bên cạnh đó, căn cứ vào phạm vi và qui mô cộng đồng dân cư trong địa bàn phục vụ, các công trình cấp nước nông thôn được phân ra 5 loại là: xóm, thôn, liên thôn, xã, liên xã/ huyện.

Căn cứ năng lực chuyên môn của đội ngũ cán bộ quản lý và kỹ thuật viên của một mô hình quản lý cụ thể có thể phân ra làm 3 cấp độ quản lý là:

Cao	• 40% cán bộ công nhân vận hành có trình độ bậc 4/7 ngành (cấp thoát nước hoặc cơ khí) • 20% cán bộ công nhân vận hành đã được tham gia các lớp tập huấn ngắn hạn
Trung bình	• dưới 40% cán bộ công nhân vận hành có trình độ bậc 4/7 ngành (cấp thoát nước hoặc cơ khí) • có một số cán bộ công nhân vận hành đã được tham gia các lớp tập huấn ngắn hạn
Thấp	• Không có kiến thức vận hành • có ít cán bộ công nhân vận hành đã được tham gia các lớp tập huấn ngắn hạn

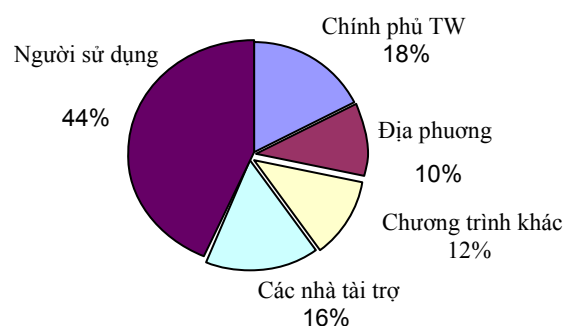
Nguồn: Hội thảo Tổng kết Chương trình Mục tiêu Quốc gia CN&VSNT 2005

2.1.3. Xu hướng xã hội hóa đầu tư cấp nước nông thôn

Để đạt mục tiêu thiên niên kỷ, dự tính tổng đầu tư cho ngành cấp nước nông thôn là khoảng 24.841 tỷ đồng. Một thực tế cho thấy qua 7 năm thực hiện Chương trình Mục tiêu Quốc gia giai đoạn 1 (1998-2005), tỉ trọng ngân sách Chính phủ ngày càng giảm khi vốn huy động từ dân ngày càng tăng so với tổng mức đầu tư ngành của toàn xã hội.

Theo nguồn của Văn phòng Chương trình mục tiêu quốc gia trong Hội thảo Tổng kết Chương trình 2005, tổng đầu tư xã hội cho cấp nước nông thôn, đến cuối năm 2006, là 6.500 tỷ đồng; trong đó vốn dân đóng góp khoảng 44%, ngân sách 18%, tài trợ của quốc tế 16%, địa phương 10% và 12% từ các nguồn khác (khoảng 1% của tư nhân)(hình 2.1).

Nguồn vốn của CN&VSNT (tổng số 6.500 tỷ Vnd)



Hình 2.1 : Tỷ lệ vốn đóng góp xây dựng cấp nước nông thôn từ các nguồn khác nhau.

Các hộ gia đình là chủ đầu tư lớn nhất cho cấp nước nông thôn. Theo đà phát triển chung, tỷ lệ đóng góp này sẽ ngày càng tăng. Phân tích các tài liệu về mức sống người dân cho thấy:

+ Ở nhiều vùng mức đầu tư của người dân vào cấp nước sạch còn thấp so với tiềm năng [77, 112-114];

+ Các nguồn hỗ trợ đầu tư từ ngân sách và nhà tài trợ cần được sử dụng tốt hơn nhằm huy động thêm vốn đóng góp của các hộ dân [77, 114-115].

Nguồn dân thực sự đóng góp gồm: “dân góp”, “tín dụng” và một phần “đóng góp của địa phương”. “Đóng góp của địa phương” là nguồn đóng góp của chính quyền địa phương gồm được huy động từ ngân sách xã hoặc của hộ dân. Hơn nữa, vốn đầu tư từ Chương trình Mục tiêu Quốc gia chủ yếu dùng xây dựng các công trình nước tập trung. Như vậy, 44% vốn dân đóng góp trên chỉ là con số đóng góp cho các công trình cấp nước tập trung, con số thật về tỉ trọng vốn của dân bao gồm các loại cấp nước nhỏ lẻ trên thực tế vượt xa mức “dân góp” theo cách thức tổng hợp hiện nay.

Người dân thường tích cực đóng góp vào các hạng mục công trình liên quan trực tiếp đến nâng cao điều kiện cấp nước hộ gia đình hơn là các hạng mục công cộng. Chính vì vậy, người dân góp phần nhiều vào kinh phí xây dựng mạng lưới đường ống cấp, khi các công trình đầu mối do nhà nước (ngân sách và nhà tài trợ) đầu tư.

Mức đóng góp của địa phương thay đổi theo vùng và loại hình hệ thống cấp nước. Ở vùng Miền núi phía Bắc và vùng ven biển, qui mô công trình tương đối nhỏ, mức đóng góp chiếm khoảng 0%-20% tổng mức đầu tư công trình. Vùng đồng bằng thấp trũng và vùng ven biển, các hệ thống qui mô lớn có mức đóng góp lên đến 60% chi phí. Ở Hà Tĩnh và Nghệ An - nơi thực hiện thí điểm cơ chế tài chính do Đan Mạch hỗ trợ, mức đóng góp của địa phương từ 40% kinh phí công trình trở lên. Kinh nghiệm thực thi cho thấy, mức đóng

góp của người dân ở khoảng 40 - 60% là hợp lý và phù hợp với năng lực tài chính. Ở những vùng khó khăn về nguồn nước và điều kiện kinh tế cao, mức đóng góp càng cao, như vùng Đồng bằng sông Hồng và vùng Duyên hải Miền Trung (bảng 2.3).

Bảng 2.3: Tổng hợp cơ cấu nguồn vốn Chương trình mục tiêu quốc gia

Địa phương	Tổng số vốn đầu tư	Chia ra						% dân góp
		NSTW	NSDP	Dân góp	Khác	Tín dụng	Quốc tế	
Địa phương	3.000,527	581,600	776,181	699,302	62,403	686,576	194,465	46.19
MN phía Bắc	609,825	164,900	274,610	48,180	37,500	58,079	26,556	17.42
ĐB Sông Hồng	607,837	57,850	52,092	242,607	8,575	154,709	92,004	65.37
Bắc Trung Bộ	350,962	45,250	113,918	88,756	5,000	98,000	38	53.21
DH Mtrung	701,497	106,450	87,490	252,601	10,328	183,327	61,301	62.14
Tây nguyên	163,875	73,550	25,295	11,475	0	52,000	1,555	38.73
Đông nam bộ	134,254	15,800	71,332	34,122	1,000	12,000	0	34.35
ĐB sông CL	432,277	117,800	151,444	21,561	0	128,461	13,011	34.71

Nguồn: Báo cáo Chương trình mục tiêu Quốc gia về cấp nước và vệ sinh nông thôn, 2008

Đối với các dự án sử dụng phương thức “tiếp cận theo nhu cầu”, mức đóng góp thường cao hơn các dự án đầu tư đơn thuần. Phần lớn đầu tư của người sử dụng phục vụ cho mục đích mở rộng mạng, đầu nối hộ gia đình, chứ không phải đầu tư cho các hạng mục đầu mối công trình.

Tính đến hết tháng 12 năm 2007 tổng dư nợ vay thực hiện xây dựng công trình cấp nước sạch và công trình vệ sinh của các hộ gia đình cả nước là 1.717 tỷ đồng, trong đó chỉ có 0,792 tỷ đồng nợ quá hạn chiếm tỷ lệ 0,05% và chưa có hộ nào mất khả năng thanh toán [46, 15-25].

2.2. THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG CỦA HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN VIỆT NAM

Bên cạnh việc kế thừa kết quả các nghiên cứu đã có, thực trạng quản lý dựa vào cộng đồng công cấp nước tập trung nông thôn được đánh giá chủ yếu trên cơ sở kết quả khảo sát hiện trường trong thời gian nghiên cứu. Hệ thống các tiêu chí đánh giá tính phù hợp, hiệu quả bền vững của từng mô hình (đã trình bày ở Chương I) được cụ thể hóa thành câu hỏi phỏng vấn các đối tượng khác. Trên cơ sở kết quả phỏng vấn, cơ sở dữ liệu (phụ lục 3) được xây dựng, xử lý để rút ra những phân tích sâu hơn về hiện trạng chung hình thức quản lý dựa vào cộng đồng, cũng như hiệu quả bền vững vận hành của từng mô hình quản lý trong bối cảnh phát triển chung của ngành cấp nước nông thôn và khu vực nông thôn.

2.2.1. Khái quát thực trạng tổ chức và vận hành công trình cấp nước tập trung nông thôn

Các cơ quan quản lý nhà nước phân nhóm tổ chức quản lý công trình cấp nước tập trung nông thôn trong và sau đầu tư thành 6 loại hình khác nhau, gồm: 1) Trung tâm NS&VSMTNT; 2) UBND xã; 3) Hợp tác xã; 4) Công ty (tư nhân, cổ phần, TNHH); 5) Hộ tư doanh; và 6) Cộng đồng.

Theo báo cáo của 39 tỉnh, thành phố cho thấy trong số 4.803 công trình cấp nước tập trung thì có 2.025 công trình hoạt động tốt chiếm tỷ lệ 42%; 1.566 công trình hoạt động ở mức trung bình chiếm tỷ lệ 33%; 991 công trình hoạt động kém hiệu quả chiếm 20,5% và còn tới 221 công trình không hoạt động chiếm 4,5%. Do việc quản lý, sử dụng công trình sau xây dựng còn kém hiệu quả, hầu hết các công trình CNTT chưa tích lũy được các quỹ tái sản xuất, tái đầu tư nhằm đảm bảo duy trì quản lý khai thác và tự khắc phục xử lý tu sửa công trình khi xảy ra sự cố.

Bảng 2.4: Hiện trạng quản lý vận hành công trình cấp nước tập trung hoàn thành đầu tư giai đoạn 1998-2005

TT	Tổ chức quản lý vận hành	Số lượng (công trình)	Tỉ lệ (%)	Tình trạng hoạt động (%)			
				Tốt	TB	Kém	Không
1	Trung tâm NS&VSMTNT	1.996	45,0	61,9	25,2	9,5	3,5
2	UBND xã	1.105	24,9	37,6	55,8	2,2	4,3
3	Hợp tác xã	153	3,5	58,8	30,1	9,2	2,0
4	Công ty (TN, CP, TNHH)	36	0,8	100	-	-	-
5	Hộ tư doanh	140	3,2	38,6	50,0	10,7	0,7
6	Cộng đồng	1.033	22,6	25,2	50,0	21,5	3,3

Nguồn: Báo cáo Tổng kết giai đoạn 1, Chương trình mục tiêu QG NS&VSNT, 2005

Quản lý dựa vào cộng đồng thường áp dụng ở những công trình cấp nước có qui mô từ rất nhỏ đến trung bình, có phạm vi cấp nước từ thôn, liên thôn và lớn nhất là toàn xã, sử dụng công nghệ đơn giản. Những công trình có qui mô trung bình đến lớn, sử dụng công nghệ phức tạp, hiện đại, qui mô cấp nước từ liên thôn đến liên xã do các công ty quản lý. Tuy nhiên, do dân cư nông thôn sống phân tán, rải rác nên những công trình có qui mô nhỏ phổ biến hơn công trình qui mô lớn. Bảng 2.4 tóm tắt tình hình chung của các mô hình quản lý áp dụng phổ biến tại Việt Nam theo quy mô công trình, phạm vi thị trường cấp nước và yêu cầu trình độ năng lực quản lý, vận hành.

Nhìn chung tính bền vững của công trình chưa cao và việc xác định mô hình quản lý nào phù hợp đảm bảo tính bền vững của công trình sau đầu tư còn lúng túng.

Bảng 2.5: Hình thức quản lý cấp nước nông thôn theo đặc điểm thị trường và công nghệ

	Hình thức quản lý	Qui mô công trình	Đặc điểm công nghệ	Phạm vi thị trường	Năng lực quản lý
1.	Cộng đồng	nhỏ rất nhỏ	đơn giản	thôn	thấp
2.	Hộ tư doanh	nhỏ rất nhỏ	đơn giản	thôn	trung bình thấp
3.	Hợp tác xã	trung bình nhỏ	phức tạp đơn giản	Xã liên thôn	cao trung bình
4.	Doanh nghiệp tư nhân	lớn trung bình	phức tạp đơn giản	Xã liên thôn	cao trung bình
5.	Trung tâm Nước sạch	lớn trung bình	phức tạp đơn giản	Xã liên thôn	cao trung bình
6.	Công ty cổ phần	lớn trung bình	phức tạp đơn giản	Huyện liên xã / xã	cao trung bình

Nguồn: Tác giả tổng kết từ kết quả khảo sát, 2008

2.2.2. Hiệu quả bền vững của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn Việt Nam

Theo kết quả khảo sát công trình cấp nước tập trung nông thôn do cộng đồng quản lý năm 2008 (phụ lục 3), người sử dụng nước, cán bộ vận hành bảo dưỡng và cấp chính quyền địa phương đánh giá hiệu quả công trình rất khả quan: 27% công trình được đánh giá đạt hiệu quả rất tốt, 36% ở mức tốt, 25% ở mức trung bình và chỉ có 12% kém. Tuy nhiên, nếu xem xét các công trình theo bảy tiêu chí đánh giá về hiệu quả bền vững (chương 1), thì phần lớn các công trình đều không đạt hiệu quả bền vững, chủ yếu về khía cạnh kinh tế-tài chính và công nghệ - kỹ thuật.

Về mặt văn hóa – xã hội, 51/52 công trình khảo sát đang cấp nước cho

trên 70% dân cư trong cộng đồng, không gây tác động xấu về mặt xã hội như: mâu thuẫn, xung đột nội bộ, bất bình đẳng giới. Tuy nhiên vấn đề chênh lệch mức sống giữa các hộ giàu và nghèo vẫn chưa giải quyết được, do phần lớn các hộ nghèo trong cộng đồng sống ở khu vực hẻo lánh, xa trục chính đường ống nên không đầu nối được ngay trong giai đoạn đầu.

Về mặt công nghệ - kỹ thuật: Số lượng và chất lượng nước cung cấp ở nhiều nơi hiện đang bị giảm sút. Tỷ lệ thất thoát còn rất cao, phổ biến ở mức 25 – 40%, cá biệt có những nơi lên đến 60%. Tỷ lệ thất thoát cao xuất phát từ những rào cản về mặt kỹ thuật khi xây lắp và quản lý đường ống do: 1) lắp đặt không đúng qui cách, 2) công tác kiểm tra giám sát thường xuyên bị lơ là, 3) thiếu thiết bị kiểm tra. Tại công trình đầu mối, các sự cố kỹ thuật nhỏ thường xuyên xảy ra và tình hình cấp điện không ổn định nên các công trình thường ngừng cấp nước từ 5-24 ngày/ năm. Mật độ mắc lỗi kỹ thuật tỉ lệ nghịch với trình độ cơ điện chung của cán bộ vận hành. Công tác đào tạo kỹ thuật thường được tổ chức ồ ạt trong giai đoạn đầu tư và không tiếp tục triển khai ở giai đoạn hậu đầu tư. Hiện tại, nhu cầu nâng cao trình độ vận hành bảo dưỡng bổ sung chiếm tỉ lệ rất cao, khoảng 76%.

Về mặt kinh tế - tài chính: mặc dù với tỷ lệ thất thu rất thấp (dưới 5%) và phí nước trung bình tương đối cao từ 2.000 – 3.500 đ/m³, 12% công trình cấp nước không đủ bù đắp chi phí vận hành, 43% công trình đủ bù đắp bảo dưỡng nhỏ và chỉ có 12% đủ tích lũy cho bảo dưỡng lớn qua quỹ tái sản xuất. Phần lớn cán bộ vận hành bảo dưỡng làm việc trên tinh thần tự nguyện với mức phụ cấp từ 50.000 đ – 200.000 đ/ tháng. Công trình đạt hiệu quả kinh tế cao hơn khi cán bộ quản lý đã từng có kinh nghiệm kinh doanh.

Mức độ tham gia của cộng đồng chủ yếu ở “bậc thang hai” và “bậc thang ba” trong thang Micheal Dower, người dân sử dụng nước không được tham gia từ giai đoạn lập kế hoạch đầu tư, lựa chọn công nghệ phù hợp với

trình độ vận hành, *giám sát cộng đồng* các nhà thầu trong quá trình xây lắp và ban quản lý trong giai đoạn vận hành, phải xin ý kiến phê duyệt của chính quyền (xã, huyện hoặc tỉnh, tùy theo quy mô) khi cần sửa chữa lớn. Chỉ một số rất ít công trình do cộng đồng đầu tư toàn bộ, chủ sở hữu là tập thể người sử dụng nước được chính quyền địa phương công nhận, thì người dân mới thực sự có quyền tự quyết các vấn đề chiến lược theo hình thức dân chủ trực tiếp (biểu quyết, bỏ phiếu, ...), hay gián tiếp thông qua đại diện. Tuy nhiên, giá nước vẫn phải tuân thủ theo quyết định chung của Hội đồng nhân dân.

Mỗi mô hình quản lý dựa vào cộng đồng có tỉ lệ “xã hội hóa” khác nhau. Ở những nơi trình độ phát triển kinh tế hàng hóa cao hơn thì thường áp dụng các mô hình có tỉ lệ vốn góp của dân cao hơn (tổ hợp tác 1, nhóm sử dụng nước, HTX tiêu dùng) và công trình vận hành đạt hiệu quả kinh tế cao hơn. Tỉ lệ sản xuất hàng hóa nông nghiệp và phi nông nghiệp tỉ lệ thuận với khả năng sẵn sàng chi trả giá nước ở mức cao (3.500-5.000 đ/m³) của cộng đồng dân cư. Các tỉnh có môi trường kinh doanh nông thôn phát triển hơn nên ý thức làm chủ của cộng đồng cũng cao hơn (ví dụ: Đồng bằng sông Cửu long).

Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng trong cấp nước tập trung nông thôn Việt Nam bao gồm các mô hình tổ chức: Tổ đổi công, Hội đồng thôn bản, Tổ hợp tác, Hội/ Nhóm sử dụng nước, Hợp tác xã tiêu dùng quản lý cấp nước, Hợp tác xã cấp nước và Hợp tác xã điện nước, Câu lạc bộ nước sạch. Nguyên tắc chung về Mức độ tham gia của người dân vào các mô hình khác nhau rất khác nhau.

2.2.2.1 Tổ đổi công

Tổ đổi công là mô hình tổ chức cộng đồng đơn giản nhất và khá phổ biến ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long. Ba bốn hộ gia đình cùng sản xuất một loại hàng hoá, tự liên kết với nhau thành một tổ đổi công. Các hộ giúp đỡ nhau sản xuất và tiêu thụ sản phẩm, cùng đầu tư hệ nước tưới và nước sinh

hoạt chung. Các hộ không mắc đồng hồ riêng, tự nguyện đóng góp chi phí sử dụng nước hàng tháng theo mức thoả thuận.

Mô hình tổ chức rất đơn giản: không ban quản lý, không kế toán và tự giám sát lẫn nhau. Mô hình này tương đối bền vững về mặt tài chính vì nguyên tắc “tự quyết” được tôn trọng tuyệt đối, người dân là chủ thật sự của công trình cấp nước, nắm quyền sở hữu công trình được chính quyền địa phương công nhận. Đại diện các hộ tự quyết định mức đầu tư, chất lượng dịch vụ cấp nước, chia sẻ chi phí đầu tư, vận hành và sửa chữa. Qui mô công trình thường rất nhỏ, nên suất đầu tư thường rất cao và chất lượng nước không được kiểm soát theo tiêu chuẩn. Tuy nhiên, tổ đổi công thường khó tiếp cận được đến các chính sách khuyến khích phát triển và cơ chế hỗ trợ của Chính phủ.

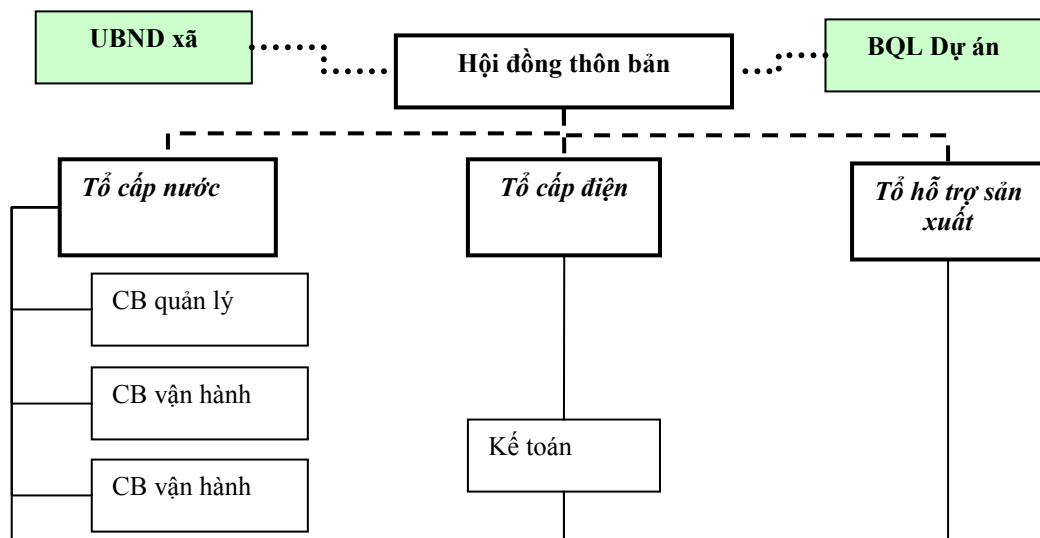
2.2.2.2 Hội đồng thôn bản

Mô hình Hội đồng thôn bản tương đối phổ biến ở các tỉnh miền núi phía Bắc (Sơn La, Yên Bái, Hoà Bình) và Nam Trung bộ (Quảng Bình, Quảng trị, Thừa Thiên – Huế). Hội đồng thôn bản là “di sản” của các dự án phát triển nông thôn do các tổ chức quốc tế và Chính phủ tài trợ. Hội đồng thôn bản được thành lập trong giai đoạn thực thi dự án để tham gia quản lý quỹ phát triển thôn bản. Phối hợp với UBND xã và cơ quan thực thi dự án, Hội đồng thôn bản xây dựng kế hoạch phát triển, tham gia triển khai tất cả các hoạt động phát triển thôn bản, bao gồm cả cấp nước sạch và vệ sinh.

Hội đồng thôn bản thường bao gồm 5-7 thành viên, do dân đề cử trực tiếp, đứng đầu là già làng/ trưởng bản, lập ra quy chế hoạt động và tuyên truyền đến từng hộ gia đình như một hương ước của làng, bản để cùng nhau chấp hành. Nhận thức của già làng/ trưởng bản về vai trò của nước sạch và vệ sinh nông thôn tác động rất lớn tới quá trình ra quyết định của cộng đồng về ưu tiên đầu tư cấp nước. Hội đồng chỉ định các cá nhân hoặc nhóm tổ quản lý,

vận hành từng công trình đầu tư theo mô hình trực tuyến. Trên thực tế, những cá nhân chịu trách nhiệm trực tiếp quản lý công trình thường chính là các thành viên trong Hội đồng thôn bản.

Mô hình Hội đồng thôn bản thường áp dụng để quản lý các công trình cấp nước tự chảy vùng núi, qui mô nhỏ, công nghệ đơn giản, chi phí vận hành rất thấp. Mức phí nước hàng tháng thu theo hình thức khoán khoảng 300-1.000 đ/tháng/người. Tuy nhiên, phần lớn các công trình tự chảy không thu phí nước. Vận hành và quản lý công trình thường được giao cho tổ cấp nước gồm 4 thành viên: 1 Tổ trưởng, 2 cán bộ vận hành bảo dưỡng, 1 kế toán (chung với các tổ khác). Tổ cấp nước vận hành theo cơ chế tình nguyện, thường không có lương hay phụ cấp, nếu có phụ cấp thì chỉ mang tính khuyến khích khoảng 50.000 đ/ tháng/ người. Vì vậy, hiệu quả quản lý khai thác công trình bị giảm dần theo thời gian, thậm chí ngừng hoạt động.



Chú thích: Quan hệ chỉ đạo - - - - -
 Quản lý hàng ngày _____
 Hỗ trợ của Nhà nước |

Hình 2.2: Sơ đồ tổ chức quản lý Hội đồng thôn bản

Mặc dù mô hình Hội đồng thôn bản thực sự phát huy rất cao tinh thần dân chủ và quyền tự quyết của người dân trong đầu tư xây dựng công trình cấp nước; từ bước đầu tiên khi đề xuất đầu tư, lựa chọn công nghệ, chi phí đầu tư, giám sát xây dựng, cho đến quản lý vận hành; nhưng hiệu quả hoạt động của công trình cấp nước vẫn chưa cao, và người dân chưa thực sự cảm nhận về quyền làm chủ. Nguyên nhân chủ yếu do chức năng của Hội đồng thôn bản thiên về chức năng thực hiện quản lý và sử dụng có hiệu quả quỹ đầu tư của Nhà nước, hơn là chủ động huy động nội lực của cộng đồng. Do cộng đồng chỉ tham gia đóng góp công lao động trong quá trình đầu tư xây dựng, nên tinh thần tự chủ, tự chịu trách nhiệm quản lý, nâng cấp công trình còn rất thấp, đặc biệt khi cần nâng cấp và sửa chữa công trình. Trách nhiệm bảo dưỡng công trình thường do chính quyền xã đảm nhiệm cả về thủ tục và kinh phí.

2.2.2.3 Tổ hợp tác

Tiền Giang là tỉnh đi đầu phát triển các tổ hợp tác dùng nước. Tổ hợp tác đầu tiên được thành lập năm 1999. Các tổ hợp tác vận hành, quản lý và bảo dưỡng các hệ thống cấp nước nông thôn. Công trình cấp nước tập trung do tổ hợp tác quản lý có qui mô khá đa dạng, từ rất nhỏ (dưới 50 hộ) đến trung bình (liên thôn) và lớn (xã, khoảng 5.000 hộ). Công nghệ cấp nước cũng tương đối đa dạng từ đơn giản đến phức tạp.

Tổ hợp tác quản lý công trình cấp nước tập trung nông thôn đạt hiệu quả bền vững khá cao. Công suất khai thác sử dụng phần lớn đạt trên 70% công suất thiết kế, phục vụ đủ nước sinh hoạt cho hơn 70% dân cư trong vùng, chất lượng nước đạt tiêu chuẩn chất lượng vệ sinh của y tế dự phòng, và thu đủ trang trải chi phí. Mức độ hài lòng của người dân ở mức cao và rất cao, duy trì được ổn định đoàn kết trong nội bộ cộng đồng. Tuy nhiên, tỷ lệ thất

thoát còn khá cao và thời gian ngừng cấp nước trong năm lớn hơn 1 ngày/năm. Thời gian ngừng cấp nước chủ yếu do nguồn điện nông thôn không đảm bảo liên tục và những sự cố kỹ thuật nhỏ khi vận hành công trình cấp nước rất hay xảy ra.

Trên thực tế, quá trình hình thành các tổ hợp tác cấp nước bắt nguồn từ hai phương thức rất khác nhau: Tổ hợp tác 1, do dân chủ động thành lập và đăng ký với chính quyền xã, và Tổ hợp tác 2, do chính quyền xã thành lập và giới thiệu với cộng đồng. Vai trò, chức năng nhiệm vụ và quyền tự chủ trong quá trình quản lý vận hành của từng Tổ hợp tác rất khác nhau phụ thuộc vào quá trình thành lập.

Bảng 2.6: Hiệu quả hoạt động công trình cấp nước do tổ hợp tác quản lý

Tên công trình	Năm khánh thành	Qui mô	Hiệu quả hoạt động	% công suất khai thác	% dân được cấp nước	Số ngày ngừng cấp	Phí nước 1m ³	Tình hình tài chính	% thất thoát	% chất lượng đạt vệ sinh
Thôn 3 xã Cư Nia	2005	thôn	Khá	90%	100%	0	2,200	Đủ chi	40%	Ko KT
Buôn Eathling, Cư Jút	2005	thôn	Khá		49%	50	1,800	Đủ chi	40%	Ko KT
Bon U2, Eathling, Cư Jút	2003	thôn	Khá	50%	50%	50	2,000	Đủ chi	20%	Ko KT
Trạm Tân Phú 2, Chợ Gạo	1999	thôn	Kém	85%	75%	20	2,000	Đủ chi	20%	100%
Trạm Tân Bình 2B	2004	thôn	TB	33%	95%	30	2,000	Đủ chi	25%	100%
Trạm Điền Thanh	1999	liên thôn	TB	75%	95%	10	1,800	Đủ chi	30%	100%
Trạm Tân Thuận 1	2001	liên thôn	Tốt	100%	100%	0	3,000	có lương	30%	100%
Trạm ấp Tân Thuận	2002	thôn	Tốt	80%	77%	20	3,000	Đủ chi	Ko đo	100%
Trạm xã Cẩm Chế	2007	xã	Tốt	25%	50%	40	3,000	có lương	30%	100%
Xã Phụng Hoàng, Thanh H	2004	xã	Khá	100%	60%		3,200	Đủ chi	40%	100%
Trạm Nhị Hồ, Phú Lộc		xã	Kém		80%		1,300	không đủ	22%	Ko KT

Nguồn: Khảo sát của tác giả, 2008

Tổ hợp tác 1 được thành lập mang tính tự phát khi chưa có dự án, phản ánh nhu cầu cấp thiết về nước sạch của bản thân cộng đồng. Cộng đồng tự thành lập tổ hợp tác với vai trò “đại diện cộng đồng” lập dự án, giao dịch với các cơ quan chức năng để tìm nguồn vốn, huy động dân đóng góp, thuê nhà thầu, quản lý đầu tư xây lắp, chịu trách nhiệm vận hành bảo dưỡng. Do cộng đồng chính là người chủ đầu tư thực sự, Nhà nước hỗ trợ theo phương châm “dân làm, nhà nước hỗ trợ” nên các Tổ hợp tác 1 hoạt động khá hiệu quả. Tình hình tài chính rất tốt, thu đủ bù đắp chi phí và lập quỹ phát triển sản xuất. Người dân cùng quyết định chất lượng dịch vụ, giá nước, nâng cấp và mở rộng công trình. Giá nước phổ biến từ 2.000 – 3.000 đ/m³ và thu theo tháng, hay theo vụ, mùa dựa trên sự đồng thuận chung. Tỷ lệ hộ sử dụng nước đóng giá đạt 90%-100%. Báo cáo tài chính minh bạch trước dân. Mô hình quản lý Tổ hợp tác 1 rất đơn giản, gồm 2-3 cán bộ vừa trực tiếp vận hành, vừa thu giá nước và quản lý sổ sách chi tiêu. Các cán bộ này thường chỉ được đào tạo ngắn hạn về quản lý và vận hành, nên còn nhiều hạn chế, rất cần được giúp đỡ tập huấn, nâng cao năng lực.

Tổ hợp tác 2 là “cánh tay kéo dài” của UBND xã quản lý công trình cấp nước tập trung do ngân sách nhà nước đầu tư xây dựng. Nhà nước/ nhà tài trợ đầu tư công trình đầu mối và đường ống truyền tải, xã đầu tư phát triển mạng ống nhánh và đấu nối hộ dân. Sau giai đoạn đầu tư, công trình cấp nước được chuyển giao cho địa phương (Xã) quản lý. Xã thành lập tổ hợp tác cấp nước để quản lý công trình và cử chuyên viên UBND xã chuyên trách hoặc bán chuyên trách hỗ trợ Tổ hợp tác. Tổ hợp tác hoạt động dưới sự quản lý của UBND xã, được xã cho sử dụng tài khoản và con dấu trong giao dịch. Tổ hợp tác 2 gồm 3-6 cán bộ, nhiệm vụ chủ yếu của Tổ hợp tác tập trung vào theo dõi kiểm tra hệ thống và việc cấp nước, vận động thêm các hộ gia đình khác kết nối và sử dụng nước sạch, hàng tháng thu tiền nước. UBND xã quản lý sổ sách chi tiêu và định kỳ thông báo cho dân. Giá nước do xã quyết định, trên

cơ sở quyết định mức giá trần của Hội đồng nhân dân, tùy theo tỷ lệ thất thoát và khả năng trợ giá của xã. Vì vậy, giá nước giao động từ 1.300 – 3.500đ/m³, thu theo tháng, vừa đủ chi phí vận hành và sửa chữa nhỏ. Kinh phí sửa chữa lớn do xã hỗ trợ. Quyết định đầu tư nâng cấp, mở rộng hệ thống cấp nước do xã quyết định sau khi xin phê duyệt của cấp trên.

Mô hình Tổ hợp tác 2 rất phổ biến ở các tỉnh đồng bằng sông Hồng. Theo mô hình này, người dân chỉ đóng vai trò “người hưởng lợi”, không đóng góp xây dựng, không tham gia vào quá trình ra quyết định. Điều này là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến việc nhiều trạm cấp nước tập trung sau khi đầu tư các hạng mục công trình đầu mối, đã rơi vào tình trạng “đắp chiếu để đấy” do hoặc UBND xã chưa có kinh phí đầu tư mạng ống nhánh hoặc dân không đăng ký đầu nối.

Đối với mô hình này, đa số các công trình được quản lý vận hành đều chưa thực sự đạt hiệu quả cao, xuất hiện các vấn đề như: công trình xuống cấp, hỏng hóc, tổ chức quản lý không rõ ràng, cán bộ quản lý không có chuyên môn nghiệp vụ, chế độ làm việc chủ yếu là kiêm nhiệm, hay thay đổi nhân sự. Đối với vấn đề tài chính, không hạch toán độc lập, nên thu không đủ chi cho mọi hoạt động quản lý vận hành, duy tu, bảo dưỡng... mà chỉ đủ đảm bảo cho một số hoạt động gián tiếp như lương cán bộ quản lý, vận hành... Về lâu dài, UBND xã là cơ quan quản lý nhà nước cấp cơ sở, nên chủ yếu tập trung thực hiện công tác hướng dẫn, kiểm tra, giám sát các hoạt động của công trình cấp nước trên địa bàn phụ trách, việc quản lý vận hành trực tiếp nên giao cho dân tự quản. Tổ hợp tác 2 nên mở rộng quá trình dân chủ trực tiếp để từng bước tăng quyền tự quyết cho cộng đồng.

2.2.2.4. Hội/Nhóm sử dụng nước

Mô hình Hội/Nhóm sử dụng nước (Hội sử dụng nước) kế thừa từ kinh nghiệm Hội sử dụng nước trong “quản lý công trình thủy lợi có sự tham gia”.

Mô hình này xuất phát từ tỉnh Đắk Lắk và Đồng Nai, đến nay được áp dụng tương đối phổ biến ở các tỉnh khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, Miền núi phía Bắc và Tây nguyên.

Hội sử dụng nước có thể được thành lập ngay trong quá trình chuẩn bị đầu tư. Hội sử dụng nước là một tổ chức cộng đồng, gồm các hộ dân cư trong một khu vực, cùng có nhu cầu sử dụng nước sạch, tự nguyện kết hợp với nhau để chia sẻ trách nhiệm đầu tư, quản lý vận hành, bảo dưỡng, phân phối nước nhằm mang lại lợi ích cao nhất cho các thành viên. Các thành viên được tham gia bình đẳng trong quá trình ra quyết định chiến lược của tổ chức như: mức đầu tư, trình độ công nghệ, chất lượng dịch vụ, phạm vi công trình, lựa chọn nhà thầu, quy chế hoạt động, giá nước và phương thức thanh toán.

Bảng 2.7: Hiệu quả hoạt động một số công trình cấp nước do Hội sử dụng nước quản lý

Tên công trình	Năm khánh thành	Qui mô	Hiệu quả hoạt động	% công suất khai thác	% dân được cấp nước	Số ngày ngừng cấp	Phí nước 1m ³	Tình hình tài chính	% thất thoát	% chất lượng đạt TC vệ sinh
Trạm thôn 9, xã Nam Dong	2005	thôn	Tốt	80%	92%	2	3,500	đủ chi	30%	100%
Thôn 1 và 2 xã Đắk Drông	2006	liên thôn	TB	50%	49%	60	2,500	không đủ	25%	100%
Thôn 3 xã Đắk Drông	2005	thôn	Khá	90%	80%	12	2,500	đủ chi	50%	Ko KT
Thôn 9, 10, 11 xã Đắk Wil	2005	liên thôn	Khá	77%	80%	10	2,500	đủ chi	50%	100%
Thôn 4 xã Đắk Wil	2007	thôn	Tốt	68%	90%	0	2,000	đủ chi	40%	Ko KT
Thôn 01 xã Nam Dong	2005	thôn	Tốt	72%	150%	0	2,500	đủ chi	14%	100%
Thôn xã Eapô	2006	liên thôn	Tốt	78%	150%	15	2,500	đủ chi	35%	100%
Buôn Trum ngoài, Đắk Wil	2005	thôn	Tốt	72%	80%	50	2,000	đủ chi	20%	100%
Bản Khá, TP. Điện Biên	2008	thôn	Kém	100%	45%	0	0	Ko thu	Ko KT	0%
Bản Cò Chay, Mường Pồn	2006	thôn	Khá	100%	67%	0	0	Ko thu	Ko KT	Ko KT

Nguồn: Khảo sát của tác giả, 2008

Hội sử dụng nước quản lý công trình cấp nước tập trung nông thôn đạt hiệu quả bền vững khá cao. Hội đã giải quyết được “*hai nhiệm vụ, ba tham gia và bốn khó khăn*” trong cấp nước nông thôn. Hai nhiệm vụ là đưa nước hợp vệ sinh đến được hộ dân nông thôn và phát huy dân chủ cơ sở. Ba tham gia là người dân tham gia vào quản lý, tham gia vào hoạt động đầu tư và tham gia ra quyết định. Vì vậy, người dân thực sự kiểm tra, kiểm soát được hoạt động của công trình và bộ máy điều hành, giám sát hoạt động hàng ngày. Bốn khó khăn là huy động nguồn vốn đầu tư, thu tiền nước, bảo dưỡng công trình và đảm bảo công bằng cho các hộ dân trong cộng đồng khi tiếp cận đến các dịch vụ công ích.

Công trình có công suất khai thác sử dụng phổ biến từ 70% - 100% công suất thiết kế, phục vụ đủ nước sinh hoạt cho dân cư trong vùng, chất lượng nước đạt tiêu chuẩn chất lượng vệ sinh của y tế dự phòng, và thu đủ trang trải chi phí. Người dân hài lòng ở mức cao và rất cao, duy trì được ổn định đoàn kết trong nội bộ cộng đồng. Tuy nhiên, tỷ lệ thất thoát cao, nhiều ngày ngừng cấp do sự cố kỹ thuật ở công trình đầu mối, phổ biến nhất là cháy máy bơm, đài nước không hoạt động.

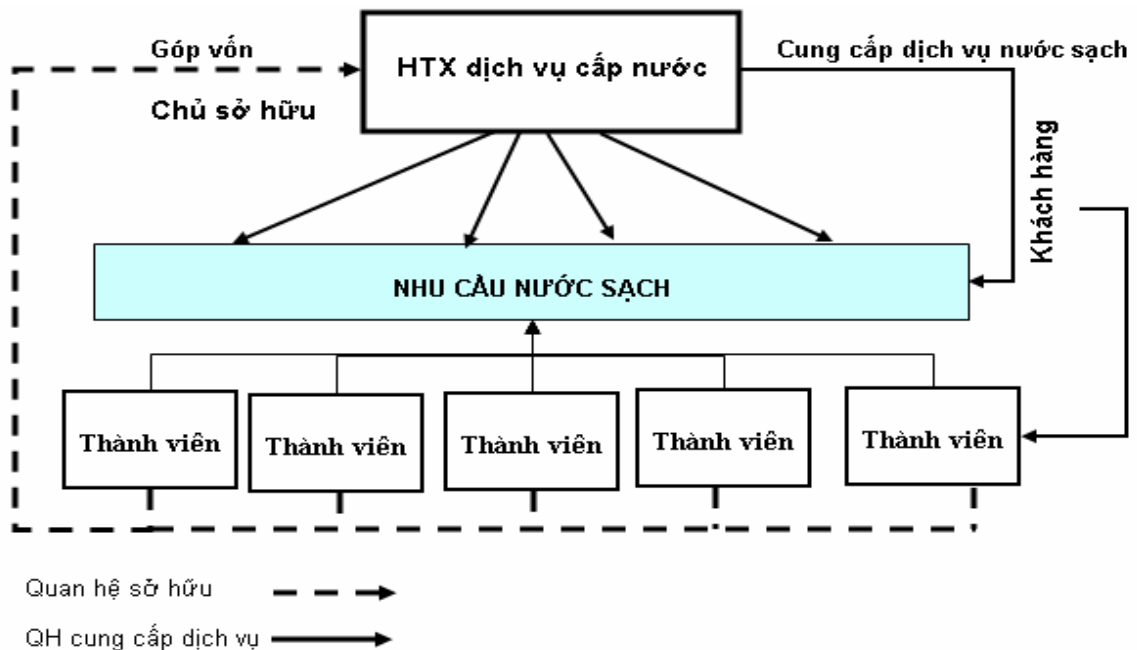
Mô hình quản lý trực tuyến, đơn giản. Hội sử dụng nước bầu ra một Ban quản lý, gồm từ 1-4 người, tùy theo qui mô công trình, gồm: 1 trưởng nhóm, 1 kế toán, 1 - 2 cán bộ kỹ thuật chịu trách nhiệm vận hành, duy tu bảo dưỡng nhỏ. Ban quản lý do dân cử, đại diện cho người sử dụng nước giao dịch với chính quyền xã, huyện, ngân hàng và nhà thầu để chuẩn bị đầu tư, lựa chọn công nghệ, phương án tài chính và giám sát quá trình xây lắp. Hợp đồng xây lắp thường ký “*ba tay*”: nhà thầu, đại diện Hội sử dụng nước, chính quyền xã. Ban quản lý và vận hành thường hoạt động tự nguyện nhưng cũng có thể nhận được phụ cấp lên đến 400.000đ/tháng/ người (như ở Nam Dong, Đắk Lắk).

Mô hình Hội sử dụng nước mang lại cảm nhận về quyền sở hữu cho cộng đồng rất tốt. Mặc dù, vốn ngân sách chiếm đến 60% tổng vốn đầu tư

nhưng do cộng đồng được tham gia ngay trong giai đoạn lập dự án đầu tư nên tinh thần trách nhiệm chủ động giải những vấn đề khó khăn trong quá trình vận hành, bảo dưỡng rất cao.

2.2.2.5. Hợp tác xã tiêu dùng quản lý cấp nước

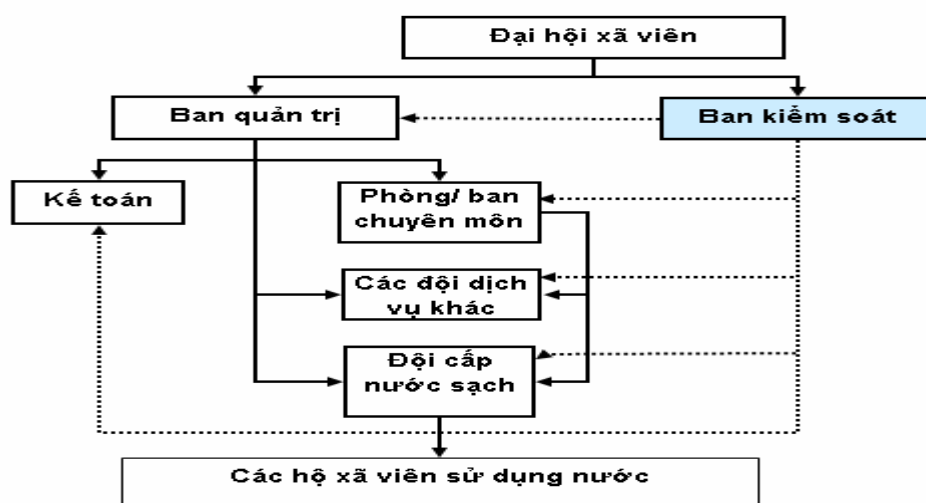
Mô hình Hợp tác xã (HTX) hiện đang tương đối phát triển tại các khu vực đồng bằng sông Hồng, đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên, có qui mô từ nhỏ tới trung bình. Giai đoạn đầu tư, công trình được tài trợ một phần từ ngân sách Nhà nước, phần còn lại do cộng đồng người sử dụng nước đóng góp, đặc biệt một số công trình do HTX tự đầu tư 100% vốn (HTX Hòa Bình, Tiền Giang và HTX Lê Lợi, Nam Định). Giai đoạn sau đầu tư, công trình cấp nước được chuyển giao cho Hợp tác xã quản lý vận hành và coi là một phần tài sản dựa trên sở hữu tập thể của các xã viên, được chính quyền và các cơ quan thuế công nhận. Hợp tác xã có thể là hợp tác xã đang có như HTX nông nghiệp, HTX dịch vụ nông nghiệp (gọi tắt là HTX nông nghiệp) hoặc thành lập HTX mới chỉ quản lý và khai thác công trình cấp nước tập trung.



Hình 2.3: Lược đồ quan hệ sở hữu và quan hệ cung cấp dịch vụ của HTX tiêu dùng quản lý công trình cấp nước tập trung nông thôn

HTX nông nghiệp và HTX cấp nước quản lý công trình cấp nước tập trung theo “*mô hình đồng sở hữu, đồng sử dụng sản phẩm, dịch vụ*” thường gọi tắt là HTX tiêu dùng. Người sử dụng nước là thành viên hợp tác xã trên cùng địa bàn, có nhu cầu chung về nước sạch cần được thỏa mãn thông qua HTX với hiệu quả cao hơn so với từng thành viên tự đáp ứng. Thành viên tham gia đóng góp vốn bằng tiền hay hiện vật để đầu tư xây dựng công trình và sử dụng dịch vụ cấp nước sạch, tài sản của HTX được coi là tài sản chung của các thành viên.

Mô hình vận hành theo Luật hợp tác xã, HTX có đầy đủ tư cách pháp nhân, thành lập và giải thể trên nguyên tắc tự nguyện, đăng ký với UBND huyện, Ban quản trị do xã viên bầu, cán bộ vận hành và kế toán được thuê tuyển và trả lương theo thị trường lao động. Hội nghị xã viên quyết định biểu quyết trên nguyên tắc đồng thuận các vấn đề: tổng vốn đầu tư, chất lượng dịch vụ, phí nước và cung cấp dịch vụ cho thị trường bên ngoài cộng đồng thành viên HTX. Trong trường hợp, HTX tiêu dùng có thể có nhiều tổ dịch vụ cung cấp các dịch vụ nông nghiệp và tiêu dùng khác nhau, HTX luôn thành lập một tổ cấp nước riêng, chịu trách nhiệm vận hành, bảo dưỡng, sửa chữa nhỏ và thu phí nước. Công tác kế toán và sửa chữa lớn do Ban quản trị quyết định (hình 2.3).



Hình 2.4: Sơ đồ khái quát cơ cấu tổ chức mô hình HTX tiêu dùng

Các HTX tiêu dùng thường quản lý công trình có qui mô vừa đến qui mô trung bình, từ liên thôn đến toàn xã. Hiệu quả kinh tế của công trình khá cao, người dân lắp đặt đồng hồ, chấp nhận phí nước tương đối cao (2.500 – 4.000đ/m³) và 95-100% dân đóng đủ phí nước (bảng 2.8). Thu đủ bù đắp chi phí và lập quỹ dự phòng sản xuất. Các khoản sửa chữa lớn đều được trang trải từ quỹ tái sản xuất. Lương cán bộ giao động từ 500.000 – 800.000 đ/tháng/người.

Nhưng cũng chính vì HTX hoạt động có hiệu quả về mặt kinh tế nên lại gặp khó khăn về mặt kỹ thuật. Những công trình hoạt động trên 10 năm đang bị khai thác quá tải, công suất khai thác gấp 2,5 lần công suất thiết kế, mạng cấp nước mở rộng quá khả năng công trình đầu mối dẫn đến các hộ dân thiếu nước và nảy sinh mâu thuẫn nội bộ.

Bảng 2.8: Hiệu quả hoạt động một số công trình cấp nước do HTX tiêu dùng quản lý

Tên công trình	Năm khánh thành	Qui mô	Hiệu quả hoạt động	% công suất khai thác	% dân được cấp nước	Số ngày ngừng cấp	Phí nước 1m ³	Tình hình tài chính	% thất thoát	% chất lượng đạt TC về sinh
NM nước xã Minh Tân	2004	xã	Tốt	28%	80%	7	2,800	có lương	27%	100%
Trạm cấp nước Trung Đông	1998	thôn	Tốt	43%	100%	Ko QL	2,000	có lương	31%	100%
HTX dịch vụ Mỹ Trinh	1999	thôn	TB	86%	90%	20	3,000	đủ chi	40%	100%
HTX nông nghiệp Hoà Bình	1995	xã	Tốt	80%	91%	10	3,000	có lương	14%	100%
Trạm xã Cao Xá	2006	liên thôn	Khá	20%	60%	0	2,000	có lương	30%	100%
Trạm Khu 3 xã Hợp Hải	2000	xã	TB		53%	0	1,800	không đủ	30%	
Trạm Vân Hùng	2000	liên thôn	Kém		30%	0	1,800	không đủ	40%	100%
CNTT Lê Lợi, Thành Lợi	2005	xã	TB	75%	69%	180	2,500	có lương	26%	
Khu vực 1, xã Bình Điền	2006	xã	Tốt	100%	61%	15	1,000	đủ chi	20%	100%
Nhà máy Vân Hình, Phong B	1999	xã	TB	100%	95%	40	2,500	đủ chi	20%	100%
Xã Thủy Dương, Hương Th	1997	xã	Kém	250%	99%	2	3,930	có lương	31%	
Xã Hương Thọ, Hương Trà	2003	xã	Kém		50%	45	1,300	đủ chi	30%	0%
HTX Trúc Sơn	2003	liên thôn	TB		100%			đủ chi		
HTX Phú Lợi A	1998	xã	Tốt	75%	100%	3	2,000	có lương	25%	100%
HTX Thới Thành	2002	xã	Tốt	83%	70%	30	2,000	có lương	30%	100%
HTX Cẩm Sơn	1997	xã	Khá	40%	98%	60	2,000	có lương	60%	100%

Nguồn: Khảo sát của tác giả, 2008

Thời gian ngừng cấp nước trong năm vẫn còn khá cao, chủ yếu do hai nguyên nhân: 1) bị cắt điện, 2) nguồn nước mặt bị ô nhiễm vào mùa mưa. Nhiều công trình chưa được kiểm soát chất lượng nước định kỳ. Theo quy định kiểm soát chất lượng nước do cơ quan y tế dự phòng tiến hành kiểm tra nhưng tại một số tỉnh, ví dụ: Đắk Nông, Thừa thiên – Huế, Phú Thọ, công tác kiểm tra chất lượng nước chưa được quan tâm.

Chủ thể sở hữu rõ ràng theo Luật Hợp tác xã qui định, mô hình HTX tiêu dùng mang lại cảm nhận về quyền sở hữu công trình rất cao cho người sử dụng. Thông qua đại hội xã viên, người dân bầu chọn ra đại diện của mình và ra quyết định chiến lược của tổ chức. Cảm nhận về quyền sở hữu là căn cứ tin cậy giúp huy động nguồn lực đóng góp của cộng đồng một cách hiệu quả trong giai đoạn đầu tư. Cảm nhận về quyền sở hữu cũng giúp cho cộng đồng tự chịu trách nhiệm, chủ động tự quyết trong quá trình khai thác công trình sau đầu tư. Trách nhiệm nâng cao điều kiện sống ở nông thôn đã thực sự được trao quyền từ nhà nước sang cộng đồng. Tuy nhiên, những quyết sách của cộng đồng đôi khi không phù hợp do những rào cản kỹ thuật, các cơ quan chức năng cần lưu ý đến công tác nâng cao kiến thức chuyên môn, giúp cho công trình được vận hành bền vững về mặt kỹ thuật, qua đó đảm bảo bền vững về kinh tế và xã hội.

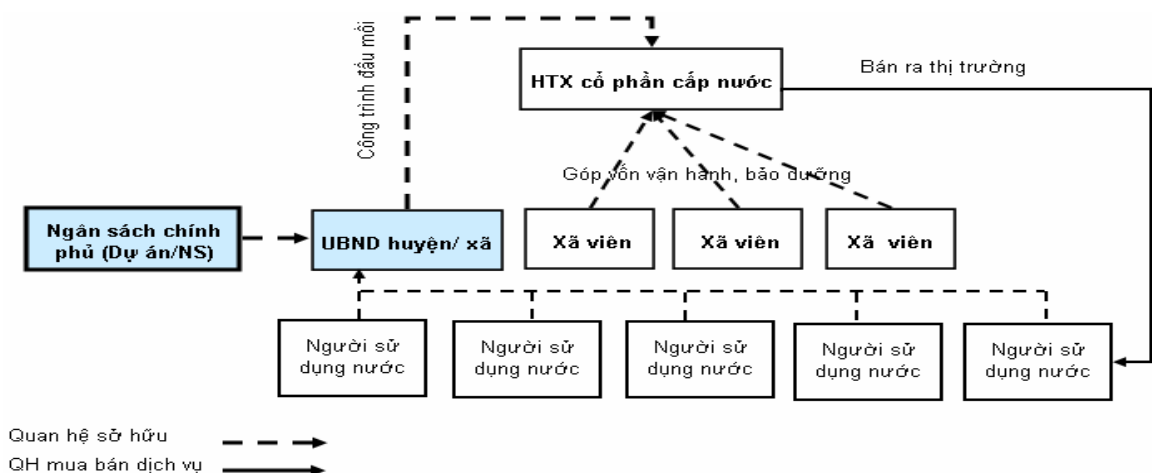
2.2.2.6. Hợp tác xã cấp nước và Hợp tác xã điện nước

Mô hình HTX cấp nước và HTX điện nước hoạt động theo hình thức của HTX cổ phần, tương đối phổ biến ở các tỉnh đồng bằng sông Hồng và trung du Bắc bộ. Mô hình này là hình thức “*trung gian*” giữa mô hình HTX truyền thống và Công ty trách nhiệm hữu hạn, Công ty cổ phần.

Công trình cấp nước tập trung do chính phủ/ nhà tài trợ đầu tư các hạng mục chính như: trạm bơm, khu xử lý, đài nước, mạng ống chính (cấp 1) bằng nguồn vốn do Trung ương quản lý. UBND xã chịu trách nhiệm phát triển mạng

phân phối và đầu nối hộ dân. Đây là phương thức tiếp cận theo công trình, lấy kết quả công trình được xây dựng làm mục tiêu của dự án. Sau khi hoàn thành các hạng mục đầu mối, công trình bàn giao lại cho xã, xã huy động một phần đóng góp của dân, còn phần chủ yếu lấy từ ngân sách chi thường xuyên để phát triển mạng. Vì các khoản chi thường xuyên tương đối hạn hẹp nên xã huy động vốn của tư nhân. Sau khi hoàn thành, xã bàn giao cho các tư nhân góp vốn khai thác công trình dưới hình thức HTX cấp nước hoặc giao cho HTX điện đã có. Xã viên HTX góp vốn để vận hành và bảo dưỡng công trình. Toàn bộ chi phí sửa chữa, nâng cấp hệ thống do HTX chịu trách nhiệm.

Xuất phát từ quá trình hình thành HTX như trên, nên quan hệ sở hữu trong HTX khá phức tạp (hình 2.4). Người sử dụng không tham gia quá trình ra quyết định trong giai đoạn đầu tư mà do BQL dự án và UBND xã chịu trách nhiệm. Người sử dụng nước không phải là xã viên hợp tác xã nên không tham gia vào quá trình ra quyết định trong quá trình vận hành. Phần đóng góp của người sử dụng nước sẽ do UBND xã thay mặt “đại diện” trong HTX. Người sử dụng nước không phải là chủ sở hữu công trình.



Hình 2.5. Lược đồ quan hệ sở hữu và quan hệ mua-bán dịch vụ của HTX trách nhiệm hữu hạn quản lý, khai thác công trình cấp nước tập trung nông thôn

Hợp tác xã chịu trách nhiệm duy trì hoạt động của hệ thống cấp nước và thu phí bán nước sạch. Giá nước sạch sẽ do Ban chủ nhiệm HTX quyết định dựa trên tính toán chi phí vận hành trong khuôn khổ mức giá trần do chính quyền địa phương đặt ra. HTX quản lý công trình có quy mô trung bình đến lớn, từ liên thôn đến liên xã (khoảng 2.500-3.000 hộ), rất hiệu quả ở vùng dân cư có thu nhập và tỉ lệ sản xuất phi nông nghiệp cao (40-60%). Phí nước thu đủ ở mức cao từ 3.000 – 4.000đ/m³, một số nơi người dân sẵn sàng trả phí ở mức 5.000đ/m³. Các xã viên trực tiếp tham gia quản lý và vận hành hệ thống, vì vậy, một số địa phương phân loại là “*mô hình HTX của người lao động*”. Do quan hệ sở hữu giữa HTX và UBND xã nên những quyết sách của HTX bị phụ thuộc khá lớn vào chính quyền địa phương. Chính sách hỗ trợ đầu nôi, tái đầu tư, mở rộng sản xuất đều do chính quyền quyết định.

Bảng 2.9: Hiệu quả hoạt động một số công trình cấp nước do HTX cổ phần quản lý

Tên công trình	Năm khánh thành	Qui mô	Hiệu quả hoạt động	% công suất khai thác	% dân được cấp nước	Số ngày ngừng cấp	Phí nước 1m ³	Tình hình tài chính	% thất thoát	% chất lượng đạt vệ sinh
Trạm thôn Hiếu Thiện	2008	liên thôn	Khá	75%	29%	4	2,500	có lương	25%	100%
Trạm xã Thanh An	2004	liên thôn	Tốt	20%	30%		2,500	đủ chi	18%	100%
CNTT khu 3 xã Vụ Cầu	2005	xã	Khá	75%	90%	0	2,000	đủ chi	43%	100%
CNTT Khu 1+2 xã Minh Hạc		liên thôn	Khá	80%	100%	5	3,000	đủ chi	40%	100%
Lộc thủy, Phú Lộc	2005	liên thôn	Kém	150%	15%	45		có lương	45%	
Đá Bàn, Thủy Dương	2001	thôn	Tốt	70%	40%	20	1,200	có lương	30%	100%
Xã Việt Hồng, Thanh Hà	2005	xã	Tốt	100%	85%	10	3,500	có lương	31%	100%
Cấp nước xã Nà Tri	2006	xã	TB		10%	15	2,000	có lương	25%	50%
CNTT xã Phương Xá	2001	xã	TB	85%	65%	28	2,500	có lương	45%	
Trạm xã Yên Ninh	2005	xã	Tốt	45%	80%	5	3,000	có lương	30%	100%
HTX Sông Đào	1997	xã	Tốt	85%	95%	0	3,000	có lương	28%	100%
HTX Cổ Dũng, Kim Thành	2004	liên xã	Tốt	95%	70%	0	3,500	có lương	18%	100%

Nguồn: Khảo sát của tác giả, 2008

Mặc dù hiện nay, mô hình HTX cấp nước và HTX điện nước đang hoạt động theo Luật Hợp tác xã, với cơ cấu tổ chức gồm Ban quản trị và Ban kiểm soát, nhưng thực chất mô hình HTX này nên được quản lý theo Luật Doanh nghiệp. Nhiều HTX muốn chuyển đổi thành Công ty Cổ phần hoặc Công ty Trách nhiệm hữu hạn để nâng cao hiệu quả hoạt động. Đây là mô hình rất thích hợp ở khu vực dân cư giàu và cần được khuyến khích phát triển. Để mô hình này phát triển tốt cần giải quyết thỏa đáng mối quan hệ sở hữu giữa Nhà nước – HTX – Người sử dụng nước thông qua khung pháp lý phù hợp về sở hữu, chế độ trích khấu hao, các định mức để xây dựng phí nước..., đặc biệt những qui định “tư nhân hóa” tài sản công để cung cấp dịch vụ công ích.

Mô hình HTX cổ phần là một loại hình trung chuyển đầu tiên của “đôi tác giữa Nhà nước – Tư nhân” trong cấp nước nông thôn, nên được nghiên cứu và áp dụng. Hiện nay, tại Quảng Ninh, sau khi thí điểm mô hình đôi tác công - tư tại hệ thống cấp nước xã Phong Hải thành công, chính quyền địa phương đã quyết định thực hiện mô hình tương tự đối với hai hệ thống cấp nước tập trung phục vụ trên 2.000 hộ dân 4 xã Hà An, Minh Thành, Tân An, Đồng Mai huyện Yên Hưng. Tỉnh Bắc Giang cũng quyết định giao cho Công ty cây xanh, môi trường Yên Thế cùng đầu tư và quản lý vận hành 2 hệ thống cấp nước tập trung Bồ Hạ - Cầu Gồ và Đồng Hựu - Đồng Kỳ phục vụ cho gần 2000 hộ dân. Các tỉnh Hà Nội (địa phận Hà Tây cũ), Hà Nam, Quảng Nam, Tiền Giang.... cũng đang nghiên cứu áp dụng mô hình này.

2.2.2.7. Câu lạc bộ nước sạch

Tỉnh Phú Thọ có sáng kiến thành lập “**Câu lạc bộ nước sạch**” với mục đích ban đầu là tuyên truyền về vai trò nước sạch và vệ sinh nông thôn cho người dân. Sau đó, chính quyền địa phương sử dụng ngay “kênh” này để thông báo chủ trương, tham vấn cộng đồng về kế hoạch đầu tư và huy động

cộng đồng tham gia. Hiện nay, hình thức này tỏ ra khá hiệu quả trong huy động sự đóng góp của người dân và tăng cường sự tham gia của người dân trong quá trình ra quyết định, tuy nhiên hình thức này còn rất mới, chưa tham gia quản lý công trình sau đầu tư, nên cũng chưa đánh giá được hiệu quả.

2.2.3. Hình thức quản lý công trình cấp nước tập trung nông thôn phi Nhà nước khác

Bên cạnh hình thức quản lý cấp nước tập trung nông thôn dựa vào cộng đồng còn có các hình thức quản lý kinh doanh cấp nước phi Nhà nước khác như: hộ tư doanh, công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần.

Hộ tư doanh đang tương đối phát triển tại các khu vực Đồng bằng sông Hồng và Đồng bằng sông Cửu long, có qui mô nhỏ. Các hộ tư doanh xây dựng công trình cấp nước xuất phát từ nhu cầu dùng nước của chính hộ gia đình. Giai đoạn đầu tư được tài trợ một phần từ ngân sách Nhà nước, còn lại hộ tư doanh đóng góp đầu tư ngay từ ban đầu (có góp đất, góp tiền hay nguyên vật liệu). Người sử dụng nước chỉ đóng phần tối thiểu là để nối đường ống về hộ gia đình. Tuy nhiên cũng có trường hợp hộ tư doanh đóng góp toàn bộ vốn đầu tư đối với các hệ thống cấp nước nhỏ cung cấp nước sạch cho cụm dân cư khoảng 50 hộ gia đình.

Giai đoạn sau đầu tư, công trình cấp nước được chuyển giao cho hộ tư doanh quản lý vận hành. Hộ tư doanh chịu trách nhiệm duy trì hoạt động của hệ thống cấp nước và thu phí bán nước sạch. Đó chính là phần thu từ đầu tư của họ. Giá nước sẽ do hộ tư doanh và các hộ sử dụng nước sạch thỏa thuận trong khuôn khổ mức giá trần do chính quyền địa phương đặt ra. Các hộ tư doanh hoạt động tương đối hiệu quả về kinh tế các công trình có quy mô nhỏ cấp xóm, thôn. Ở quy mô lớn hơn, các hộ gặp khó khăn về trình độ kỹ thuật khi vận hành và sử dụng đất các hộ khác khi lắp đặt mạng ống cấp.

Công ty TNHH là hình thức tư nhân tham gia vào ngành cấp nước nông thôn tương đối tập trung và rõ ràng nhất kể cả từ giai đoạn đầu tư xây dựng tới quản lý công trình cấp nước sau đầu tư. Công ty TNHH phát triển từ lâu và có số lượng đáng kể và hoạt động bền vững tại khu vực đồng bằng sông Cửu long, ngoài ra loại hình này cũng có tại một số địa phương khác như Quảng Nam, Quảng Ninh, Bắc Giang, có qui mô nhỏ. Giai đoạn đầu tư được tài trợ một phần từ ngân sách Nhà nước, còn lại doanh nghiệp đầu tư. Giai đoạn sau đầu tư, công trình cấp nước được chuyển giao cho Công ty TNHH quản lý vận hành. Công ty TNHH chịu trách nhiệm duy trì hoạt động của hệ thống cấp nước và thu phí bán nước sạch. Giá nước sạch sẽ do công ty và các hộ sử dụng nước sạch đàm phán thỏa thuận trong khuôn khổ mức giá trần do chính quyền địa phương đặt ra. Giống như hộ tư doanh, công ty TNHH không gặp vấn đề chuyển đổi sở hữu tài sản Nhà nước sang tài sản Tư nhân, do quy mô công trình rất nhỏ (xóm, thôn).

Công ty Cổ phần là hình thức quản lý rất mới trong lĩnh vực cấp nước nông thôn. Thành lập công ty cổ phần không phải là sáng kiến của khu vực tư nhân, mà nó là sản phẩm của quá trình cổ phần hoá bộ phận sản xuất kinh doanh của các Trung tâm Cấp nước và Vệ sinh Nông thôn (CN&VSNT) tỉnh. Các cổ đông chủ yếu là “cựu” cán bộ Trung tâm CN&VSNT tỉnh, hoạt động của công ty cổ phần, trên thực tế, vẫn được tách bạch khỏi hoạt động quản lý nhà nước của Trung tâm CN&VSNT tỉnh.

2.2.4. Đánh giá tính ưu việt của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn Việt Nam

Trong bối cảnh thị trường nước sạch nông thôn chưa hình thành rõ ràng, các chính sách khuyến khích đầu tư và cơ chế tín dụng hiện có chưa thu hút được sự tham gia của các thành phần kinh tế tư nhân, quản lý dựa vào cộng đồng

có thể coi là bước quan trọng tiến hành xã hội hóa ngành cấp nước nông thôn một cách hiệu quả, sơ khởi cho quá trình tư nhân hóa tiếp theo tại Việt Nam.

So với các công ty tư nhân, hình thức quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước nông thôn giúp vượt qua ba rào cản lớn nhất hiện nay, đang chưa thực sự hấp dẫn tư nhân đầu tư: 1) Bản thân ngành sản xuất, cung cấp nước sạch nông thôn là một ngành không có hoặc nếu có thì tỷ suất lợi nhuận rất thấp, nên không hấp dẫn khu vực tư nhân tham gia nếu họ phải đầu tư toàn bộ công trình; 2) Cấp nước sạch cho người dân là một loại dịch vụ công ích, nên chính quyền chưa sẵn sàng trao cho tư nhân chịu trách nhiệm; 3) Khung pháp lý hiện nay vẫn chưa giải quyết được việc tư nhân hóa tài sản nhà nước khi chuyển giao cho các đơn vị tư nhân khai thác, sử dụng sau đầu tư.

Những năm qua, cộng đồng sử dụng nước đã thực sự đóng vai trò rất quan trọng trong quá trình đầu tư và vận hành công trình cấp nước tập trung. Nhiều mô hình quản lý dựa vào cộng đồng đang được thử nghiệm, mỗi loại đều có ưu nhược nhất định. Các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng rất đa dạng về tỉ lệ “xã hội hóa”, phạm vi hoạt động và khung pháp lý điều tiết. Tổ đổi công, Tổ hợp tác 1 và HTX tiêu dùng có tỉ lệ “*xã hội hóa*” cao nhất, tiếp theo là Hội sử dụng nước, HTX cổ phần, và đến Hội đồng thôn bản, Tổ hợp tác 2. Các HTX quản lý công trình qui mô trung bình từ liên thôn đến liên xã, trong khi Tổ đổi công và Hội đồng thôn bản quản lý các công trình rất nhỏ, phạm vi trong thôn.

Vai trò làm chủ, cảm nhận về quyền sở hữu của người dân, trách nhiệm quản lý, vận hành – bảo dưỡng công trình, quyền kiểm soát – đưa ra các quyết sách chiến lược liên quan đến sự hình thành và tồn tại của công trình, và vị trí pháp lý của các mô hình khác nhau rất khác nhau (bảng 2.9). Tùy từng loại hình tổ chức quản lý mà tổ chức cộng đồng có được pháp nhân hay chỉ có pháp thể, do Luật HTX hay Luật dân sự điều tiết.

So với các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng phổ biến trên thế giới, có những mô hình sau chưa áp dụng vào Việt Nam: Tổ tự quản xóm, Nhóm điều phối nước, Hội sử dụng nước hợp đồng với doanh nghiệp tư nhân, Tổ chức chính trị xã hội được các cơ quan chức năng ủy quyền; nhưng các mô hình: Tổ đổi công, Tổ hợp tác 2 và Câu lạc bộ nước sạch lại là những mô hình đặc thù, riêng có của Việt Nam, có thể trở thành bài học kinh nghiệm quốc tế. Trên cơ sở những thành tựu chung về xã hội hóa đầu tư cấp nước nông thôn Việt Nam, mô hình *Hội sử dụng nước hợp đồng với doanh nghiệp tư nhân*, *Tổ chức chính trị xã hội được các cơ quan chức năng ủy quyền* có thể là một giải pháp tốt giảm chi phí vận hành, nâng cao hiệu quả kinh tế và khả năng đáp ứng kịp thời lợi ích của cộng đồng.

Theo thống kê, quản lý công trình cấp nước sạch nông thôn dựa vào cộng đồng là hình thức hiệu quả nhất trong huy động vốn đóng góp của dân. Tại Nam Định, theo báo cáo của tỉnh, ước tính phần đóng góp từ người sử dụng chiếm khoảng 73%. Ở những nơi áp dụng “*tiếp cận theo nhu cầu*”, kiên trì tổ chức vận động, tỷ lệ huy động và tính bền vững cao hơn. Hình thức cộng đồng có sức sống rất mạnh mẽ và tự nhiên rộng do cơ sở hình thành là tinh thần tự nguyện, dựa trên lợi ích chung. Chẳng hạn như tại các huyện vùng núi của tỉnh Quảng Trị, nước ngầm là nguồn nước duy nhất đảm bảo tiêu chuẩn nước sinh hoạt. Một nhóm 5 đến 7 hộ gia đình đã quyết định tự đầu tư một giếng và họ đã tự thuê thợ, tự đóng góp và vận hành, bảo dưỡng... Hình thức này khá phổ biến, mỗi nhóm sử dụng nước sẽ tự quyết định số hộ gia đình trong mỗi nhóm, phụ thuộc vào khối lượng nước có thể khai thác tại nguồn. Các hộ tự đầu tư, xã không cần phê duyệt. Khoảng 50 % số hộ trong các xã tham gia vào mô hình CNNT này.

Bảng 2.10: Bảng tóm tắt đặc điểm giữa các mô hình tổ chức quản lý cấp nước tập trung nông thôn

Đặc điểm	Tổ đổi công	Hội đồng thôn bản	Tổ hợp tác 1	Tổ hợp tác 2	Hội dùng nước	HTX tiêu dùng	HTX cổ phần	Hộ tư doanh	Công ty TNHH	C.ty Cổ phần
Luật	Luật Dân sự					Luật hợp tác xã		Luật Doanh nghiệp		
Đăng ký KD	Không yêu cầu	UBND xã				UBND huyện (có pháp nhân)		Sở KHĐT – cấp tỉnh (có pháp nhân)		
Sở hữu tài sản	Cộng đồng	Cộng đồng	Cộng đồng	UBND xã	Cộng đồng	Cộng đồng	xã, tổ chức, cá nhân, hộ dùng nước	Cá nhân	Cá nhân, tổ chức	Cá nhân, tổ chức
Cảm nhận về quyền sở hữu	Rất cao	Trung bình (quản lý tài sản thay nhà nước)	Rất cao	Thấp (chính quyền sở hữu)	Rất cao	Rất cao	Thấp	Không	Không	Không
Chức năng nhiệm vụ	Kêu gọi vốn, lập kế hoạch, quản lý đầu tư và vận hành	Lập kế hoạch, giám sát đầu tư và vận hành	Kêu gọi vốn, lập kế hoạch, quản lý đầu tư và vận hành	Vận hành và thu phí nước	Huy động dân đóng góp, giám sát đầu tư và quản lý vận hành	Kêu gọi vốn, lập kế hoạch, quản lý đầu tư và vận hành	Góp vốn đầu tư, quản lý vận hành	Góp vốn đầu tư, quản lý vận hành	Góp vốn đầu tư, quản lý vận hành	Quản lý đầu tư và vận hành
Mức độ tham gia của cộng đồng	Chịu trách nhiệm đầu tư và bảo dưỡng	Đóng góp sức lao động và vật liệu sẵn có	Chia sẻ chi phí đầu tư và bảo dưỡng	Đóng góp kinh phí đầu nổi	Chia sẻ chi phí đầu tư và bảo dưỡng	Chịu trách nhiệm đầu tư và bảo dưỡng	Chia sẻ chi phí và hợp đồng khai thác sử dụng	Không tham gia	Không tham gia	Không tham gia
Mô hình tổ chức Quản lý	Đơn giản, tự tổ chức và phân công nhiệm vụ	Trực tuyến 2 cấp: Hội đồng thôn bản và tổ cấp nước	Mô hình đơn giản: tổ trưởng và cán bộ vận hành	Mô hình phụ thuộc UBND xã.	Trực tuyến 2 cấp: HDN và tổ cấp nước	HTX phức tạp: Ban quản trị, ban kiểm soát, tổ DV	Mô hình HTX của người lao động	Đơn giản	Phức tạp	Phức tạp

Đặc điểm	Tổ đổi công	Hội đồng thôn bản	Tổ hợp tác 1	Tổ hợp tác 2	Hội dùng nước	HTX tiêu dùng	HTX cổ phần	Hộ tư doanh	Công ty TNHH	C.ty Cổ phần
Hiệu quả xã hội	Cao Dân tự quyết	Cao Dân quyết theo nguyên tắc đồng thuận	Cao Dân quyết theo nguyên tắc đồng thuận	Dân không tham gia các quyết sách, không tác động đến quá trình dân chủ	Cao Dân quyết theo nguyên tắc đồng thuận	Trung bình Dân tự quyết, phát sinh mâu thuẫn khi dùng nước	Dân không tham gia các quyết sách, không tác động đến quá trình dân chủ	Không tác động	Không tác động	Không tác động
Hiệu quả kinh tế	Tốt	Không tốt Dân không trả phí nước, không kiểm soát thất thoát và chất lượng, cán bộ không phụ cấp	Khá Phí nước đủ bù đắp chi và sửa chữa, phụ cấp lương Tỉ lệ thất thoát cao	Không tốt, dân chưa sẵn sàng chi trả phí nước và sửa chữa Tỉ lệ thất thoát rất cao	Khá Phí nước đủ bù đắp chi, sửa chữa, phụ cấp lương Tỉ lệ thất thoát cao,	Tốt Thu đủ chi, tích lũy, và lương Tỉ lệ thất thoát cao	Tốt Thu đủ chi và tích lũy, cán bộ có lương Tỉ lệ thất thoát cao	Tốt Thu đủ chi và tích lũy, có lãi	Tốt Thu đủ chi và tích lũy, có lãi	Chưa tham gia quản lý công trình
Đang áp dụng trong điều kiện phổ biến	Công trình rất nhỏ, công nghệ đơn giản	Công trình cấp thôn bản, công nghệ đơn giản	Công trình nhỏ (thôn, liên thôn), công nghệ đơn giản/ phức tạp	Công trình liên thôn đến xã, công nghệ phức tạp	Công trình nhỏ (thôn, liên thôn), công nghệ đơn giản/ phức tạp	Công trình liên thôn, xã, công nghệ phức tạp	Công trình xã, liên xã, công nghệ phức tạp	Công trình rất nhỏ	Công trình rất nhỏ	Công trình tr/b và lớn, công nghệ phức tạp
Yêu cầu trình độ cộng đồng	Yêu cầu trình độ vận hành đơn giản	Năng lực lãnh đạo Trưởng bản phải cao	Năng lực quản lý và vận hành cao	Năng lực vận hành cao	Năng lực quản lý và vận hành cao	Năng lực quản lý và vận hành cao	Năng lực quản lý và vận hành cao			
Tính phổ cập chung	Phổ biến ở nơi sản xuất hàng hóa nhỏ	Rất phổ biến ở vùng điều kiện sống còn khó khăn, thiếu cơ sở hạ tầng	Phổ biến ở vùng sản xuất hàng hóa, tỉ lệ phi nông nghiệp cao	Tương đối mới Sau khi xây dựng CNTT	Tương đối mới Kế thừa từ quản lý tưới	Rất quen thuộc. Hợp tác xã là mô hình đã có từ lâu	Tương đối mới Sau khi xây dựng CNTT	Tương đối mới Để phổ biến do đơn giản	Chưa quen.	Chưa quen.

2.3. NHỮNG KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC VÀ VẤN ĐỀ ĐẶT RA CẦN GIẢI QUYẾT ĐỐI VỚI HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN VIỆT NAM

Kinh nghiệm thực tế từ trên thế giới và Việt Nam cho thấy, sự ra đời và mức độ phát triển hình thức quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung nông thôn phụ thuộc vào trình độ phát triển của môi trường ngành. Mỗi thay đổi của môi trường ngành đều trực tiếp gây ảnh hưởng đến sự hình thành và hiệu quả hoạt động của các tổ chức dựa vào cộng đồng. Môi trường ở đây bao gồm các nhân tố cơ bản như điều kiện tự nhiên – tài nguyên nước, khung pháp lý, điều kiện kinh tế, văn hóa-xã hội, và trình độ phát triển thị trường công nghệ cấp nước. Vì vậy, luận án sẽ phân tích, đánh giá mức độ phù hợp của hiện trạng môi trường ngành cấp nước nông thôn dưới lăng kính quản lý dựa vào cộng đồng. Từ đó rút ra những kết quả đạt được và vấn đề tồn tại cần giải quyết để hướng tới môi trường lành mạnh hơn, phù hợp hơn với hình thức quản lý dựa vào cộng đồng, cũng như mục tiêu phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của Việt Nam.

2.3.1. Điều kiện Tự nhiên - Tài nguyên nước

Môi trường tự nhiên quan trọng nhất ảnh hưởng đến quá trình nâng cao điều kiện cấp nước nông thôn Việt Nam là tài nguyên nước. Việt Nam có nước mặt và nước ngầm khá dồi dào [13, 97-110]. Bảng 2.10 mô tả tổng quan hiện trạng nguồn nước Việt Nam.

Vấn đề đặt ra: Điều kiện tự nhiên cung cấp nhiều nguồn nước thay thế khác nhau theo mùa nên rất khó có được một thị trường nước ổn định với giá nước cố định, đảm bảo thu hồi vốn vì người sử dụng nước có thể quyết định dừng sử dụng nước từ hệ thống cấp nước vào bất cứ thời điểm nào.

Bảng 2.11: Tổng quan nguồn nước ở Việt Nam

Vùng	Trữ lượng		Chất lượng			Vấn đề tồn tại
	Nước mặt	Nước ngầm	Sông suối	Nước ngầm	Nước ven biển	
Tây Bắc	+++++	+++	++	+++		Lũ quét, lụt, hạn, hạn theo mùa, bồi lắng ở hồ chứa và xây dựng hồ chứa
Đông Bắc	++++	+++	++	++++	+++	Lũ quét, lụt, hạn hán theo mùa Ô nhiễm thành thị, nước mặn xâm nhập, ô nhiễm do giao thông đường thủy
Đồng bằng Sông Hồng	+++++	+++++	++++	+++++		Lũ, phân phối và sử dụng nước giữa nhiều ngành, thâm canh nông nghiệp, khai thác nước ngầm quá nhiều Ô nhiễm công nghiệp và thành thị, nước mặn xâm lấn, ô nhiễm hoá chất nông nghiệp
Duyên hải Bắc Trung Bộ	+++	+++	+++	++++	++++	Lũ quét, lụt, hạn hán theo mùa, dòng chảy kiệt của sông ngòi khi mùa khô kéo dài. Ô nhiễm thành thị, nước mặn xâm nhập
Duyên hải Nam Trung Bộ	++	+++	++	++++	++++	Lũ quét, lụt, hạn hán nghiêm trọng theo mùa, dòng chảy kiệt khi mùa khô
Tây Nguyên	++++	++++	++++	+++++		Luũ quét, lụt, hạn hán theo mùa, khai thác nước ngầm quá nhiều để tưới nông nghiệp, xây dựng hồ chứa
Đông Nam Bộ	++++	+++++	+	+++	++	Lũ quét, hạn hán theo mùa, phân phối và sử dụng nước giữa nhiều ngành, khai thác nước ngầm quá nhiều Ô nhiễm công nghiệp và thành thị, nước mặn xâm nhập.
Đồng bằng sông Cửu Long	+++++	+++++	++	+++	+++	Lụt, phân phối và sử dụng nước giữa nhiều ngành, thâm canh nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, khai thác nước ngầm quá nhiều Nước mặn xâm nhập, độ pH thấp ở các dòng sông (đất bị axit), ô nhiễm hoá chất nông nghiệp.

Nguồn thông tin: Giám sát môi trường Việt Nam - Nước 2003, Bộ Tài nguyên và Môi trường

Ghi chú: đánh dấu (+) biểu thị điều kiện thuận lợi.

Lợi thế về điều kiện tự nhiên ven biển miền Trung phù hợp áp dụng công nghệ đơn giản, chi phí thấp, giá nước sạch thấp. Ở những vùng khó khăn về nước quanh năm các gia đình không thể phát triển mô hình nhỏ lẻ, cấp nước tập trung có cơ hội phát triển như giải pháp duy nhất.

Tiền Giang có nguồn nước mặt ô nhiễm và nguồn nước ngầm không đủ tiêu chuẩn sử dụng cho sinh hoạt. Bình Thuận là vùng khô hạn nhất cả nước. Yên Bái thường xuyên bị lũ về mùa mưa và khô hạn về mùa khô. Với các tỉnh này, giải pháp sử dụng công trình cấp nước tập trung là giải pháp duy nhất khả thi. Kinh nghiệm nhân rộng các hệ thống cấp nước tập trung ở các tỉnh khan hiếm nguồn nước có thể áp dụng rất khả quan ở các tỉnh Đồng Tháp, Bến Tre, Vĩnh Long và An Giang, nơi có tỷ lệ dân sử dụng nước không hợp vệ sinh từ ao hồ cao nhất cả nước, do không có nguồn nước ngầm tốt.

2.3.2. Khung chính sách và pháp lý

Quyền sở hữu hay “cảm nhận về quyền sở hữu”, gắn với lợi ích trực tiếp của người dân, là điều kiện tiên quyết ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý, và đây chính là điểm khác biệt cơ bản giữa hình thức quản lý dựa vào cộng đồng và các hình thức quản lý khác. Cảm nhận về quyền sở hữu, hay ý thức làm chủ của cộng đồng phụ thuộc vào việc nhà nước và các cơ quan công quyền **cho phép** cộng đồng tham gia đến đâu. Các cấp chính quyền cần tiến hành triệt để trao quyền cho người dân, không chỉ trên văn bản khung pháp lý mà còn ở thái độ của cán bộ các cơ quan công quyền. Rà soát môi trường chính sách, môi trường pháp lý và hiệu quả hoạt động các cơ quan quản lý ngành, nhằm xác định những thuận lợi và khó khăn tác động tới sự tham gia của người dân vào quá trình phát triển cấp nước nông thôn theo nguyên tắc “xã hội hoá”.

2.3.2.1. Hệ thống cơ sở pháp lý hỗ trợ tổ chức cộng đồng

Xã hội hóa thu hút sự tham gia của tất cả các thành phần kinh tế, huy động mọi nguồn lực trong cộng đồng dân cư để giải quyết những ưu tiên phát

triển. Thực hiện xã hội hoá gắn liền với hai quá trình phân cấp và phân quyền. Phân cấp là quá trình chuyển giao chức năng, quyền hạn và nhiệm vụ trong nội bộ hệ thống hành pháp. Phân quyền liên quan đến việc phân định rõ ràng vai trò giữa nhà nước, tư nhân và cộng đồng dân cư.

Điều mấu chốt trong quá trình phân cấp là sự tham gia của cấp xã trong quá trình lập kế hoạch đầu tư. Hiện tại sự tham gia này là rất hạn chế do những yêu cầu về pháp lý, mặc dù đã có những thay đổi đáng kể sau khi ra đời và điều chỉnh một số văn bản pháp lý sau:

- Chủ trương Đổi mới và công cuộc cải cách kinh tế trên qui mô lớn đã được thông qua trong Đại hội Đảng toàn quốc VI năm 1986, khẳng định sự chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch tập trung sang nền kinh tế thị trường, khuyến khích các thành phần kinh tế phát huy nội lực, đóng góp vào công cuộc xây dựng đất nước.

- Hiến pháp sửa đổi bổ sung năm 2001, tăng vai trò và trách nhiệm của cơ quan hành chính địa phương và mở đường cho quá trình xã hội hoá đầu tư công.

- Nghị định 79/ND-CP về Dân chủ cơ sở được ban hành vào năm 2003 nhằm tăng cường sự tham gia của cộng đồng trong quá trình ra quyết định ở địa phương.

- Luật Ngân sách nhà nước có hiệu lực từ năm 2004 và Nghị định 24/1999/ ND-CP đưa ra quy trình thủ tục đơn giản hơn nhưng tăng cường trách nhiệm pháp lý, đẩy mạnh phân cấp cho cơ sở, và hướng dẫn quản lý tài chính các công trình “nhà nước và nhân dân” cùng làm.

- Luật Hợp tác xã năm 2003 đưa ra khuôn khổ pháp lý quan trọng nhất xác định pháp nhân và điều chỉnh hoạt động của HTX, một mô hình cụ thể của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng .

- Luật dân sự và Nghị định 151/2007/NĐ-CP ban hành ngày 10/10/2007 đưa ra khuôn khổ pháp lý cho hình thức Nhóm sử dụng nước/ Tổ

hợp tác. Nghị định tạo ra một môi trường pháp lý hết sức quan trọng, giải quyết tư cách pháp lý của các tổ chức cộng đồng phi chính thức như: câu lạc bộ nước sạch, nhóm sử dụng nước, hội sử dụng nước, nhóm liên kết, tổ tự quản, tổ tương trợ, tổ hợp tác.

Kết quả đạt được: Nhìn chung, khung chính sách pháp lý đang khuyến khích dân chủ cơ sở, nâng cao quyền làm chủ của người dân, triệt để phân cấp, thúc đẩy quá trình xã hội hoá. Các bộ Luật, Nghị định Chính phủ và các văn bản pháp lý liên quan đến chính sách giảm nghèo, phân cấp, phân quyền và đa dạng hóa các thành phần kinh tế tham gia vào hoạt động cung cấp dịch vụ đầu tư công.

Vấn đề đặt ra: Tuy nhiên, môi trường pháp lý vẫn chưa hỗ trợ, khuyến khích các tổ chức cộng đồng phát triển. Giữa các hình thức quản lý khác nhau vẫn chưa có sự bình đẳng. Trừ HTX các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng khác vẫn chưa có tư cách pháp nhân. Thiếu tư cách pháp nhân là rào cản rất lớn để các tổ chức quản lý vận hành dựa vào cộng đồng có thể tiếp cận đến các nguồn tín dụng từ các kênh tài chính chính thức như: ngân hàng, quỹ phát triển.

2.3.2.2. Khung thể chế pháp lý ngành khuyến khích hình thức quản lý dựa vào cộng đồng

Trong những năm qua, khuôn khổ pháp lý của ngành cũng có những thay đổi đáng kể theo hướng khuyến khích quá trình xã hội hóa trong ngành cấp nước sạch nông thôn:

- Luật Tài nguyên nước năm 2000, khuyến khích áp dụng các hình thức quản lý dựa vào cộng đồng trong khai thác, sử dụng và bảo vệ Tài nguyên nước, tránh xung đột vì nước. Cấp nước sinh hoạt cho người và động vật giữ vị trí ưu tiên số 1 trong sử dụng tài nguyên nước.
- Nghị định 52/1999/ND-CP ban hành năm 1999 và được sửa đổi vào

năm 2003 bằng Nghị định 07/2003/ND-CP về quản lý đầu tư và xây dựng, đã phân cấp sâu hơn trong quản lý đầu tư và xây dựng. UBND huyện thẩm định và phê duyệt các khoản đầu tư chưa đến 3 tỷ VND, UBND xã phê duyệt và giám sát việc triển khai các dự án chưa đến 1 tỷ VND. Điều này rất quan trọng trong việc đơn giản hoá thủ tục hành chính, vì thực tế, phần lớn các dự án cấp nước và vệ sinh nông thôn đều có quy mô nhỏ dưới 3 tỷ VND.

- Chương trình 134, hỗ trợ cho gia đình dân tộc thiểu số tiếp cận đến nước sạch và vệ sinh. Chính quyền trung ương hỗ trợ các làng dân tộc thiểu số từ 50 - 100% kinh phí xây dựng các công trình cấp nước nhỏ lẻ và nước máy.

- Văn kiện quan trọng nhất là Chiến lược Quốc gia về CN&VSNT, 8/2000. Nguyên tắc cơ bản của Chiến lược Quốc gia về Cấp nước và Vệ sinh Nông thôn 2020 là “tiếp cận theo nhu cầu thông qua sự tham gia tích cực của các cộng đồng nông thôn”, khuyến khích người sử dụng trở thành một đối tác của quá trình ra quyết định, đóng góp đầu tư và chịu trách nhiệm cho việc vận hành và bảo dưỡng công trình..

Kết quả đạt được: Khung pháp lý của ngành đã cung cấp một khuôn khổ toàn diện cho việc phát triển xã hội hoá trong ngành cấp nước nông thôn. Nhà nước ban hành chính sách hỗ trợ người dân thành lập các tổ chức cộng đồng và cơ chế hỗ trợ rõ ràng các tổ chức cộng đồng hoạt động bền vững, đặc biệt về mặt tài chính.

Vấn đề đặt ra: Cấp nước sạch là dịch vụ công ích, nhưng đầu vào sản xuất (giá điện), quy định quỹ và thuế vẫn không được hưởng ưu đãi như doanh nghiệp công ích khác, dẫn đến việc giá thành sản xuất một đơn vị sản phẩm còn khá cao.

Phần lớn các dự án cấp nước tập trung nông thôn có qui mô nhỏ và 50-60% chi phí xây dựng là vốn góp của người dân. Vì vậy, áp dụng Nghị định số 52/1999/ND-CP quản lý chuẩn bị đầu tư không phù hợp, mất thời gian và

tồn kém. Chính phủ cần qui định linh hoạt hơn để khuyến khích các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng công trình qui mô nhỏ.

2.3.2.3. Cơ chế Tài chính

Các cơ chế tài chính giúp nhà đầu tư và người sử dụng nước sạch tiếp cận đến các sản phẩm tài chính thuộc các nguồn khác nhau trong giai đoạn đầu tư, vận hành và bảo dưỡng công trình. Thách thức về tài chính không chỉ đơn giản trong việc tìm ra các nguồn, mà còn ở tính minh bạch trong cơ chế huy động, quản lý và hoàn trả, đảm bảo khả năng tiếp cận ổn định. Cơ chế tài chính hiệu quả cần phải đáp ứng được nhu cầu của thị trường, bao hàm cả những nỗ lực để kích hoạt các nguồn đầu tư công tiếp cận theo nhu cầu người dân, tăng cường năng lực cho người dân lập kế hoạch và quản lý rủi ro khi tiếp cận các sản phẩm tín dụng trên thị trường. Chính phủ cũng đã phát triển các hoạt động và các quỹ tín dụng thí điểm đặc biệt, tuy nhiên, những rào cản về năng lực cấp cơ sở đang hạn chế đáng kể sự kích hoạt này.

Các nguồn tài chính bao gồm cả các khoản tiền của tư nhân và đầu tư công qua các kênh chính thức và không chính thức, gồm:

1. Những đóng góp đầu tư của chính những người sử dụng nước sạch
 - Tự đầu tư cải thiện điều kiện cấp nước hộ gia đình
 - Những khoản đóng góp vào những cải thiện công CNTT
2. Ngân sách chính phủ
 - Chương trình Mục tiêu Quốc gia và chương trình 135
 - Các dự án vay vốn các ngân hàng quốc tế
 - Tín dụng do Ngân hàng chính sách xã hội quản lý
 - Ngân hàng Phát triển, trước đây là Quỹ phát triển
3. Các dự án do NGO và nhà tài trợ quốc tế cấp vốn cho CN&VS NT
4. Các dự án cơ sở hạ tầng và phát triển nông thôn tổng hợp của các nhà tài trợ và NGOs.
5. Các tổ chức cho vay thương mại.

Kênh cung cấp tài chính của Chính phủ từ năm 1999 qua Chương trình Mục tiêu quốc gia và Chương trình Xoá đói giảm nghèo 135. Cả hai chương trình này là chương trình do Chính phủ cấp vốn. Trong quá trình thực hiện phần lớn ngân sách ưu tiên xây dựng công trình cấp nước tập trung đầu mối hơn là đầu tư đầu nôi hộ gia đình và công trình nhỏ lẻ. Hạn chế đáng kể nhất của chương trình là địa điểm đầu tư công trình dựa vào quy hoạch của tỉnh. Quy hoạch cũ, không đầy đủ, không xác thực vì chất lượng kém và thiếu số liệu thống kê. Điều này dẫn đến nguồn vốn sử dụng không hiệu quả.

Các **dự án vay vốn từ ngân hàng quốc tế** từ Ngân hàng phát triển châu Á đầu tư vào phát triển nông thôn tổng hợp, trong đó bao gồm cả các hoạt động về cấp nước. Mô hình quỹ phát triển cộng đồng và hội đồng phát triển thôn bản được xây dựng để quản lý và điều hành nguồn tài chính trên. Cấp xã và huyện có quyền tự quyết tương đối cao về việc sử dụng các quỹ. Tuy nhiên, sử dụng các quỹ này cho mục tiêu cấp nước sạch phụ thuộc nhiều vào ưu tiên từng cộng đồng và năng lực của cấp lập kế hoạch. Ngân hàng Thế giới đầu tư cấp nước vào các tỉnh đồng bằng sông Hồng. Tuy nhiên, mục tiêu theo đuổi của Ngân hàng là “tạo lập thị trường nước”, vì vậy khu vực tư nhân với mô hình doanh nghiệp tư doanh, công ty TNHH, công ty cổ phần được khuyến khích thành lập hơn là các tổ chức dựa vào cộng đồng.

Vốn **tín dụng ưu đãi do Ngân hàng Chính sách xã hội** quản lý đang được thực hiện theo Quyết định 62/2004/QĐ-TTg, nhằm xây dựng cơ chế tín dụng riêng cho các hộ dân vay tại vùng có dự án thực hiện theo nguyên tắc Chiến lược Quốc gia về cấp nước và vệ sinh Nông thôn [36, 17-18]. Người dân phải là thành viên nhóm tín dụng và tiết kiệm, được vay theo cơ chế tín chấp, không cần tài sản thế chấp, với khoản vay tối đa là 4 triệu đồng/ hộ trong vòng 60 tháng, tỷ lệ lãi suất là 0,5%/ tháng. Năm 2005 thực hiện thí điểm tại 10/63 tỉnh, cho vay trên 330 tỷ đồng, năm 2006 cho vay là 580 tỷ

đồng, và 2007 cho vay gần 1000 tỉ đồng. Về thủ tục cho vay, Ngân hàng Chính sách xã hội giao cho Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam thành lập và vận hành các nhóm tín dụng và tiết kiệm theo Nghị định số 783/ QĐ-HĐQT ngày 29/7/2003. Tuy nhiên, chương trình chưa áp dụng ở tất cả các tỉnh.

Chương trình *tiết kiệm và tài chính vi mô* là một trong các hoạt động của chương trình quốc gia của Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam. Các nhóm tiết kiệm đầu tiên được thành lập ở Việt Nam năm 1988-1989, việc quản lý tài chính và sổ sách kế toán tốt dẫn đến tỷ lệ hoàn trả cao (gần đạt 100%). Hoạt động tiết kiệm và tín dụng vi mô có mục tiêu chính là cung cấp cho phụ nữ trong làng tài chính, kỹ năng và kiến thức cần thiết để nâng cao thu nhập. Mô hình tài chính vi mô của Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam cần được nghiên cứu hỗ trợ hộ dân tham gia công trình cấp nước.

Quỹ tín dụng quay vòng do nhà tài trợ Đan Mạch thí điểm tại tỉnh Nghệ An, Hà Tĩnh, Đắk Lắk và Đắk Nông, cho các hộ dân vay để tham gia chương trình cấp nước tập trung. Mức lãi suất 0,56% tháng và 0% cho hộ nghèo. Kết quả ban đầu cho thấy đây cũng là một cơ chế khả thi, khắc phục việc thiếu tư cách pháp nhân của các nhóm sử dụng nước, khó tiếp cận nguồn vay từ ngân hàng.

Vấn đề đặt ra: Chính phủ, nhà tài trợ và các tổ chức xã hội đã đưa ra khá nhiều cơ chế tài chính khác nhau qua các kênh chính thức và phi chính thức. Đối với các tổ chức cho vay chính thức, rào cản lớn nhất để các tổ chức cộng đồng tiếp cận được là thiếu tư cách pháp nhân. Hiện nay, Luật Hiệp hội chưa ra đời, các tổ chức cộng đồng hoạt động và điều chỉnh bằng Luật Dân sự nên không có pháp nhân, tổ chức không vay được từ ngân hàng. Mặc dù Nghị định 151 đã ban hành nhưng chưa thực sự đi vào đời sống; khoản vay ngân hàng vẫn đứng dưới tên cá nhân tổ trưởng. Mô hình “tài chính vi mô” tương đối phù hợp với các loại hình tổ hợp tác thì vẫn đang được thí điểm qua một số kênh của các tổ chức chính trị xã hội như Hội Liên hiệp phụ nữ, Hội Cựu

chiến binh, Hội Nông dân, Đoàn Thanh niên ... với tổng nguồn khá khiêm tốn. Khung pháp lý về các tổ chức tín dụng vi mô hoàn thành sẽ mang lại một môi trường tài chính tốt hơn.

Thêm vào đó, theo Nghị định 117/2007/NĐ-CP ngày 11/7/2007 về sản xuất, cung cấp và tiêu thụ nước sạch, khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư và quản lý. Nhà nước hỗ trợ chi phí bồi thường, giải phóng mặt bằng, một phần chi phí đầu tư, ưu tiên sử dụng nguồn tài chính ưu đãi, hỗ trợ lãi suất cho dự án vốn vay thương mại và miễn tiền sử dụng đất. Yêu cầu áp dụng giá nước sạch tính đúng, đủ chi phí sản xuất hợp lý, trong khung giá Nhà nước quy định, Ngân sách Nhà nước cấp bù khi giá bán nước thấp hơn giá thành được duyệt. Nhưng trên thực tế, Hội đồng nhân dân huyện *quy định giá nước* sinh hoạt ở mức 1500đ/m³ có nơi quy định 500 đ/m³, thấp hơn giá thành được tính đúng tính đủ các chi phí hợp lý dẫn đến yếu kém trong quản lý vận hành trên 3 mặt :

- Công trình hư hỏng không được sửa chữa kịp thời, không đảm bảo kỹ thuật dẫn đến xuống cấp, đã có nhiều công trình đầu tư hàng tỷ đồng chỉ sau một thời gian ngắn phục vụ đã không thể hoạt động, gây lãng phí lớn.

- Đời sống của người làm việc trong các đơn vị dịch vụ nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn rất thấp do phụ cấp /lương còn rất thấp (50.000 – 200.00 đ/tháng/người).

- Không thu hút được các thành phần kinh tế tham gia đầu tư xây dựng và quản lý vận hành cấp nước và vệ sinh môi trường nông thôn vì chi phí đầu tư ban đầu lớn, thời gian thu hồi vốn lâu.

Một số địa phương (Bắc Giang, Bình Thuận, Vũng Tàu) đã mạnh dạn nâng mức giá dịch vụ nước sạch nông thôn lên từ 3500 đ - 4500 đ/ m³, nhưng phổ biến hơn là chính quyền xã sử dụng ngân sách xã cấp bù phần chênh lệch giữa giá thành và giá bán cho đơn vị dịch vụ. Giải pháp này chỉ mang tính ngắn hạn, đảm bảo người dân được sử dụng dịch vụ với giá chấp nhận được

và đơn vị cung cấp dịch vụ đủ trang trải kinh phí. Về lâu dài, cho phép áp dụng giá dịch vụ được tính đúng, tính đủ là giải pháp đảm bảo hiệu quả kinh tế bền vững cho các công trình do cộng đồng quản lý.

2.3.2.4. Hiệu quả hoạt động của các cơ quan quản lý ngành

Cấp Trung ương: Vấn đề nổi cộm trong ngành là sự điều phối giữa các tổ chức khác nhau có liên quan đến lĩnh vực CNNT. Mặc dù, “Đối tác cấp nước và Vệ sinh nông thôn” đã được thành lập từ 2006 nhằm tăng cường công tác điều phối trong ngành, nhưng thành công chủ yếu mới dừng ở mức chia sẻ thông tin định kỳ. Những thảo luận về ưu tiên, phương pháp tiếp cận ngành vẫn còn rất khác nhau giữa các chương trình, dự án của chính phủ và nhà tài trợ. Phối hợp giữa các cơ quan trung ương còn rời rạc, phân tán về trách nhiệm.

Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn (MARD), Tổng Cục Thủy lợi, là thường trực Ban chỉ đạo Quốc gia về nước sạch, môi trường và vệ sinh. Ban chỉ đạo chịu trách nhiệm về điều phối các bộ ngành, tổ chức thực hiện các chiến lược và các kế hoạch, chương trình, dự án trong các khu vực gồm nước sạch, vệ sinh và môi trường theo tinh thần Chiến lược CN&VSNT. Bộ Y tế (MOH) quản lý chất lượng nước uống và chịu trách nhiệm xây dựng và giám sát các tiêu chuẩn chất lượng nước thông qua Cục Y tế dự phòng. Hệ thống y tế dự phòng địa phương chịu trách nhiệm nâng cao nhận thức của cộng đồng về nước sạch, vệ sinh và sức khỏe và kiểm tra mẫu nước định kỳ. Bộ Tài nguyên Môi trường (MONRE) chịu trách nhiệm về quản lý nhà nước về quản lý nguồn nước, thu phí tài nguyên theo tinh thần Luật Tài nguyên nước. Bộ Tài chính (MOF) chịu trách nhiệm về thực hiện các chính sách thuế và quản lý tài chính các dự án của chính phủ. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) chịu trách nhiệm về điều phối ngân sách chính phủ và ngân sách các nhà tài trợ. Các cơ quan Chính phủ có những chương trình có liên quan đến hoạt động cấp nước nông thôn là Bộ Giáo dục và Đào tạo (MOET), Ủy ban Dân tộc (CEMMA) thực hiện chương trình 135 và 134.

Hơn nữa, trải qua hàng chục năm chiến tranh với cơ sở hạ tầng bị tàn phá nặng nề và tư duy của nền kinh tế kế hoạch tập trung, tư tưởng “tiếp cận theo công trình”, còn khá phổ biến. Số lượng công trình – phần cứng - được xây dựng là mục tiêu cuối cùng. Chính vì vậy, việc phân bổ ngân sách cho hoạt động phi công trình (bao gồm cả hỗ trợ cộng đồng) chiếm tỷ trọng rất nhỏ trong tổng ngân sách của Chính phủ, mặc dù đang có xu hướng tăng (bảng 2.11).

Cấp địa phương: Cơ cấu tổ chức liên quan đến CNNT tại địa phương cực kỳ phức tạp và thiếu thống nhất. Vì vậy, sự phối hợp giữa các tổ chức và năng lực hệ thống tổ chức có nhiều vấn đề. Cơ quan thường trực Ban chỉ đạo chương trình Mục tiêu quốc gia đặt ở những ban ngành khác nhau. Theo báo cáo của 44 địa phương: 39/44 địa phương giao cho Sở Nông nghiệp và PTNT; 3/44 địa phương giao cho Sở Kế hoạch và Đầu tư (tỉnh Hà Nam, Ninh Bình, Bến Tre); 1/44 địa phương giao cho Sở Tài nguyên và Môi trường (tỉnh Hoà Bình). Sự khác biệt này dẫn đến khó khăn trong điều phối ngành dọc.

**Bảng 2.12: Tình hình phân bổ nguồn vốn Chương trình MTQG
Nước sạch và Vệ sinh Môi trường nông thôn**

Năm	Tổng vốn (triệu đồng)	Đầu tư (triệu đồng)	Chi TX (triệu đồng)	% chi TX
2001	144,180	135,880	8,300	5.76%
2002	196,600	186,000	10,600	5.39%
2003	197,200	186,950	10,250	5.20%
2004	231,700	223,200	8,500	3.67%
2005	264,400	254,100	10,300	3.90%
2006	353,000	330,000	23,000	6.52%
2007	542,000	494,700	47,300	8.73%
2008	622,000	561,600	60,400	9.71%
2009	885,000	788,000	97,000	10.96%

Nguồn: Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008

Nhiệm vụ quản lý Nhà nước chủ yếu của cấp tỉnh là xây dựng và quản lý quy hoạch. Nghiên cứu rà soát quy hoạch của 26 tỉnh, thành và 1 vùng kinh tế (trong 61/63 tỉnh thành đã lập quy hoạch) cho thấy chất lượng quy hoạch chưa cao. Hầu hết quy hoạch tổng thể cấp nước sinh hoạt và VSMTNT của các tỉnh được lập cách đây đã hơn 5 năm, nhiều tỉnh đã hơn 7 năm. Nội dung nhiều quy hoạch thiếu báo cáo khí tượng - thủy văn nguồn nước, thiếu dự báo phát triển kinh tế xã hội và cập nhật công nghệ hiện đại.

Trách nhiệm giữa quản lý nhà nước và sản xuất kinh doanh chưa rõ ràng. Trung tâm Nước sạch và Vệ sinh nông thôn tỉnh (Trung tâm CN&VSNT) vừa làm xây lắp như nhà thầu, vừa lên kế hoạch và phân bổ vốn như “nhà tài trợ” cho cộng đồng. Chức năng, nhiệm vụ của Trung tâm CN&VSNT không rõ ràng dễ gây ra môi trường tài chính thiếu minh bạch, làm giảm hiệu lực của chính sách, quy định của pháp luật, vừa giảm hiệu quả công tác quản lý nhà nước trong ngành do cán bộ quá tập trung vào nhiệm vụ kinh doanh.

Hiệu quả hoạt động hỗ trợ của Trung tâm CN&VSNT, cấp huyện và xã đóng vai trò quan trọng, tạo ra môi trường thuận lợi cho tổ chức cộng đồng. Để hỗ trợ các tổ chức cộng đồng phát triển, Trung tâm CN&VSNT cần chuyển từ “nhà cung cấp nước sạch” sang vai trò cơ quan “tư vấn” cho cộng đồng tự đưa ra quyết định về đầu tư, công nghệ, chất lượng dịch vụ và quản lý vận hành. Vai trò và nhiệm vụ mới, các cán bộ cần có trình độ hiểu biết và kỹ năng truyền thông về các thông điệp sức khỏe và vệ sinh đến cộng đồng, đặc biệt nên khuyến khích cán bộ nữ tham gia. Vấn đề này vẫn là một bài toán chưa có lời giải khi tỷ lệ cán bộ tại Trung tâm CN&VSMT nông thôn (cấp tỉnh) và cán bộ thủy lợi của phòng nông nghiệp/ kinh tế (cấp huyện) vẫn chiếm 80-90% nam giới, có chuyên môn kỹ thuật. Những năm gần đây, một số cán bộ nữ làm công tác truyền thông đã được bổ sung vào trung tâm cấp tỉnh nhưng tỉ lệ vẫn còn rất thấp.

Phương thức đánh giá khen thưởng cũng chưa thay đổi. Cán bộ chỉ được đánh giá cao khi công trình được xây dựng mà chưa tính đến những

nỗ lực trong giai đoạn hỗ trợ cộng đồng trước và sau đầu tư, khi cộng đồng cần hỗ trợ nhất. Bên cạnh đó, tư tưởng “ban phát”, “xin-cho” còn khá phổ biến trong đội ngũ cán bộ địa phương.

Phối hợp giữa cấp trung ương và cấp tỉnh: còn nhiều bất cập, đặc biệt là mối quan hệ trong lập kế hoạch, thẩm định, phê duyệt và nâng cao năng lực cho cán bộ cấp xã - cấp gần dân nhất. Các bên liên quan thiếu sự phân công trách nhiệm rõ ràng. Điều này dẫn tới việc thiếu đồng bộ hướng dẫn và quy định về việc đóng góp và quản lý nguồn lực, chính sách đầu tư, sự bao quát, chất lượng nước, sự quản lý và giám sát hoạt động. Các cơ quan chức năng quan tâm đến công tác đầu tư, xây dựng công trình nhưng lại thường bỏ qua công tác lập kế hoạch và quản lý, bảo dưỡng trung hạn và dài hạn. Chức năng, nhiệm vụ của các cấp còn nhiều chồng chéo, trùng lặp, thủ tục phê duyệt đầu tư công trình quá chi tiết, thể hiện sự can thiệp rất sâu vào quá trình quản lý.

Kết quả đạt được: Ngành cấp nước sạch và vệ sinh nông thôn đã có được hệ thống bộ máy tổ chức từ cấp Trung ương đến xã, thuận lợi cho việc truyền tải chính sách hỗ trợ của Nhà nước đến người dân. Những thay đổi bước đầu về phân bổ cơ cấu vốn, cơ cấu cán bộ chuyên môn các cấp, nâng cao chất lượng công tác qui hoạch, điều phối ngành đã phản ánh sự đổi mới tư duy các cơ quan chức năng theo hướng tích cực, tạo điều kiện hỗ trợ cộng đồng. Quan điểm và nhận thức của cán bộ xã về hình thức quản lý dựa vào cộng đồng có yếu tố tiên quyết sự ra đời của tổ chức, 100% mô hình khảo sát tồn tại do vai trò “bà đỡ” của UBND xã.

Vấn đề đặt ra: Qui định về qui trình thủ tục phê duyệt và cấp phép của các cấp đang can thiệp sâu vào hoạt động của tổ chức cộng đồng, cản trở cảm nhận quyền làm chủ và quyền tự quyết của người dân đối với công trình. Qui định về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền địa phương đang hạn chế cộng đồng là “chủ sở hữu hợp pháp” của các hệ thống sau giai đoạn đầu tư xây lắp.

Trách nhiệm giữa khu vực nhà nước và cộng đồng là không rõ ràng. Tổ chức cộng đồng chưa thật sự là của dân. Ở hầu hết các công trình khảo sát, lãnh đạo xã chủ động khởi xướng việc đầu tư hệ thống cấp nước, là người quản lý và quyết định khi nào sẽ triệu tập cuộc họp dân để thảo luận. Vai trò của Trung tâm CN&VSMT tỉnh cũng không rõ ràng, Trung tâm CN&VSMT tỉnh vừa làm xây lắp như nhà thầu, vừa lên kế hoạch và phân bổ vốn như nhà tài trợ cho cộng đồng.

Một vấn đề thực tế đang nảy sinh sau khi hoàn thành dự án là do thiếu nguồn lực, cơ chế phân công nhiệm vụ và khuyến khích khen thưởng hợp lý, nên việc hỗ trợ cộng đồng lập kế hoạch và quản lý, bảo dưỡng trung hạn và dài hạn lại thường bị bỏ qua. Sự chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ giữa các cấp đang hạn chế các tổ chức cộng đồng tiếp cận với nguồn hỗ trợ về kỹ thuật rất cần thiết trong quá trình vận hành, bảo dưỡng.

2.3.3. Kinh tế nông thôn và mức sống của người dân nông thôn Việt Nam

Mức thu nhập của người dân nông thôn là một trong những yếu tố quan trọng quyết định năng lực tài chính của cộng đồng thể hiện qua khả năng chi trả tiền nước và mức độ sẵn sàng đóng góp đầu tư công trình nước sạch của người dân. Nước sạch và đói nghèo có mối quan hệ mật thiết với nhau. Khảo sát cho thấy, ở các vùng có tỉ lệ nghèo cao thì điều kiện cấp nước thấp hơn các vùng không nghèo. Số lượng và chất lượng nước cấp ảnh hưởng trực tiếp đến sức khỏe cộng đồng về tỷ lệ mắc các bệnh liên quan đến nước như: ỉa chảy, tả, lỵ, thương hàn, mắt hột, ngoài da, giun sán và phụ khoa. Các bệnh này tác động ngược lại gây ảnh hưởng đến điều kiện sống, tạo ra những rào cản xoá nghèo.

Từ 1996 đến 2007, thu nhập bình quân hộ gia đình tăng 2,7 lần; thu nhập bình quân 1 hộ nông thôn đạt 26,1 triệu đồng/năm, tăng 11,3 triệu đồng (tăng 75,8% so với năm 2002). Nhờ thu nhập của hộ nông dân tăng, nên vốn tích lũy trong dân tăng khá; năm 2006 vốn tích lũy bình quân 1 hộ nông thôn là 6,7

triệu đồng (tăng 3,5 triệu đồng, gấp 2,1 lần so với 2001); trong đó, tích lũy cao nhất là hộ kinh doanh vận tải (13,4 triệu đồng/hộ), hộ thương mại (12 triệu/hộ), hộ thủy sản (10,3 triệu/hộ)..., thấp nhất là hộ nông nghiệp (khoảng 5 triệu/hộ). Vốn tích lũy bình quân 1 hộ cao nhất là vùng Đông Nam Bộ 9,6 triệu đồng, thấp nhất là Tây Bắc 3,05 triệu đồng/hộ. Nông nghiệp vẫn là nguồn thu lớn nhất của hộ gia đình ở nông thôn; năm 2006 có đến 68% hộ ở nông thôn dựa chủ yếu vào sản xuất nông, lâm, thủy, sản, tiếp đến là các hộ làm dịch vụ là 15% và công nghiệp, xây dựng là 11%. Nhờ thu nhập của người dân tăng nên điều kiện sinh hoạt của hộ nông thôn ngày càng được cải thiện, nhất là về nhà ở và công trình dân sinh như nước sạch, vệ sinh môi trường.

**Bảng 2.13: Thu nhập bình quân đầu người một tháng
theo thành thị, nông thôn và vùng (Nghìn đồng)**

Đơn vị: 1000.VNĐ

	1999	2002	2004	2006
Cả nước	295	356	484	636
Phân theo thành thị và nông thôn				
Thành thị	517	622	815	1058
Nông thôn	225	275	378	506
Phân theo vùng				
Đồng bằng sông Hồng	280	353	488	653
Đông Bắc Bộ		269	380	511
Tây Bắc Bộ	210	197	266	373
Duyên hải Bắc Trung Bộ	212	235	317	418
Duyên hải Nam Trung Bộ	253	306	415	551
Tây nguyên	345	244	390	522
Đông Nam Bộ	528	620	833	1065
Đồng bằng sông Cửu Long	342	371	471	628

Nguồn: Niên giám thống kê 2007.

Chiến lược xoá đói giảm nghèo được thực hiện từ những năm 2001, thông qua nhiều chính sách và các chương trình cụ thể (như Chương trình 134, Chương trình 135,...). Tới nay, về cơ bản, nước ta đã xoá được đói. Công tác giảm nghèo được tập trung đẩy mạnh, hướng vào các đối tượng khó khăn, vùng sâu, vùng xa, đồng bào dân tộc thiểu số. Tỷ lệ hộ nghèo ở khu vực nông thôn giảm nhanh, từ 66,4% năm 1993, 45,5% năm 1998, 35,6% năm 2002, 27,5% năm 2004 xuống còn 18% năm 2007, mặc dù chuẩn nghèo đã tăng lên.

Với mức giá như thế nào thì cộng đồng có thể chấp nhận chi trả đủ tiền nước? Điều tra kinh tế xã hội Dự án CN&VSNT các tỉnh đồng bằng sông Hồng (RWSIHIP) của các hộ gia đình ở 8 xã trong 4 tỉnh đồng bằng sông Hồng đã phát hiện ra giá nước thấp hơn 3% - 5% thu nhập hàng tháng của hộ gia đình sẽ được chấp nhận. Ngoài ra, RWSIHIP cho thấy dự án cấp nước sạch của tỉnh giai đoạn II do ADB cấp vốn năm 1996 trong đó 96% hộ gia đình đã sẵn sàng thanh toán 3,5% thu nhập hàng tháng của mình để đóng tiền nước. Giá nước ở miền Nam cao hơn so với miền Bắc. Điều tra chương trình vệ sinh và nước sạch bao gồm cả giá quá thấp để trang trải các hao hụt và vì vậy người sử dụng có thể phải chi trả giá nước cao hơn mức đang tính hiện nay. Tương tự như khảo sát của WB, những điều tra hộ gia đình được tiến hành ở một số thành phố nhỏ chỉ ra rằng phí kết nối là không thể trả được cho những người dân nghèo nhất.

Kết quả đạt được: Với số liệu khảo sát trên, khả năng chi trả của người dân nông thôn là rất khả quan. Với thu nhập bình quân 26,1 triệu đồng/ hộ/ năm và mức sẵn sàng chi trả từ 3-5% thu nhập, hàng tháng mỗi hộ gia đình có thể trả từ 50.000 – 80.000 đồng cho nước sạch. Với mức giá nước sạch từ 2.000/ m³ – 5.000/m³, một hộ gia đình có 5 thành viên sẽ có đạt được chất lượng dịch vụ trên 60 lít/ngày/người như đã đề ra trong mục tiêu Chiến lược.

Trên thực tế, tỉ lệ hộ dân sẵn sàng chi trả đạt rất cao 90% - 100% hộ sử

dụng nước. Bên cạnh đó, mức thu nhập người dân cũng tăng, trình độ nhận thức về nước sạch, vệ sinh môi trường nông thôn đã được nâng cao dẫn đến nhu cầu nước sạch của người dân tăng đáng kể. Và chính quyền xã cũng hỗ trợ các tổ chức cộng đồng thông qua việc áp dụng biện pháp hành chính đối với hộ không nộp đủ tiền nước.

2.3.4. Điều kiện văn hoá – xã hội

Quá trình phát triển văn hóa – xã hội trong những thập kỷ qua đã đạt được nhiều thành tựu khả quan, tác động thuận lợi và tích cực đến hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung nông thôn Việt Nam.

Trình độ văn hoá chung ảnh hưởng rất lớn đến năng lực quản lý của cộng đồng, thể hiện trên bốn yếu tố quan trọng nhất: 1) Năng lực lãnh đạo, 2) Năng lực chuyên môn về vận hành và bảo dưỡng hệ thống, 3) Năng lực quản lý kinh tế, và 4) Năng lực giám sát đánh giá.

Hiện nay, tỷ lệ mù chữ ở nước ta rất thấp so với trên thế giới, với chưa đầy 7%, nhưng người lớn tuổi (50 tuổi trở lên, đặc biệt là phụ nữ) có tỉ lệ mù chữ khá cao; tỉnh Bến Tre, Đồng Tháp có tỷ lệ phụ nữ mù chữ lên đến 24%; tỉnh Hà Giang, Quảng Trị, tỷ lệ này thậm chí lên tới hơn 50%. Trong số đó, phụ nữ dân tộc thiểu số là nhóm có tỷ lệ mù chữ cao hơn so với tỷ lệ trung bình của địa phương, nguy cơ tái mù phổ biến do người dân sống ở vùng núi cao.

Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới (WB), chất lượng nguồn nhân lực của nước ta hiện nay mới chỉ đạt 3,79 điểm (thang điểm 10), xếp thứ 11 trong số 12 nước châu Á tham gia xếp hạng. Một nghiên cứu khác cho thấy lao động nước ta chỉ đạt 32/100 điểm. Trong khi đó, những nền kinh tế có chất lượng lao động dưới 35 điểm đều có nguy cơ mất sức cạnh tranh trên thị trường toàn cầu. Thực tế cho thấy, ở các vùng có chỉ số phát triển con người cao hơn, tỉ lệ mù chữ thấp hơn thì công trình bền vững hơn. Tuy nhiên, ở những nơi đã từng có mô hình quản lý dựa vào cộng đồng và/hoặc có làng nghề truyền thống, trình độ chuyên môn về quản lý và vận hành công trình

cao hơn, mặc dù chỉ số phát triển chung khá thấp.

Tính bền vững của công trình về mặt kinh tế - xã hội phụ thuộc rất nhiều vào năng lực của người lãnh đạo tổ chức cộng đồng. Người lãnh đạo tổ chức cộng đồng có thể là già làng/ trưởng bản trực tiếp điều hành, nhưng cũng có thể là người có uy tín trong cộng đồng, được già làng/ trưởng bản giới thiệu và hậu thuẫn. Ở vùng núi cao, nơi đồng bào dân tộc ít người sinh sống, vai trò của già làng/ trưởng bản rất quan trọng, nhưng ở vùng đồng bằng, vai trò của họ rất mờ nhạt.

Trong bối cảnh khung pháp lý chưa rõ ràng như hiện nay, “ý thức làm chủ” của cộng đồng phụ thuộc rất nhiều vào năng lực người lãnh đạo khi làm việc với các cơ quan chức năng. Khảo sát cho thấy cán bộ lãnh đạo có độ tuổi trung bình phổ biến là hơn 40 tuổi. Tuy nhiên, cấp trưởng nào có kinh nghiệm kinh doanh, tốt nghiệp phổ thông trung học trở lên và trẻ hơn 35 tuổi thường năng động hơn và công trình hoạt động có hiệu quả hơn.

Phong trào "Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hoá" khơi dậy tinh thần đoàn kết ở cộng đồng dân cư, bước đầu đã có tác động tích cực đến xây dựng đời sống văn hoá ở vùng nông thôn. Gia đình văn hoá, Làng văn hoá được công nhận đảm bảo chất lượng, đã có tác động tích cực đến việc xây dựng người dân nông thôn về tư tưởng, đạo đức, lối sống, nếp sống; tạo ra bộ mặt nông thôn mới, ổn định về chính trị, từng bước phát triển về kinh tế - văn hoá - xã hội, giải quyết những mâu thuẫn nội bộ của cộng đồng. Mâu thuẫn nội bộ, chia bè kéo cánh giữa các phe phái, dòng họ trong cộng đồng khá phổ biến ở nông thôn Việt Nam trước đây, ngày nay không còn là vấn đề đáng lo ngại. Hơn 90% cộng đồng có công trình cấp nước tập trung không gặp phải vấn đề mâu thuẫn nội bộ. Tuy nhiên, ở những nơi có mâu thuẫn nội bộ, hiệu quả hoạt động rất kém do mâu thuẫn làm ảnh hưởng đến ý thức làm chủ tập thể, quá trình ra quyết định dựa trên lợi ích tập thể và hiệu lực của nội quy tổ chức. Với vai trò ngày càng nhạt dần của già làng/ trưởng bản, chính quyền xã nên đứng ra giải quyết mâu thuẫn nội bộ.

Bản sắc văn hóa của người Việt Nam, nói chung, là tinh thần “*tương thân, tương ái*”, “*lá lành đùm lá rách*”, “*tình làng, nghĩa xóm*”, hỗ trợ nhau cùng phát triển. Đây cũng chính là một nét ưu việt cho phép phát triển hình thức quản lý dựa vào cộng đồng ở Việt Nam. Khái niệm cộng đồng không phải là khái niệm mới lạ. Trong lịch sử dựng nước và giữ nước, người Việt Nam đã hình thành những cộng đồng lớn nhỏ trong lòng dân tộc. Một biểu hiện đặc thù của dân tộc Việt Nam là tình đùm bọc giữa đồng bào bắt nguồn từ truyền thuyết mẹ Âu Cơ và lòng yêu nước biểu hiện mạnh mẽ trong công cuộc chống ngoại xâm.

2.3.5. Thị trường công nghệ cấp nước sạch nông thôn

Cùng với chính sách mở cửa nền kinh tế và xu hướng toàn cầu hóa, thị trường công nghệ cấp nước phát triển rất thuận lợi. Công nghệ ngày càng đa dạng giúp cộng đồng có nhiều cơ hội lựa chọn được “*công nghệ phù hợp*” với điều kiện nguồn nước, khả năng chi trả của người dân, chất lượng dịch vụ theo nhu cầu của người dân và năng lực vận hành và bảo dưỡng.

Trong phạm vi 5 giờ xe máy, tất cả các công trình cấp nước đều có thể tiếp cận đến nơi mua các loại máy bơm, ống nước, phụ tùng, phụ kiện thay thế bảo dưỡng, ví dụ: bơm cấp nước ly tâm: bơm chìm trục ngang, trục đứng; bơm tăng áp trục ngang, trục đứng; thiết bị xử lý nước (dàn mưa, bể lắng, bể lọc, khử trùng clo, tia cực tím); ống gang, ống thép, ống nhựa PE, uPVC; phụ kiện: đồng hồ, van, tê, cút... từ các nhà cung cấp khác nhau với độ bền và giá cả đa dạng. Tuổi thọ thiết kế máy bơm tương đối cao, khoảng 10-12 năm nếu vận hành đúng qui trình.

Tuy nhiên, sự phù hợp của công nghệ chỉ mang tính tương đối. Khi cộng đồng có sự hỗ trợ tích cực về mặt kỹ thuật của các cơ quan chức năng và cơ quan tài trợ dự án thì trình độ và năng lực áp dụng, vận hành công nghệ sẽ thay đổi theo chiều hướng tích cực.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Việt Nam là nước có khu vực nông thôn rộng cả về lãnh thổ, về quy mô dân cư và các đơn vị hành chính. Vì vậy, giải quyết tốt các vấn đề kinh tế xã hội đối với nông thôn có ý nghĩa quan trọng trong phát triển kinh tế đất nước. Trong những năm qua, kinh tế xã hội nông thôn Việt Nam đã có những chuyển biến tích cực, trong đó có vấn đề cung cấp nước sạch. Tỷ lệ người được cấp nước tập trung tăng gấp 5 lần cuối năm 2008 so với năm 2004. Thành tựu của cấp nước do triển khai Chương trình Mục tiêu quốc gia cấp nước và vệ sinh nông thôn, cả nước có hơn 7.000 công trình cấp nước tập trung

Hiện tại, hệ thống nước tập trung ở nông thôn Việt Nam rất đa dạng về kỹ thuật – công nghệ và mô hình quản lý. Các mô hình quản lý theo nguyên tắc quản lý dựa vào cộng đồng chiếm tỷ lệ 26,1% tổng số công trình. Trong thời gian tới, tỷ lệ sẽ tăng lên do các Trung tâm NS&VSMTNT (45%) và UBND xã (24,9%) đang trực tiếp quản lý sẽ bàn giao cho cộng đồng. Theo các tiêu chí hiệu quả bền vững do Nhà nước quy định, thì phần lớn các công trình vận hành theo hình thức quản lý dựa vào cộng đồng không đạt được hiệu quả bền vững. Tuy nhiên, theo đánh giá của người sử dụng nước và cán bộ vận hành thì 63% công đạt hiệu quả tốt, chỉ có 12% công trình không đạt hiệu quả như mong đợi.

Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung chủ yếu bao gồm các mô hình: Tổ đổi công, Hội đồng thôn bản, Tổ hợp tác 1, Tổ hợp tác 2, Hội/Nhóm sử dụng nước, Hợp tác xã tiêu dùng quản lý cấp nước, Hợp tác xã cổ phần, Câu lạc bộ nước sạch. Nguyên tắc tổ chức vận hành của từng loại mô hình quản lý phản ánh mức độ cộng đồng tham gia vào quá trình ra quyết định rất khác nhau. Ở những mô hình quản lý mà quyết định của cộng đồng là quyết định cuối cùng về các vấn đề chiến lược của hệ

thống cấp nước, thì cảm nhận về quyền sở hữu của cộng đồng rất cao và hiệu quả bền vững của từng công trình cấp nước tập trung cũng cao hơn.

Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng và điều kiện kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội khách quan ở Việt Nam. Trên thực tế, nhiều mô hình được áp dụng thí điểm đã bước đầu phát huy những ưu việt của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung nông thôn. Tuy nhiên, để nâng cao hiệu quả bền vững công trình cần tập trung nâng cao tinh thần làm chủ của người dân thông qua nâng cao cảm nhận về quyền sở hữu của cộng đồng. Thực tế đã và đang đặt ra nhiều vấn đề cần giải quyết giúp cộng đồng thực sự làm chủ công trình về mặt công nghệ và pháp lý như: sự thiếu ổn định của nguồn nước theo mùa; tính chưa triệt để trong khung chính sách và pháp lý; hạn chế của chính quyền cấp xã về thẩm quyền và năng lực quản lý; thiếu cơ chế, định chế và sản phẩm tài chính phù hợp; thiếu sự đồng bộ và phân định trách nhiệm rõ ràng giữa các cơ quan quản lý, các bộ ngành trong quản lý nhà nước ... Tất cả những vấn đề đó đã và sẽ tác động tiêu cực đến việc phát huy ưu việt của các hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung nông thôn. Môi trường phát triển ngành phù hợp chỉ được tạo dựng trên cơ sở nỗ lực của các cơ quan quản lý nhà nước các cấp. Cơ quan cấp trên xây dựng khung chính sách ngành phù hợp, và cơ quan thực thi cấp dưới thực hiện đúng quy trình hỗ trợ người dân được tham gia ngay từ giai đoạn quy hoạch, lập kế hoạch, chuẩn bị đầu tư.

Chương 3

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN VIỆT NAM ĐẾN 2020

3.1. QUAN ĐIỂM PHÁT TRIỂN HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2020

3.1.1. Nâng cao tinh thần làm chủ của người dân yêu cầu cấp bách nâng cao hiệu quả bền vững của các công trình cấp nước tập trung nông thôn

Nâng cao hiệu quả sử dụng và tính bền vững của công trình cấp nước tập trung trên cả ba mặt văn hóa – xã hội, kỹ thuật – công nghệ, và kinh tế - tài chính là đòi hỏi thiết thực và yêu cầu cấp bách hiện nay. Hơn 58% trong số 7000 công trình cấp nước tập trung xây dựng trong giai đoạn I của Chương trình mục tiêu quốc gia về Cấp nước và Vệ sinh nông thôn, đang vận hành chưa tốt. Làm thế nào để nâng cao hiệu quả bền vững của công trình đang là một bài toán chưa có lời giải đối với các cơ quan quản lý các cấp. Hiệu quả khai thác công trình chỉ nâng cao khi có sự thay đổi đáng kể từ phương thức tiếp cận đến thay đổi nội dung, cách thức làm việc và hiệu quả hoạt động của các cơ quan quản lý phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh khách quan.

Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng là tất yếu để đạt được hiệu quả bền vững, là điểm khởi đầu để có được một hệ thống cấp nước tiên tiến, là xuất phát điểm để phát triển các mô hình quản lý hiện đại hơn khi khả năng tiếp cận tài chính của các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh được cải thiện. Quản lý dựa vào cộng đồng là một hình thức quản lý chuyển tiếp, có thể áp

dụng tại bất kỳ nước nào với bất kỳ mức độ dịch vụ nào. Áp dụng quản lý dựa vào cộng đồng tạo điều kiện huy động đóng góp của người dân, từng bước hiện đại hóa công nghệ kỹ thuật nhằm nâng cao chất lượng nước đảm bảo đạt chuẩn quốc gia về nước sạch do Bộ y tế ban hành.

Bài học kinh nghiệm từ thực tiễn đã rút ra, muốn nâng cao hiệu quả bền vững của công trình cấp nước tập trung theo hình thức quản lý dựa vào cộng đồng, cần nâng cao tinh thần làm chủ của người dân thông qua việc nâng cao cảm nhận về quyền làm chủ của cộng đồng. Cảm nhận về quyền làm chủ của cộng đồng chỉ thực sự có khi cộng đồng làm chủ công trình về mặt kỹ thuật, công nghệ, làm chủ quá trình ra quyết định các vấn đề kinh tế, tài chính, và tổ chức cộng đồng được pháp luật công nhận.

3.1.2. Tạo điều kiện cho thị trường nước sạch phát triển

Theo tinh thần Đại hội lần thứ IX của Đảng, phát triển đồng bộ các loại thị trường là điều kiện tiên quyết hướng tới xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam.

Luật Tài nguyên nước quy định “*nước là một loại hàng hóa*”, nước bao gồm nước tài nguyên và nước công trình. Người sử dụng nước phải trả đầy đủ phí nước tài nguyên và giá nước công trình. Nước sạch nông thôn là một loại nước công trình, một loại hàng hóa đáp ứng nhu cầu thiết yếu của con người, cần được sản xuất. Thị trường gắn liền với quá trình sản xuất và lưu thông hàng hóa, thừa nhận sản xuất hàng hóa không thể phủ định sự tồn tại khách quan của thị trường. Thị trường vừa là kết quả của sản xuất hàng hóa vừa là điều kiện của sản xuất hàng hóa. Khi sản xuất xã hội càng phát triển thì đa số nhu cầu của con người được thỏa mãn thông qua thị trường.

Tạo điều kiện cho thị trường nước sạch phát triển thì cần phải tôn trọng các qui luật kinh tế cơ bản của nền kinh tế thị trường như: qui luật giá trị, qui luật cung cầu, qui luật cạnh tranh Tôn trọng qui luật giá trị là đảm bảo giá

nước sạch phải được “*tính đúng tính đủ*” các yếu tố chi phí sản xuất hợp lý trong quá trình sản xuất, phân phối nước sạch, thuế và lợi nhuận bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các đơn vị cấp nước và khách hàng sử dụng nước. Giá bán nước sạch được xác định phù hợp với đặc điểm nguồn nước, điều kiện kinh tế xã hội của từng vùng, từng địa phương, từng khu vực.

Quan hệ cung cầu là quan hệ giữa người bán và người mua trên thị trường, thị trường là giao điểm gặp gỡ. Người mua và người bán dịch vụ nước sạch thông qua thị trường để bảo đảm thực hiện cân đối giữa cung và cầu. Những ách tắc trên thị trường có nguy cơ dẫn tới khủng hoảng kinh tế, mâu thuẫn gây mất ổn định xã hội. Như vậy, phát triển thị trường nước sạch không chỉ là điều kiện để phát triển sản xuất cung cấp dịch vụ nước sạch, suy rộng ra là điều kiện ổn định an ninh và phồn thịnh kinh tế xã hội.

Chúng ta phải chấp nhận qui luật cạnh tranh nhằm nâng cao không ngừng hiệu quả sử dụng các nguồn lực của xã hội. Qui luật cạnh tranh lành mạnh được thể hiện qua các chính sách khuyến khích tất cả các thành phần kinh tế khác nhau tham gia vào hoạt động sản xuất, cung cấp dịch vụ nước sạch nông thôn. Sự hình thành và tồn tại của một tổ chức kinh doanh nước sạch không phụ thuộc vào việc tổ chức đó thuộc thành phần kinh tế nào, mà chỉ phụ thuộc vào hiệu quả hoạt động của nó trong môi trường pháp lý do Nhà nước qui định.

3.1.3. Đẩy mạnh xã hội hóa cung cấp dịch vụ công trong cấp nước sạch nông thôn

Nền kinh tế đang đứng trước những triển vọng và thách thức của một giai đoạn phát triển mới, đòi hỏi chúng ta phải biết huy động và phát huy mọi nguồn lực từ dân, đóng góp vào tổng vốn xã hội. Vốn góp từ dân là nguồn rất tiềm năng, nhưng lâu nay ta chưa quan tâm đúng mức. Đã đến lúc cần đánh thức nguồn lực này để góp phần tích cực vào sự phát triển chung của nền kinh

tế và xã hội nước ta. Phát triển hình thức quản lý dựa vào cộng đồng đặc biệt phù hợp với định hướng “phát triển dựa trên quyền” (rights-base), chính sách đẩy mạnh phân cấp và trao quyền cho người dân, tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế phát triển, đảm bảo an ninh xã hội, giữ gìn giá trị văn hóa, tinh thần và đoàn kết nội bộ dân cư trong vùng, nâng cao công bằng, dân chủ.

Trong nền kinh tế kế hoạch tập trung, cơ quan quản lý Nhà nước các cấp trong ngành cấp nước nông thôn trực tiếp tham gia thực hiện bốn nhiệm vụ: quản lý hành chính nhà nước, hoạch định chính sách, cung cấp dịch vụ công, đại diện chủ sở hữu các doanh nghiệp nhà nước. Khi chuyển sang kinh tế thị trường, ngoài chức năng quản lý hành chính nhà nước, những chức năng còn lại có thể được giao cho các tổ chức xã hội hoặc các doanh nghiệp thực hiện. Các cơ quan công quyền không trực tiếp chỉ đạo hoạt động sản xuất kinh doanh bằng các mệnh lệnh hành chính, mà cần sử dụng các công cụ điều tiết vĩ mô phù hợp với qui luật của nền kinh tế thị trường.

Cung cấp nước sạch là một loại dịch vụ công cộng. Dịch vụ công thường được hiểu gồm ba loại: dịch vụ hành chính công liên quan đến chủ quyền quốc gia (tòa án, quốc phòng, an ninh, hành chính, thuế ...), dịch vụ công ích xã hội (giáo dục, y tế, bảo hiểm, khoa học....), dịch vụ công cộng (giao thông, truyền thông, năng lượng, hạ tầng, cấp nước sạch, thu gom rác thải). Dịch vụ hành chính công liên quan đến an ninh quốc gia sẽ do Nhà nước đảm nhiệm, Dịch vụ công ích xã hội sẽ tiến hành tư nhân hóa một phần, và đẩy mạnh công tác xã hội hóa Dịch vụ công cộng. Theo định hướng chung, cung cấp nước sạch cần được xã hội hóa. Trong giai đoạn đầu, Nhà nước có thể đảm bảo một phần kinh phí cho những hoạt động này.

Đồng thời với quá trình xã hội hóa cung cấp dịch vụ cấp nước, vai trò và chức năng của cơ quan quản lý hành chính và cơ quan sự nghiệp cũng cần được xác định rõ ràng ở các cấp, không nên có xu hướng “hành chính hóa” các

cơ quan sự nghiệp. Nhiệm vụ của cơ quan quản lý Nhà nước các cấp nên tập trung vào công tác hoạch định chính sách, xây dựng chiến lược phát triển, qui hoạch ngành, vùng, địa phương, theo dõi giám sát hoạt động ngành, đánh giá tác động chính sách, cơ chế đã ban hành và giám sát hiệu quả, hiệu lực của bộ máy quản lý Nhà nước nhằm đảm bảo các ưu tiên xác định trong qui hoạch, kế hoạch phải được tuân thủ, tài nguyên nước được khai thác và bảo vệ về số lượng lẫn chất lượng trên nguyên tắc quản lý bền vững. Trong khi cơ quan sự nghiệp nên tập trung cung cấp các dịch vụ hỗ trợ cho quản lý nhà nước và các thành phần kinh tế khác như: khảo sát và lập bản đồ địa chất thủy văn, xây dựng qui hoạch phát triển, chuyển giao công nghệ, truyền thông ...v...v.

3.1.4. Tôn trọng tính đa dạng của hình thức quản lý công trình cấp nước tập trung nông thôn

Hình thức quản lý phụ thuộc vào quan hệ sản xuất. Quan hệ sản xuất là mối quan hệ giữa người với người trong quá trình sản xuất (sản xuất và tái sản xuất) xã hội. Quan hệ sản xuất gồm ba mặt: quan hệ về sở hữu đối với tư liệu sản xuất, quan hệ trong tổ chức và quản lý sản xuất, quan hệ phân phối sản phẩm sản xuất ra. Quan hệ sản xuất gồm có 3 mặt : quan hệ sở hữu, quan hệ tổ chức, quản lý, và quan hệ phân phối. Trong 3 mặt trên thì quan hệ sở hữu là quan trọng nhất, đóng vai trò quyết định, chi phối quan hệ tổ chức quản lý và quan hệ phân phối.

Trong quá trình xã hội hóa dịch vụ cấp nước sạch nông thôn, nhiều chủ thể cùng tham gia đóng góp đầu tư xây dựng và vận hành công trình đã hình thành nên tính đa dạng của mô hình “*đồng sở hữu*” công trình. Sự đa dạng của các mô hình đồng sở hữu hình thành nên sự đa dạng của quan hệ sở hữu, tiếp đó là đa dạng quan hệ sản xuất. Điều này tất yếu dẫn đến sự tồn tại đa dạng của các hình thức tổ chức quản lý công trình cấp nước tập trung nông thôn.

Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch tập trung sang nền kinh tế thị trường, trình độ phát triển kinh tế hàng hóa ở các địa phương và cộng đồng dân cư không đồng đều nhau. Song tồn với quá trình cạnh tranh trong sản xuất hàng hóa là quá trình hợp tác. Kinh tế thị trường càng phát triển, phân công lao động xã hội càng cao thì hợp tác càng sâu, càng phong phú, không chỉ trong sản xuất mà còn trên các lĩnh vực đời sống, xã hội, văn hóa. Sự đa dạng trong quá trình hợp tác tất yếu sẽ dẫn đến đa dạng về các mô hình tổ chức quản lý cụ thể.

3.2. CÁC PHƯƠNG HƯỚNG XÂY DỰNG VÀ PHÁT TRIỂN HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG Ở NÔNG THÔN

3.2.1. Khuyến khích phát triển hình thức quản lý dựa vào cộng đồng công trình CNTT nông thôn

Khuyến khích phát triển hình thức quản lý cấp nước tập trung dựa vào cộng đồng ở nông thôn Việt Nam vừa phù hợp điều kiện kinh tế, xã hội khách quan, vừa phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước. Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng là công cụ phát huy ý thức làm chủ nhằm huy động nội lực của người dân đóng góp phát triển nông thôn, xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và là phương tiện nâng cao dân chủ, công bằng, bình đẳng trong xã hội. Phương hướng chung dựa trên cơ sở thống nhất quan điểm hình thức quản lý dựa vào cộng đồng là một phương thức tiếp cận nên làm và xứng đáng tiếp tục được hỗ trợ thêm để hình thức được phổ biến trên diện rộng hơn.

Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng là phương tiện, nó không chỉ nhằm tới việc cấp nước sạch cho người dân mà còn thúc đẩy quá trình “*cộng đồng được trao quyền*”, tạo đà cho cộng đồng chủ động, phát huy nội lực cải thiện đời sống của chính mình. Từ quan điểm này, cấp nước và vệ sinh được

xem như là **đầu vào** của quản lý cộng đồng đối với hàng loạt các dịch vụ công cộng khác. Điều này có thể giúp ích cho việc tạo ra nhu cầu rất lớn mà từ đó định hình các chính sách thông qua áp lực phải hành động của xã hội để cải thiện điều kiện dân sinh.

Phát triển hình thức quản lý dựa vào cộng đồng không chỉ mang lại lợi ích về kinh tế mà còn mang lại lợi ích to lớn về chính trị. Phát triển tổ chức cộng đồng là công cụ của Nhà nước thực hiện dân chủ cơ sở, nâng cao dân quyền của người dân nông thôn, tạo “kênh đối thoại” giữa người dân và Chính phủ, đưa ý kiến người dân vào chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước.

Sự tham gia có hiệu quả của cộng đồng vào quá trình ra quyết định có ý nghĩa đặc biệt quan trọng cho việc thực hiện mục tiêu Chiến lược CN&VSNT và các chính sách của nhà nước về xã hội hoá và phân cấp quản lý. Trên hết, sự tham gia của cộng đồng chính là điều kiện tiên quyết cho việc phát triển một cách hiệu quả và bền vững các dịch vụ cấp nước sạch và cơ sở hạ tầng nông thôn. Vì vậy, tạo điều kiện để khuyến khích sự tham gia của cộng đồng chính là nền tảng cơ bản cho phát triển ngành CN&VSNT. Để xây dựng được các quá trình như vậy cần lưu ý đến đến việc đảm bảo cân bằng giới và đảm bảo phụ nữ được tham gia, đóng góp ý kiến vào quá trình ra quyết định trong tất cả các khâu từ đề xuất, lập dự án, thiết kế, xây dựng và quản lý vận hành.

Tổ chức quản lý công trình cấp nước dựa vào cộng đồng chỉ ra đời và tồn tại trên cơ sở “cộng đồng có nhu cầu sử dụng nước sạch”. Vì vậy, một yêu cầu cấp thiết đặt ra là phải tăng cường công tác thông tin, truyền thông cho cộng đồng về nước sạch – vệ sinh – sức khỏe. Bên cạnh đó, cộng đồng nên được khuyến khích chịu trách nhiệm về các công trình đầu tư, là người khởi xướng các ý tưởng về dự án, thiết kế, chịu trách nhiệm lựa chọn công nghệ, đóng góp tài chính, giám sát xây dựng và quản lý công trình sau xây dựng. Để làm được điều này, cần xây dựng một qui trình hợp lý, khả thi và bền vững

sao cho tất cả các tầng lớp dân cư, bao gồm cả nhóm nghèo và không nghèo, đều được tham gia vào quá trình ra quyết định.

3.2.2. Khuyến khích đa dạng hóa mô hình quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung nông thôn

Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng rất nhạy cảm với đặc điểm văn hóa, xã hội. Tính đa dạng về văn hóa, xã hội của các vùng miền cụ thể ở Việt Nam hình thành nên sự đa dạng về các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng. Sự tồn tại đa dạng của các mô hình quản lý công trình cấp nước tập trung nông thôn mang tính khách quan, phụ thuộc vào tính đa dạng của trình độ phát triển lực lượng sản xuất, quan hệ sở hữu trong lĩnh vực cấp nước, trình độ phát triển sản xuất hàng hóa và đặc điểm văn hóa, xã hội chung của các vùng miền ở Việt Nam.

Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng rất đa dạng và linh hoạt về mô hình đóng góp, mô hình sở hữu và mô hình tổ chức quản lý, có thể điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện cụ thể của từng vùng. Hơn nữa, trong giai đoạn đầu của quá trình “*xã hội hóa*”, Nhà nước chuyển dần trách nhiệm cung cấp dịch vụ công cho các thành phần kinh tế khác, hình thức quản lý dựa vào cộng đồng đã tạo ra một “kênh” tin cậy để Nhà nước vừa hỗ trợ người dân tự phát triển kinh tế, nâng cao điều kiện sống theo phương châm “*phát huy nội lực*” vừa đảm bảo quản lý được chất lượng dịch vụ công cộng.

Do tính linh hoạt nên hình thức quản lý dựa vào cộng đồng nhìn chung phù hợp với hầu hết các điều kiện kinh tế, xã hội các vùng miền ở Việt Nam. Tuy nhiên hình thức quản lý dựa vào cộng đồng sẽ là lựa chọn tối ưu nhất trong một số điều kiện:

- Nhà nước chủ trương huy động đóng góp của người hưởng lợi vào các công trình cung cấp dịch vụ công cộng;
- Kinh tế người dân chưa dư dả, nguồn nước khó khăn (lượng mưa trung

bình dưới 700mm/năm), dân cư sống phân tán, rải rác ở vùng dân cư hẻo lánh; khi các doanh nghiệp tư nhân không quan tâm đến cung cấp các dịch vụ cho người nghèo do tỉ suất lợi nhuận thấp, hoặc doanh nghiệp Nhà nước không đảm bảo cung cấp dịch vụ do điều kiện đi lại khó khăn

- Khu vực cần giải pháp kinh tế, kỹ thuật đặc thù, được điều chỉnh linh hoạt theo điều kiện mức sống và văn hóa địa phương; thông thường là các hệ thống nhỏ và không quá phức tạp về mặt kỹ thuật, cư dân có thể vận hành và bảo dưỡng dễ dàng.

3.2.3. Xây dựng môi trường pháp lý phù hợp, thúc đẩy sự hình thành và phát triển bền vững của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng

Trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước không can thiệp vào các quyết định của đơn vị kinh doanh, nhưng Nhà nước thực hiện chủ trương chính sách phát triển thông qua việc tạo lập môi trường pháp lý phù hợp. Để khuyến khích hình thức quản lý dựa vào cộng đồng phát triển, khung pháp lý nên được điều chỉnh theo hướng nâng cao quyền làm chủ, đảm bảo tập thể cộng đồng chịu trách nhiệm: 1) Cảm nhận về quyền sở hữu công trình; 2) Kiểm soát hệ thống; 3) Vận hành và bảo dưỡng hệ thống; 4) Chi phí đầu tư và vận hành.

Nâng cao quyền làm chủ và ý thức làm chủ của người dân: Quyền làm chủ và ý thức làm chủ của người dân là chìa khóa sự thành công của các tổ chức cộng đồng quản lý công trình cấp nước nông thôn. Đây là một khái niệm mơ hồ và thường bị lạm dụng trong lĩnh vực cấp nước nông thôn. Người ta thường sử dụng khái niệm “có nhu cầu về nước sạch” như một yếu tố tiên quyết thể hiện quyền làm chủ của người dân. Thông thường, nói đến quyền làm chủ là nói đến “cảm nhận về quyền sở hữu” của người dân khi đóng góp vào quá trình lập kế hoạch, góp vốn và quản lý đầu tư. “Cảm nhận về quyền sở hữu” có thể đạt được bằng cách xác định quyền sở hữu của cộng đồng về mặt pháp lý, hoặc phân định rõ chức năng nhiệm vụ giữa tổ chức dựa vào cộng

đồng và chính quyền sở tại. Hiện nay, các tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng không có tư cách pháp nhân, quyền sở hữu chung của cộng đồng không có khung pháp luật điều chỉnh, mang nặng tính hình thức, nên cảm nhận về quyền sở hữu của cộng đồng sẽ dần mất đi khi công trình đi vào vận hành ổn định.

Nâng cao quyền kiểm soát hệ thống của cộng đồng: Cộng đồng có quyền kiểm soát công trình khác hẳn với việc cộng đồng đóng vai trò là người chịu trách nhiệm vận hành trong giai đoạn sau xây dựng. Khi cộng đồng có quyền làm chủ, cộng đồng là người quyết định các vấn đề chiến lược như hệ thống nên được thiết kế, vận hành và quản lý như thế nào? Mức độ dịch vụ cấp nước (cả ngày hay theo giờ)? Giá nước và thậm chí cả việc thuê tuyển cán bộ quản lý, công nhân vận hành bảo dưỡng. Thông thường, người dân thực hiện quyền kiểm soát thông qua một hội đồng/ ban quản lý được bầu chọn. Công tác vận hành hệ thống hàng ngày có thể do người dân tự đảm nhiệm đối với công trình qui mô nhỏ, đơn giản hay thuê tuyển công nhân chuyên nghiệp. Như vậy, dựa trên nguyên tắc quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước do cộng đồng quản lý không chỉ hạn hẹp ở những công trình nhỏ, đơn giản mà có thể phổ cập ở cả những công trình lớn, công nghệ phức tạp vượt ngoài khả năng quản lý hiện có. Hệ thống cấp nước do tư nhân quản lý vận hành dưới sự kiểm soát của một ban/ hội đồng do cộng đồng bầu chọn cũng được coi là một mô hình thuộc hình thức quản lý dựa vào cộng đồng. Ngược lại, khi một tổ chức bên ngoài chịu trách nhiệm chi trả cho các chi phí hoạt động vận hành bảo dưỡng công trình và đưa ra những quyết định chiến lược thay cho cộng đồng dân cư thì không được coi là hình thức quản lý dựa vào cộng đồng.

Khuyến khích người dân đóng góp chi phí đầu tư, vận hành và bảo dưỡng công trình: Công trình vận hành bền vững về mặt tài chính là vấn đề được quan tâm đến nhất trong ngành hiện nay. Cộng đồng phải tham gia đóng

góp vốn đầu tư và chi phí vận hành là một lợi thế quan trọng so sánh hiệu quả của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng và các hình thức quản lý khác. Mặc dù nước sạch là một loại “*hàng hóa đặc biệt đáp ứng nhu cầu cơ bản trong đời sống hàng ngày*” nhưng chính sách cấp nước sạch “miễn phí” không phải là một chính sách nên tiếp tục duy trì, tối thiểu cộng đồng cần đảm bảo chi trả đầy đủ chi phí vận hành. Để khuyến khích cộng đồng chia sẻ kinh phí cần nâng cao tính minh bạch về giá trị công trình, phân định rõ ràng trách nhiệm giữa các bên theo tỉ lệ vốn đóng góp vào dự án.

Trong thực tế, nâng cao quyền kiểm soát của người dân là định hướng quan trọng nhất trong quá trình điều chỉnh khung pháp lý cho phù hợp với hình thức quản lý dựa vào cộng đồng. Quyền kiểm soát tăng lên khi cảm nhận về quyền sở hữu tăng lên và ngược lại. Trong trường hợp quyền sở hữu thuộc về Nhà nước, Nhà nước có thể ủy quyền cho cộng đồng kiểm soát hệ thống thông qua hợp đồng bàn giao quyền sở hữu vốn ngân sách hoặc ủy quyền kiểm soát công trình.

3.2.4. Phân định rõ ràng vai trò quản lý nhà nước và vai trò quản lý sản xuất kinh doanh

Cùng với sự chuyển đổi của kinh tế vĩ mô từ nền kinh tế kế hoạch tập trung sang nền kinh tế thị trường, nội hàm của chức năng quản lý Nhà nước cũng đang được xác định lại theo hướng chuyển từ “*trực tiếp tham gia*” sang “*xây dựng môi trường chính sách, pháp lý với đầy đủ nguyên tắc, qui định*” cho các thành phần kinh tế khác nhau tham gia vào quá trình sản xuất, lưu thông và phân phối hàng hoá trong xã hội.

Nguyên tắc đổi mới chức năng quản lý Nhà nước theo hướng “*Nhà nước kích hoạt*”, xây dựng “Nhà nước chỉ giữ lại những nhiệm vụ tối thiểu cần thiết, khuyến khích sự tham gia của các tổ chức xã hội và nâng cao trách nhiệm của công dân”. Tách bạch rõ ràng chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng cung ứng dịch vụ công, cung ứng dịch vụ hỗ trợ và quản

lý công sản, bao gồm cả quản lý kinh doanh trong khu vực kinh tế nhà nước.

Khi tiến hành cải cách, thiết kế tổ chức bộ máy các cơ quan Nhà nước trong ngành cấp nước sạch nông thôn, sẽ phải tách bạch rõ ràng chức năng quản lý hành chính, hoạch định chính sách với các chức năng cung ứng dịch vụ, *tránh hiện tượng một đơn vị phải đảm nhận cùng lúc nhiều chức năng khác nhau.*

Hiện nay, rất nhiều mô hình tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng đang được thử nghiệm. Tùy từng điều kiện cụ thể mà các mô hình tổ chức quản lý phát huy hiệu quả khác nhau. Để đảm bảo mô hình được lựa chọn thực sự phù hợp, cán bộ địa phương không nên có thái độ kỳ thị, phân biệt đối xử với bất kỳ một loại mô hình nào. Theo số liệu khảo sát, 98% mô hình ra đời và tồn tại là do chính quyền địa phương muốn công trình cấp nước được quản lý theo mô hình đó. Điều này cho thấy, sự ra đời của các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng do tác động của ý chí chủ quan của Ban quản lý dự án và chính quyền địa phương nhiều hơn là do điều kiện khách quan.

Nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan chức năng nhằm đảm bảo các bộ hoạt động có hiệu quả trong môi trường làm việc mới, chuyển từ vai trò người “thực hiện” sang vai trò “người hỗ trợ” cộng đồng thực hiện. Sự thay đổi này nhằm tạo lập một hệ thống cơ quan quản lý ngành đủ năng lực đưa chủ trương, chính sách vào trong cuộc sống; đảm bảo các qui trình thủ tục quản lý minh bạch, trên cơ sở sự phân định chức năng, nhiệm vụ rõ ràng, cơ chế tài chính phù hợp. Các cơ quan cần có điều chỉnh về phân bổ nguồn nhân lực, tài chính và cơ chế khuyến khích khen thưởng phù hợp với vai trò mới.

Hỗ trợ cộng đồng trong cả giai đoạn chuẩn bị đầu tư, đầu tư, và vận hành bảo dưỡng là hai giai đoạn khác nhau trong quá trình áp dụng hình thức quản lý dựa vào cộng đồng, do đó mỗi giai đoạn đòi hỏi những kỹ năng và hỗ trợ từ các cơ quan chức năng khác nhau. Nhiệm vụ hỗ trợ cộng đồng trước và sau giai đoạn đầu tư đều quan trọng như chính giai đoạn đầu tư.

3.2.5. Tập trung hỗ trợ nâng cao năng lực cộng đồng

Các tổ chức chính trị, xã hội khuyến khích phát triển sở hữu cộng đồng trong đầu tư CNNT. Các tổ chức này có mạng lưới đến tận cộng đồng. Thành viên của các tổ chức cũng là thành viên của cộng đồng. Việc huy động thành viên của mình chủ động cải thiện, nâng cao điều kiện sống cũng là một phần của nguyên tắc “xã hội hoá”, nghĩa là “giúp dân tự giải quyết” chứ không ra quyết định hộ dân và cấp nước cho dân

3.3. CÁC GIẢI PHÁP XÂY DỰNG VÀ PHÁT TRIỂN HÌNH THỨC QUẢN LÝ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG CÁC CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG TẠI NÔNG THÔN

3.3.1. Nâng cao chất lượng công tác quy hoạch và kế hoạch phát triển ngành

3.3.1.1. Ưu tiên đầu tư phát triển công trình cấp nước tập trung nông thôn

Cần khuyến khích đầu tư xây dựng công trình cấp nước tập trung. Cần nhắc về lợi thế so sánh, về lâu dài, công trình CNTT có nhiều ưu điểm hơn so với cấp nước nhỏ lẻ. Mặc dù suất đầu tư công trình CNTT cao hơn nhưng hệ thống CNTT dễ đầu tư mở rộng, nâng cấp chất lượng hơn khi có điều kiện về tài chính và chất lượng nước dễ kiểm soát. Tổng đầu tư xã hội theo hướng phát triển CNTT để đảm bảo người dân nông thôn tiếp cận với nước sạch theo tiêu chuẩn của Bộ Y tế thấp hơn so với đầu tư công trình nhỏ lẻ. Hơn nữa, người hưởng lợi sẵn lòng chi trả một phần chi phí (đường ống nhánh vào nhà, đồng hồ nước) và góp công lao động (đào và lấp phần đường đi cho ống dẫn) sẽ đảm bảo phát huy sức dân, góp phần ổn định kinh tế xã hội. Đóng góp của người dân trong giai đoạn đầu tư tạo thói quen đóng góp tài chính cho các dịch vụ công ích, nói chung, đảm bảo sự ổn định về tài chính trong giai đoạn vận hành, bảo dưỡng, nâng cao hiệu quả hoạt động bền vững của công trình. Hiện nay, tất cả các dự án nước sạch mà người dân có đóng góp đều vẫn đang hoạt động.

Ở những vùng khó khăn về nguồn nước, nên tập trung đầu tư công trình

cấp nước tập trung. Vùng Đông Nam Bộ, duyên hải Nam Trung Bộ do ô nhiễm nước mặt và thiếu nguồn nước ngầm có thể sử dụng ở tầng nông. Các tỉnh có lượng mưa thấp và khó khăn nước về mùa khô là vùng Đông và Tây Bắc Bộ, các tỉnh phía nam vùng duyên hải Bắc Trung Bộ. Một số tỉnh đồng bằng sông Hồng và sông Cửu Long ô nhiễm thạch tín gồm: Hà Nam, Hà Nội, Hưng Yên, Nam Định, Ninh Bình, Thanh Hoá, An Giang và Đồng Tháp. Ngoài ra, 4 tỉnh phía xa nhất của đồng bằng sông Cửu Long cũng bị nhiễm mặn nặng nề, giếng khoan cấp nước sinh hoạt và tưới sâu 80 – 100 m là giải pháp không bền vững vì có thể gây sụt tầng nước, ô nhiễm nước ngầm. Ven biển miền Trung, có thể sử dụng mạch nước ngầm tầng nông được lọc qua các đụn cát, sử dụng công nghệ đơn giản, cung cấp nước sạch được bán với giá rẻ cho cộng đồng và người nghèo.

Ở vùng có mật độ dân số cao như Đồng bằng sông Hồng và Đồng bằng sông Cửu Long, qui hoạch phát triển CNTT cũng rất khả thi và nên khuyến khích ưu tiên phát triển. Đặc biệt, về mặt tài chính, do dân cư sống tập trung nên suất đầu tư trên một đầu người tương đối thấp, khoảng 400.000 VND / người (tương đương 20 USD).

3.3.1.2. Thay đổi phương thức tiếp cận trong công tác lập quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành

Qui hoạch phát triển ngành cấp nước nên theo phương thức tiếp cận từ dưới lên. Xuất phát điểm của công tác qui hoạch phát triển ngành là qui hoạch phát triển kinh tế - xã hội cấp huyện. Các huyện lập quy hoạch cấp nước sạch trên địa bàn huyện theo quy hoạch phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn, quy hoạch hạ tầng phụ thuộc vào quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Tỉnh xây dựng qui hoạch cấp nước trên địa bàn địa phương, trình Bộ. Bộ xây dựng qui hoạch phát triển ngành, dự toán tổng nguồn vốn đầu tư xã hội, xác định cơ chế tài chính và cân đối vốn ngân sách. Từ qui hoạch phát triển dài hạn, kế hoạch trung hạn và hàng năm được xây dựng.

3.3.1.3. Xây dựng qui hoạch theo đúng tiêu chuẩn chất lượng yêu cầu

Để nâng cao chất lượng công tác qui hoạch, các địa phương cần tiến hành xây dựng quy hoạch hoàn chỉnh với đầy đủ Báo cáo tổng hợp, Báo cáo chuyên đề và Bản đồ, Bản vẽ. Ba báo cáo chuyên đề quan trọng nhất phải có là Báo cáo khảo sát, lập bản đồ địa chất thủy văn nguồn nước, Hiện trạng cấp nước và Hiện trạng công nghệ cấp nước trong khu vực. Quy hoạch cần được cập nhật định kỳ theo chu kỳ xây dựng Kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế - xã hội trong bối cảnh phát triển quy hoạch cơ sở hạ tầng, nói chung; điều chỉnh theo các mục tiêu, chỉ tiêu phát triển kinh tế xã hội của quốc gia, địa phương và tiêu chuẩn nước sạch không ngừng nâng cao.

Quy hoạch cần mang tính tổng hợp bền vững gắn kết chặt chẽ với các ngành liên quan khác, đặc biệt là với các quy hoạch phát triển thủy lợi, đáp ứng phương thức tiếp cận theo nhu cầu, xã hội hoá với sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế. Sử dụng tiến bộ khoa học công nghệ để lập qui hoạch dựa trên số liệu khảo sát, mô hình tính toán hiện đại chính xác.

Trong Báo cáo mô tả hiện trạng của qui hoạch cần bổ sung thêm số liệu thống kê phân tách những công trình cấp nước hợp vệ sinh và công trình cấp nước sạch (theo tiêu chuẩn của Bộ Y tế). Bên cạnh công tác tiếp tục đầu tư, mở rộng số lượng dân được tiếp cận nước hợp vệ sinh, cơ quan quản lý nhà nước cấp tỉnh và trung ương cần chuẩn bị triển khai các phương án đầu tư nâng cấp hệ thống cấp nước hợp vệ sinh đạt chất lượng nước sạch.

3.3.2. Tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý hỗ trợ hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung nông thôn hoạt động có hiệu quả

Giải quyết thỏa đáng mối quan hệ “đồng sở hữu” trong công trình CNTT nông thôn có phần góp vốn của Nhà nước, người sử dụng và nhà đầu tư tư nhân là chìa khóa giải quyết vấn đề nâng cao ý thức làm chủ của người

dân. Thể chế hoá quyền sở hữu của người sử dụng thông qua việc qui định về tư cách pháp lý của các tổ chức cộng đồng là vấn đề mấu chốt. Tổ chức cộng đồng cần được chính thức được nhận và quản lý nguồn vốn giành cho phát triển cấp nước nông thôn từ Chính phủ và nhà tài trợ. Hiện nay, khung pháp lý qui định việc chuyển quyền sở hữu từ sở hữu Nhà nước sang sở hữu tư nhân phần giá trị công trình Nhà nước hỗ trợ cộng đồng vẫn chưa tồn tại. Để tạo dựng một môi trường pháp lý phù hợp, khuyến khích các tổ chức cộng đồng và nhà đầu tư tư nhân tham gia góp vốn đầu tư vào cung cấp dịch vụ công ích, nói chung, và cấp nước sạch, nói riêng, hành lang pháp lý về đồng sở hữu cần được xác lập.

Hoạt động cung cấp nước sạch nông thôn cần được coi là một loại hình dịch vụ công ích và được bổ sung vào danh mục lĩnh vực công ích qui định trong Nghị định 56/CP của Chính phủ. Tổ chức cộng đồng, được đầu tư một phần vốn ngân sách, hoạt động trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công cộng cần được đối xử bình đẳng như các doanh nghiệp công ích Nhà nước: được ưu tiên đầu tư vốn ban đầu, được xét giảm thuế lợi tức để bổ sung vào vốn, nếu hoạt động công ích đủ tự bù đắp chi phí thì được Nhà nước đầu tư bổ sung vốn. Điều này đặc biệt quan trọng giúp công trình bền vững về mặt tài chính khi giá nước sạch qui định thường thấp hơn giá thành tính đủ.

Cần có điều chỉnh về khung pháp lý sao cho tất cả các hình thức tổ chức hoạt động kinh doanh trên cơ sở “vì lợi nhuận” đều được đối xử bình đẳng giống nhau cho dù thuộc loại hình kinh tế nào, trong lĩnh vực nào. Nếu xã viên thành lập tổ hợp tác, HTX cổ phần cung cấp nước sạch cho dân cư không phải là xã viên thì mục tiêu của tổ chức là “theo đuổi lợi nhuận”, sẽ thuộc phạm vi điều chỉnh theo Luật Doanh nghiệp. Nếu tổ chức cộng đồng tự góp vốn và cấp nước cho chính các hộ xã viên thì mục tiêu theo đuổi là lợi ích cộng đồng và thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Hiệp hội. Hiện nay, chưa có Luật Hiệp hội.

Luat Hợp tác xã qui định hoạt động tổ hợp tác và HTX, chưa phản ánh được bản chất mục tiêu sản xuất kinh doanh cũng cần được điều chỉnh.

Tương tự, các tổ chức hình thành trên cơ sở tìm kiếm và nâng cao lợi ích chung của người dân cũng cần được đối xử bình đẳng trước các định chế tài chính và môi trường pháp lý. Rào cản tổ chức dựa quản lý dựa vào cộng đồng tiếp cận nguồn vốn vay từ các định chế tài chính chính thức như ngân hàng thương mại, quỹ hỗ trợ phát triển ... cần được dỡ bỏ. Một mặt UBND xã cần đứng ra bảo lãnh cho những khoản vay đầu tư và sửa chữa bảo dưỡng công trình cấp nước tập trung. Mặt khác, Ngân hàng Nhà nước cần ban hành qui chế quản lý rủi ro đặc thù và hỗ trợ phí quản lý cho các khoản vay đầu tư và tái đầu tư cấp nước. Quyết định 62/2004/QĐ – TTg ban hành ngày 16 tháng 4 năm 2004 nên được áp dụng mở rộng cho cả nước và tất cả các ngân hàng thương mại, không chỉ hạn hẹp ở Ngân hàng Chính sách xã hội và Ngân hàng Phát triển Việt nam.

Sự hỗ trợ của nhà nước ban đầu đầu tư công trình cấp nước tập trung nông thôn rất cần thiết, và đã được thể chế hóa trong Nghị định 117/2007/NĐ-CP ngày 11/7/2007 của Chính phủ về sản xuất, cung cấp và tiêu thụ nước sạch. Tuy nhiên, Nghị định chỉ đề cập đến sự đóng góp của Nhà nước vào công trình chứ chưa giải quyết thỏa đáng mối quan hệ “đầu tư – sở hữu – lợi ích”. Ai sẽ là đại diện phần vốn ngân sách khi giao công trình cho tư nhân/ cộng đồng quản lý? Quyền sở hữu và tham gia vào các quyết định của cộng đồng thế nào nếu công trình do các đơn vị Nhà nước vận hành? Nghị định cần được bổ sung phần xác định chủ sở hữu công trình.

Bên cạnh đó, cấp tỉnh và cấp huyện xây dựng bổ sung qui định hướng dẫn thực thi sao cho cộng đồng được tham gia vào quá trình ra quyết định đầu tư, giám sát và lựa chọn mô hình tài chính và quản lý, theo tinh thần phương thức “tiếp cận theo nhu cầu”, “tiếp cận dựa trên quyền”.

Tóm lại, các cơ quan quản lý nhà nước cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống văn bản pháp lý cần thiết, trong đó quan trọng nhất là qui định giá nước và xác định sở hữu công trình sau đầu tư. Đồng thời với việc hoàn thiện khung pháp lý, công tác kiểm tra, giám sát, đánh giá cần được tăng cường nhằm đảm bảo có những điều chỉnh kịp thời, phù hợp môi trường pháp lý đảm bảo thúc đẩy quá trình xã hội hoá và tư nhân hoá theo tôn chỉ “nhà nước chỉ quản lý chất lượng dịch vụ công, và mức giá trần”, tư nhân và cộng đồng chịu trách nhiệm sản xuất, cung cấp dịch vụ.

3.3.3. Nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ngân sách cho đầu tư công trong ngành cấp nước nông thôn

3.3.3.1. Thay đổi phương thức tiếp cận trong đầu tư công

Phương thức “tiếp cận theo công trình”, “tiếp cận theo dự án” không còn phù hợp, “phần cứng” công trình không phải là mục tiêu của công tác đầu tư mà “người dân sử dụng nước sạch” mới là mục tiêu. Áp dụng tiếp cận theo công trình thì đến khi kết thúc giai đoạn thực thi dự án, người dân sẽ có được công trình cấp nước. Nhưng do thói quen sử dụng nước từ những nguồn truyền thống, không hợp vệ sinh, không mất tiền nên người dân từ chối đầu nối vào hệ thống cấp nước.... dẫn đến tình trạng nhiều công trình đầu tư xong phải “đắp chiếu” không sử dụng, bị hư hỏng nặng sau một thời gian ngắn.

Phương thức tiếp cận tương đối phù hợp là “tiếp cận theo nhu cầu” và “tiếp cận dựa trên quyền”. Hai phương thức tiếp cận trên đều dựa trên nguyên tắc phát huy dân chủ, trao quyền tự quyết cho người dân, nhưng có sự khác nhau. “Tiếp cận dựa trên quyền” thực hiện trao quyền sâu hơn cho người dân, người dân có quyền lựa chọn các phương án nâng cao chất lượng cuộc sống, như phát triển sản xuất hay xây dựng hạ tầng? Trong khi, tiếp cận theo nhu cầu chủ yếu áp dụng cho việc người dân lựa chọn các phương án đầu tư công trình với mức độ công nghệ, chi phí khác nhau.

Phương thức “tiếp cận theo nhu cầu” cho phép những quyết sách đầu tư xây dựng công trình cấp nước dựa trên cơ sở nhu cầu của người dân và cộng đồng. Phương thức tiếp cận theo nhu cầu xây dựng mối quan hệ tương tác giữa nhu cầu đáp ứng dịch vụ của người dân và sự sẵn sàng đóng góp công lao động và vốn vào đầu tư và vận hành, bảo dưỡng xây dựng công trình. Khi dự án áp dụng phương thức tiếp cận theo nhu cầu, người dân có quyền quyết định: Mức độ tham gia vào dự án; Trình độ công nghệ và chất lượng dịch vụ cấp nước có thể chi trả (theo nguyên tắc chi phí cao, chất lượng cao); Khi nào đầu tư xây dựng công trình; Vốn được quản lý như thế nào; Tổ chức công tác vận hành và bảo dưỡng như thế nào

“Tiếp cận dựa trên quyền” đặt con người ở vị trí trung tâm quá trình phát triển bền vững, nâng cao điều kiện sống, thỏa mãn nhu cầu vật chất và tinh thần của người dân. “Tiếp cận dựa trên quyền” lồng ghép quyền công dân vào trong quá trình xây dựng chính sách, kế hoạch, qui hoạch và đầu tư phát triển. Phương thức tiếp cận này yêu cầu đẩy mạnh quá trình “dân làm, nhà nước hỗ trợ”, không phân biệt đối xử các thành phần kinh tế khác nhau, đảm bảo người nghèo được tham gia quá trình ra quyết định của cộng đồng và được hưởng lợi.

Thay đổi phương thức tiếp cận cần được thấm nhuần sâu sắc trong tư tưởng của cán bộ quản lý ngành và cán bộ dự án. Sự thay đổi này sẽ dẫn đến hàng loạt thay đổi trong xác định ưu tiên ngành, phân bổ nguồn vốn đầu tư công cho cấp nước nông thôn, thay đổi vai trò, nhiệm vụ và nội dung hoạt động các cơ quan chức năng.

3.3.3.2. Thay đổi cơ cấu và tỷ trọng trong phân bổ vốn ngân sách Nhà nước

Để đạt được mục tiêu thiên niên kỷ và mục tiêu cấp nước nông thôn đề ra, Việt Nam cần một lượng tổng vốn đầu tư xã hội khổng lồ, tuy nhiên nguồn vốn đầu tư công từ ngân sách không nhất thiết tăng lên, thậm chí có thể xem xét việc giảm tổng vốn đầu tư công trình trực tiếp. Hoạt động đầu tư công nên phản ánh

quan điểm “Nhà nước kích hoạt”. Mục tiêu sử dụng vốn đầu tư nhà nước để mở đường và tạo thêm cơ hội cho các thành phần kinh tế khác tham gia đầu tư công trình công cộng. Hiệu quả sử dụng vốn có thể được “cân đong” từ khía cạnh hiệu quả kinh tế theo tiêu chí “*một đồng vốn của Nhà nước bỏ ra sẽ thu hút được bao nhiêu đồng vốn xã hội*”. Như vậy, tổng lượng vốn ngân sách sẽ không quan trọng bằng cách sử dụng vốn thông qua cơ chế hỗ trợ tài chính. Hỗ trợ tài chính cho từng địa phương, từng vùng nên theo định hướng như sau:

- Hỗ trợ đầu tư công trình theo điều kiện kinh tế vùng: Nguồn vốn ngân sách tập trung vào những vùng nghèo (xã 135, 134 và 30A), vùng khó khăn về nước (lượng mưa dưới 700mm/năm), tỉ lệ hỗ trợ có thể lên đến 90% giá trị công trình; Vùng dân cư không nghèo, có thu nhập dưới 30 triệu đồng/ hộ / năm thì nên tiếp tục hỗ trợ đầu tư trực tiếp khoảng 50-60% giá trị công trình; Vùng dân cư có thu nhập cao, nên tập trung vào công tác truyền thông và hỗ trợ kỹ thuật, tỉ lệ vốn đầu tư công trình chỉ khoảng 20-30% giá trị công trình như nguồn vốn “môi”;

- Điều tiết cơ chế tài chính các nguồn hỗ trợ khác nhau trên cùng địa bàn: Nguồn hỗ trợ thông qua các dự án NGOs, ODA cũng được coi là nguồn từ ngân sách. Trên một địa bàn (tỉnh, huyện) vừa có nguồn ODA, vừa có nguồn ngân sách Chương trình Mục tiêu quốc gia, cơ quan chức năng nên điều phối các nguồn theo một cơ chế hỗ trợ tài chính thống nhất, tránh tình trạng cùng điều kiện kinh tế - xã hội như nhau, các cộng đồng dân cư lại bị đối xử khác nhau;

- Tăng tỉ lệ “vốn phi công trình”: Tỉ lệ “vốn phi công trình” cần được dần dần nâng lên từ 11% (2009) lên đến 40% (2020) tổng nguồn vốn ngân sách. Việc tăng lên một phần do tăng số lượng vốn phi công trình, mặt khác do giảm tỉ trọng nguồn Chính phủ trong tổng đầu tư xã hội khi áp dụng nguyên tắc “xã hội hóa” ở mức cao hơn;

- Phân bổ vốn hỗ trợ đầu tư cấp nước nông thôn như nguồn chi thường xuyên, liên tục: Khi cộng đồng đi đến quyết định đầu tư công trình cấp nước là kết quả của cả một quá trình nâng cao nhận thức, thay đổi tư duy về chất lượng cuộc sống. Thay đổi tư duy không phải là việc làm “một sớm, một chiều”, nó cần có thời gian. Vì vậy, hỗ trợ đầu tư không nên theo kiểu dự án, tập trung và ồ ạt trong một giai đoạn nhất định mà nên là hoạt động hỗ trợ thường xuyên, phù hợp với thời điểm cộng đồng quyết tâm đầu tư công trình;

- Phát triển cấp nước nông thôn phù hợp với tiến trình phát triển nông thôn tổng hợp. Vì vậy, Chương trình Mục tiêu Quốc gia cấp nước và vệ sinh nông thôn nên nằm trong khuôn khổ điều phối chung của Chương trình Phát triển nông thôn mới của Chính phủ.

3.3.4. Cải tiến phương pháp lựa chọn và xây dựng mô hình tổ chức quản lý phù hợp

3.3.4.1 Phương pháp đánh giá, xác định và lựa chọn mô hình quản lý

Dựa trên tình hình phát triển của lực lượng sản xuất, mức độ phát triển kinh tế thị trường ở các vùng trên cả nước, tác giả đưa ra gợi ý về một số định hướng phát triển các mô hình tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng theo từng vùng địa lý như sau:

- Đồng bằng sông Hồng: mật độ dân cư cao, các HTX đã hình thành nhiều năm, có cơ sở vật chất và nền tảng về công tác quản lý, nên khuyến khích phát triển mô hình HTX dịch vụ tiêu dùng và HTX cổ phần. Ở nơi, HTX cổ phần đang hoạt động tốt có thể chuyển đổi dần thành các Công ty cổ phần.

- Trung du và vùng núi phía Bắc: nhiều nơi gặp khó khăn về nguồn nước, mật độ dân cư rải rác, sản xuất còn mang nặng tính tự cung, tự cấp, phân tán, Nhà nước vẫn cần tiếp tục hỗ trợ xây dựng cơ sở vật chất cho người dân, nên phát triển mô hình Hội đồng thôn bản và Tổ hợp tác cung cấp dịch vụ. Hội

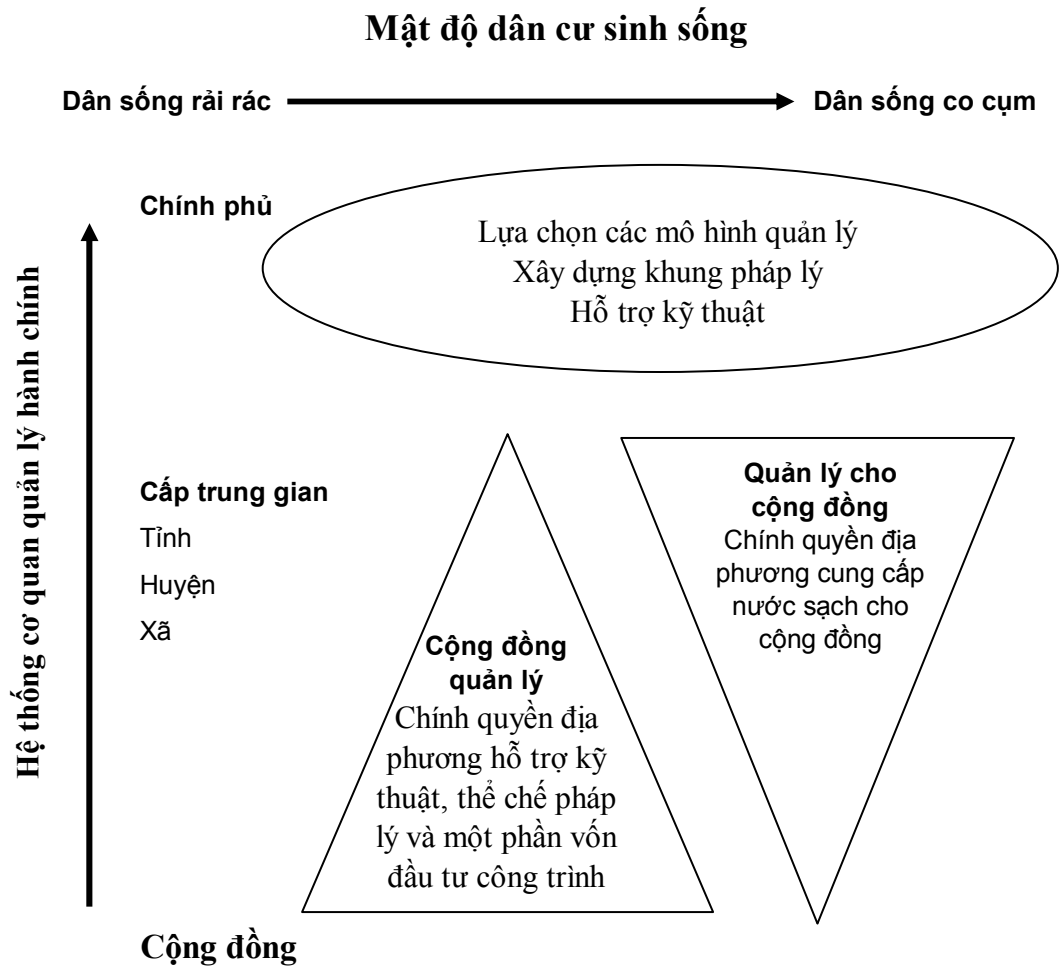
đồng thôn bản đóng vai trò quan trọng trong việc sử dụng có hiệu quả nguồn hỗ trợ từ ngân sách Chính phủ và các tổ chức tài trợ, không chỉ trong lĩnh vực cấp nước mà còn trong quá trình xây dựng nông thôn mới. “Tiếp cận theo quyền” là kim chỉ nam của mô hình Hội đồng thôn bản.

- Khu 4 cũ và Duyên hải miền Trung: vùng sản xuất còn nhiều khó khăn, cơ sở vật chất kỹ thuật và điều kiện kinh tế hộ còn ở mức thấp, sản xuất mang nặng tính tự cung tự cấp nên áp dụng mô hình Tổ hợp tác 2 (UBND xã quản lý) và HTX tiêu dùng. Hướng chung lâu dài là phát triển HTX dịch vụ đa dạng.

- Đông Nam Bộ và Tây Nguyên: là vùng phát triển sản xuất hàng hóa, trồng trọt và chế biến cây công nghiệp, cây ăn quả, rau màu và chăn nuôi, người dân tự nguyện hợp tác với nhau vay vốn, tiêu thụ sản phẩm, tiếp nhận sự hỗ trợ của Nhà nước, nhất là vùng đồng bào dân tộc, nên áp dụng mô hình Hội sử dụng nước, Tổ hợp tác và HTX dịch vụ cấp nước. Những Hội sử dụng nước và Tổ hợp tác cấp nước có nhu cầu có thể xây dựng thành HTX tiêu dùng, HTX dịch vụ cấp nước.

- Đồng bằng sông Cửu Long: tiếp tục phát triển Tổ hợp tác 1 và các HTX cấp nước. Hướng phát triển chung là khuyến khích chuyển đổi chung thành các HTX cổ phần cấp nước. Những HTX cấp nước hoạt động hiệu quả có thể chuyển đổi sang mô hình Công ty cổ phần.

Ở từng vùng cụ thể, khi nào nên lựa chọn hình thức quản lý dựa vào cộng đồng ? Khi mật độ dân cư sinh sống thưa thớt (hình 3.1), Nhà nước và tư nhân không với tay đến được thì hình thức quản lý dựa vào cộng đồng là giải pháp tối ưu nhất. Mặc dù người dân được tham gia vào cả hai hình thức quản lý, nhưng khi quyết định giao cho “cộng đồng quản lý” hay “quản lý cho cộng đồng”, các nhà chức trách cần lưu ý năng lực của chính quyền và tư nhân.



Hình 3.1: So sánh “quản lý cho cộng đồng” hay “cộng đồng quản lý”

Mô hình quản lý tổ chức nào nên lựa chọn? Rất nhiều mô hình quản lý dựa vào cộng đồng đang được áp dụng quản lý công trình cấp nước với những tên khác nhau như: Tổ đổi công, Hội đồng thôn bản, Tổ hợp tác, Hội dùng nước và Hợp tác xã. Sự phân loại như vậy chưa phản ánh hết quan hệ sở hữu của từng mô hình. Việc phân loại mô hình nên dựa trên cơ sở quyền sở hữu công trình. Bảng 3.1 tóm tắt các mô hình theo mức độ tăng dần quyền sở hữu của cộng đồng, phản ánh thông qua trách nhiệm tài chính của người dân và vai trò của người hưởng lợi khi tham gia đầu tư xây dựng công trình.

Trách nhiệm tài chính	Cộng đồng góp công lao động	Cộng đồng chia sẻ chi phí	Cộng đồng ký Hợp đồng đầu tư, vận hành công trình	Cộng đồng chịu trách nhiệm đầu tư công trình
Mô hình tổ chức quản lý	Hội đồng thôn bản	Hội đồng thôn bản, Tổ hợp tác 1, Tổ hợp tác 2, Hội dùng nước	TX tiêu dùng, HTX cổ phần	ô đôi công, HTX tiêu dùng
Mức độ Đóng góp	Công lao động khi xây lắp công trình Nguyên vật liệu có sẵn tại địa phương	Đóng góp bằng tiền hoặc bằng hiện vật trong quá trình đầu tư Chịu trách nhiệm chi phí vận hành	Chủ động thành lập Ban quản lý, và quán xuyến công việc Già làng, trưởng ban cam kết thực hiện Cộng đồng đóng góp chi phí	Cộng đồng chịu trách nhiệm hoàn toàn về đầu tư và quản lý công trình với sự hỗ trợ một phần vốn đầu tư và chi phí vận hành của các cơ quan bên ngoài.
Mức độ tham gia	Cộng đồng tham gia với vai trò của người thực hiện một phần công việc	Chỉ một số hộ và thành viên trong cộng đồng được tham gia.	Tất cả cộng đồng chưa thực sự tham gia; nên sử dụng hình thức hợp đồng.	Tất cả các thành viên trong cộng đồng đều được tham gia, kể cả phụ nữ và trẻ con.
Vai trò của cơ quan, tổ chức hỗ trợ	Ý tưởng Lập kế hoạch, dự án đầu tư Thiết kế	Quyết định mức độ đóng góp	Phát triển ý tưởng và ký hợp đồng với cộng đồng	Khuyến khích, thúc đẩy và cố vấn về kỹ thuật và quản lý.
Ưu điểm	Giảm chi phí đầu tư công trình	Giảm chi phí Đảm bảo bền vững về tài chính	Tối đa hoá cơ cấu vận hành với: lãnh đạo, ban quản lý và cán bộ vận hành là người của cộng đồng.	Thực sự có được sự ủng hộ và cam kết của toàn thể cộng đồng thông qua quá trình truyền thông và sự tham gia vào quá trình ra quyết định ngay từ khi xây dựng ý tưởng.
Mục tiêu đề ra	Cộng đồng sẽ bảo dưỡng công trình	Mức độ đóng góp thể hiện “cộng đồng có nhu cầu nước sạch” và cam kết tham gia.	Cung cấp pháp thể cho cộng đồng; cộng đồng quản lý; công nghệ được chuyển giao qua hợp đồng	Lợi ích lâu dài và khuyến khích huy động vốn từ dân (nhân lực, vật lực và thời gian) mở rộng và nâng cấp công trình theo sự nhu cầu sử dụng nước tăng dần.
Hạn chế	Nước sạch chưa phải là ưu tiên của cộng đồng vào thời điểm đầu tư Thiếu tự nguyện đóng góp Vận hành và bảo dưỡng có thể bị bỏ bê vì nhiều lý do.	Chỉ một số cam kết tham gia, không phải toàn bộ cộng đồng Khi hệ thống bị hỏng lớn, cộng đồng từ chối đóng góp sửa chữa.	Không phải tất cả dân làng được tham gia. Trách nhiệm giữa các bên không phải lúc nào cũng được hiểu rõ ràng. Lựa chọn ban quản lý và người vận hành rất khó khăn; sự sẵn sàng chi trả có thể rất thấp, tùy thời điểm.	Yêu cầu cán bộ cộng đồng và tuyên truyền viên có trình độ cao. Mất thời gian, khó khăn và chi phí cao.

Căn cứ vào phương thức tiếp cận của từng dự án và mức độ tham gia của người dân mà lựa chọn các mô hình phù hợp với điều kiện từng địa phương. Trên cơ sở xác định ưu điểm và hạn chế của từng mô hình mà các cơ quan chức năng lập kế hoạch hỗ trợ cộng đồng từ tài chính đến đào tạo, nâng cao năng lực trong các giai đoạn trước, trong và sau đầu tư.

Mô hình cộng đồng đóng góp công lao động và chia sẻ một phần kinh phí tương đối phổ biến, trong khi mô hình “cộng đồng ký hợp đồng đầu tư” và “cộng đồng chịu trách nhiệm đầu tư” vẫn khá mới. Thực chất mô hình “Cộng đồng ký hợp đồng đầu tư” và “cộng đồng chịu trách nhiệm đầu tư” có sự tham gia của vốn ngân sách là hai mô hình điển hình của “Đối tác công tư” gần đây xuất hiện ở một số địa phương. “Đối tác công tư – PPP” huy động được sự tích cực của tư nhân, phát huy được nguồn lực Nhà nước trong đầu tư và quản lý vận hành, được nhân dân và chính quyền địa phương đồng tình ủng hộ.

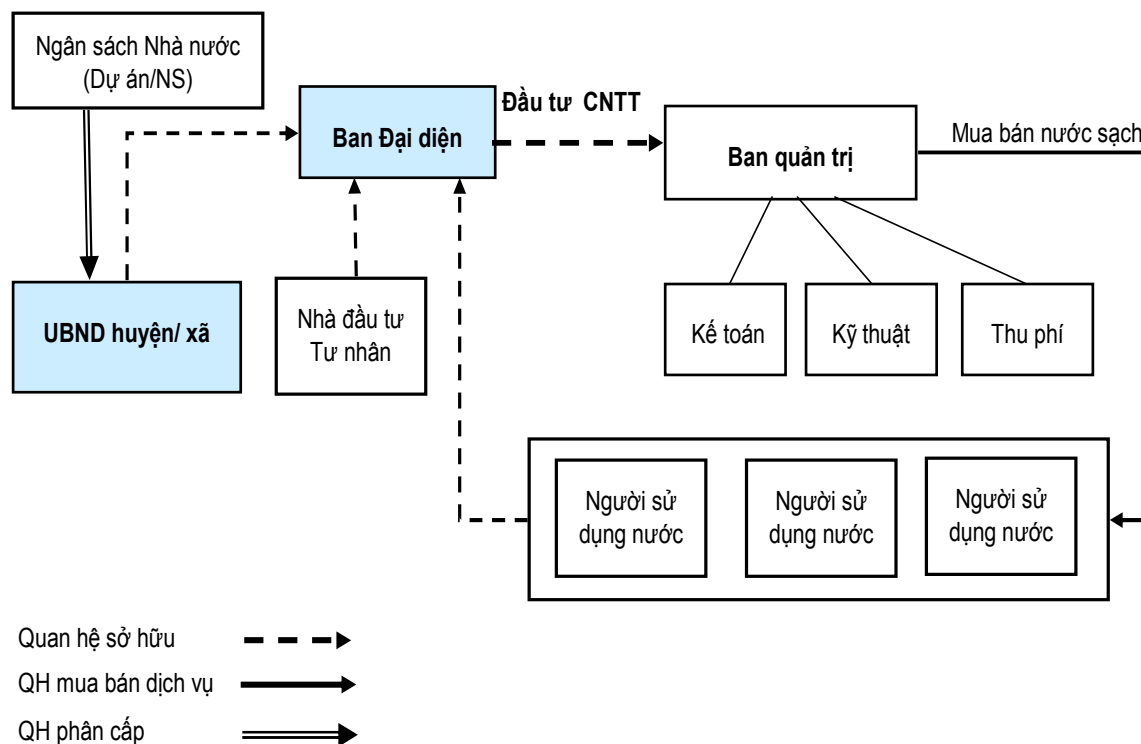
3.3.4.2. Áp dụng mô hình tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng mới

Trong điều kiện khung pháp lý xác định quyền sở hữu của cộng đồng chưa rõ ràng, bên cạnh các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng hiện có, tác giả đề xuất hai mô hình tổ chức quản lý có thể áp dụng nhằm nâng cao “cảm nhận sở hữu” và quyền kiểm soát hệ thống của cộng đồng. Cộng đồng sẽ thực sự đưa ra quyết định chiến lược của hệ thống cấp nước và được trao quyền quản lý đầu tư và quản lý vận hành hợp pháp. Hai mô hình sau mang tính nguyên lý, thể hiện giải pháp về quan hệ sở hữu và quan hệ tổ chức quản lý, chứ không nhất thiết có tên là tổ hợp tác, HTX, hội dùng nước, hội đồng thôn bản

1) Mô hình Ban đại diện giữa các bên góp vốn (hình 3.2);

2) Mô hình “hợp đồng quản lý” giữa chính quyền và tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng (hình 3.3).

Mô hình đồng sở hữu quan Ban đại diện: Trong giai đoạn đầu tư, công trình CNTT xây dựng từ nhiều nguồn vốn khác nhau: vốn ngân sách, vốn góp từ dân và vốn tư nhân. Vì vậy Nhà nước, nhân dân và nhà đầu tư tư nhân có quyền sở hữu công trình theo tỉ lệ vốn góp. Giá trị tài sản công trình cấp nước sạch nông thôn theo mô hình đối tác công tư được hình thành từ ngân sách nhà nước, vốn của nhà đầu tư tư nhân và/hoặc đóng góp của người sử dụng nước. Vấn đề đặt ra là ai là chủ sở hữu tài sản (trạm xử lý, hệ thống mạng cấp nước...). Nếu công trình vận hành có hiệu quả, nguồn vốn ngân sách đầu tư sẽ được hoàn trả thông qua tiền nước thu được, tất cả tài sản sẽ thuộc quyền sở hữu của cộng đồng hoặc tư nhân. Tuy nhiên, giá bán nước sạch bằng giá thành (chi phí đầu tư và vận hành) rất khó thực hiện vì đời sống người dân còn nhiều khó khăn, nên khả năng hoàn vốn đầu tư qua tiền nước không khả thi trong thực tế.

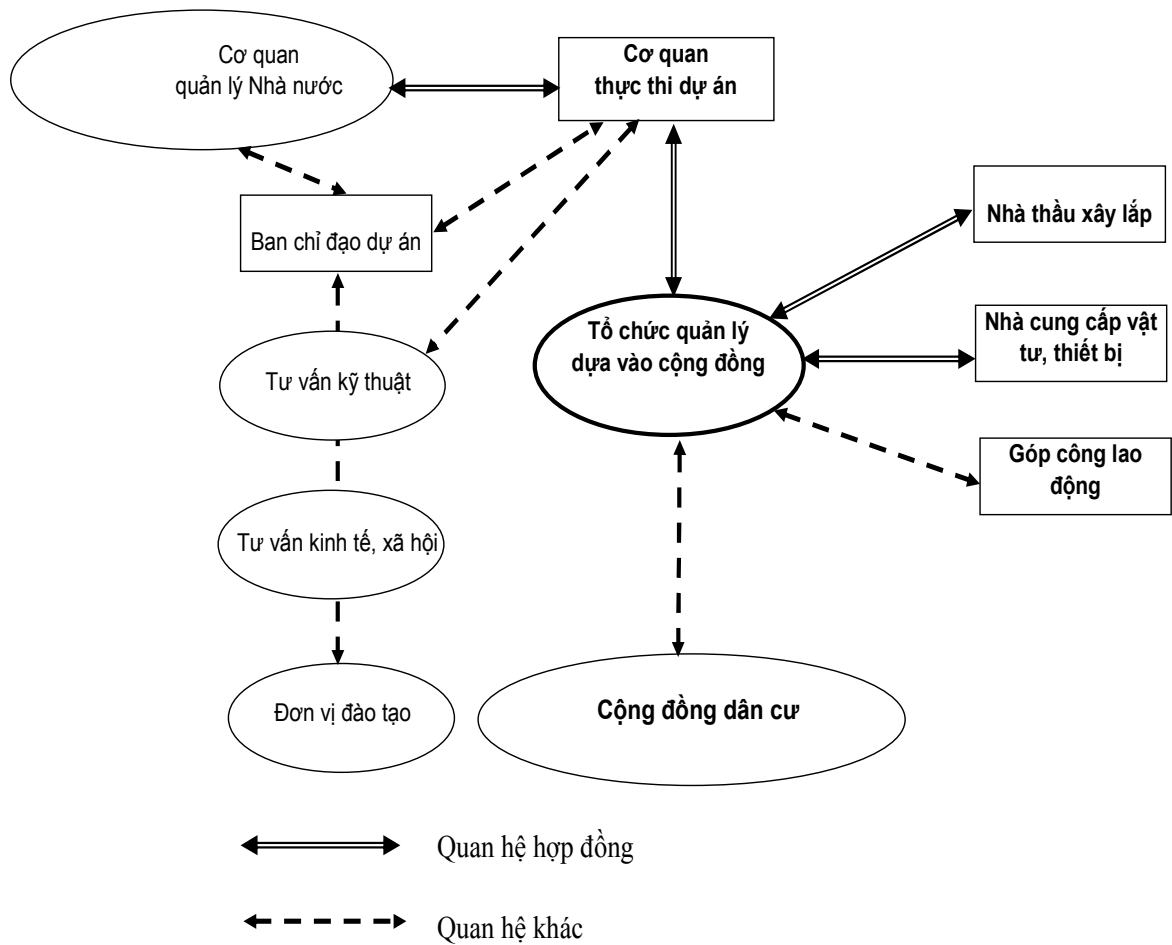


Hình 3.2: Mô hình đồng sở hữu qua Ban đại diện

Mô hình đồng sở hữu đưa ra một giải pháp các bên liên quan sẽ thực hiện quyền sở hữu của mình qua một “Ban đại diện”. Ban đại diện sẽ gồm: đại diện UBND xã/ huyện, đại diện dân và nhà đầu tư. UBND xã sẽ được ủy quyền đại diện Nhà nước quản lý phần vốn ngân sách theo quan hệ phân cấp, quyền đại diện của UBND huyện chỉ áp dụng ở những công trình CNTT liên xã. Người dân bầu ra đại diện của mình tham gia vào Ban đại diện. Ban đại diện sẽ đưa ra những quyết sách chiến lược liên quan đến công trình như: phạm vi cấp nước, chất lượng dịch vụ, qui mô công trình, lựa chọn công nghệ, lập dự toán, phương án đóng góp, giá nước, biện pháp hành chính đối với hộ vi phạm, tái đầu tư nâng cấp ..v.v.. Ban đại diện sẽ chịu trách nhiệm về các khoản vay bảo dưỡng với xác nhận của UBND xã như một thành phần đại diện.

Ban đại diện thành lập Ban quản trị chịu trách nhiệm hoạt động quản lý hàng ngày như: giám sát đầu tư, quản lý vận hành công trình cấp nước, bảo dưỡng sửa chữa định kỳ, theo dõi kiểm tra việc cấp nước, thu tiền nước, hạch toán và đề xuất phương án bảo dưỡng, nâng cấp. Chủ nhiệm Ban quản trị phải do Ban đại diện bầu, trong khi các cán bộ có thể do cộng đồng cử hoặc thuê tuyển trên thị trường. Mức lương hay phụ cấp phụ thuộc vào hiệu quả và cơ chế hoạt động là tự nguyện hay thuê tuyển. Bước đầu, khi thị trường cấp nước chưa hình thành, Ban quản trị có thể hoạt động tự nguyện, nhưng về lâu dài, Ban quản trị nên hoạt động theo phương thức thuê tuyển và được trả lương.

Mô hình tổ chức quản lý theo “hợp đồng”: Đối với những công trình CNTT mà người dân chỉ đóng góp công lao động hoặc một phần chi phí đầu tư rất nhỏ so với tổng vốn đầu tư (dưới 10%), mô hình “hợp đồng quản lý” giữa chính quyền và tổ chức dựa vào cộng đồng. Mô hình nên được áp dụng ngay trong giai đoạn tiền khả thi của dự án, sau khi thành lập tổ chức dựa vào cộng đồng (hình 3.4).



Hình 3.3: Mô hình “hợp đồng quản lý”

Trong giai đoạn đầu tư, cơ quan thực thi dự án ký thỏa thuận với tổ chức dựa vào cộng đồng quản lý đầu tư, giám sát công trình, huy động người dân đóng góp. Tổ chức dựa vào cộng đồng sẽ lựa chọn nhà thầu, ký hợp đồng với các đơn vị cung cấp nguyên vật liệu, dự án cung cấp hỗ trợ kỹ thuật. UBND xã hoặc BQL dự án sẽ xác nhận cho các hợp đồng ký với nhà thầu với tư cách chứng thực.

Sau giai đoạn đầu tư, dự án chuyển trách nhiệm chủ quản công trình cho UBND xã/ huyện. UBND xã/ huyện ký hợp đồng khai thác vận hành, trao quyền quản lý cho tổ chức dựa vào cộng đồng đã được thành lập. Các quyết sách sẽ do dân quyết với sự hướng dẫn của UBND xã/ huyện.

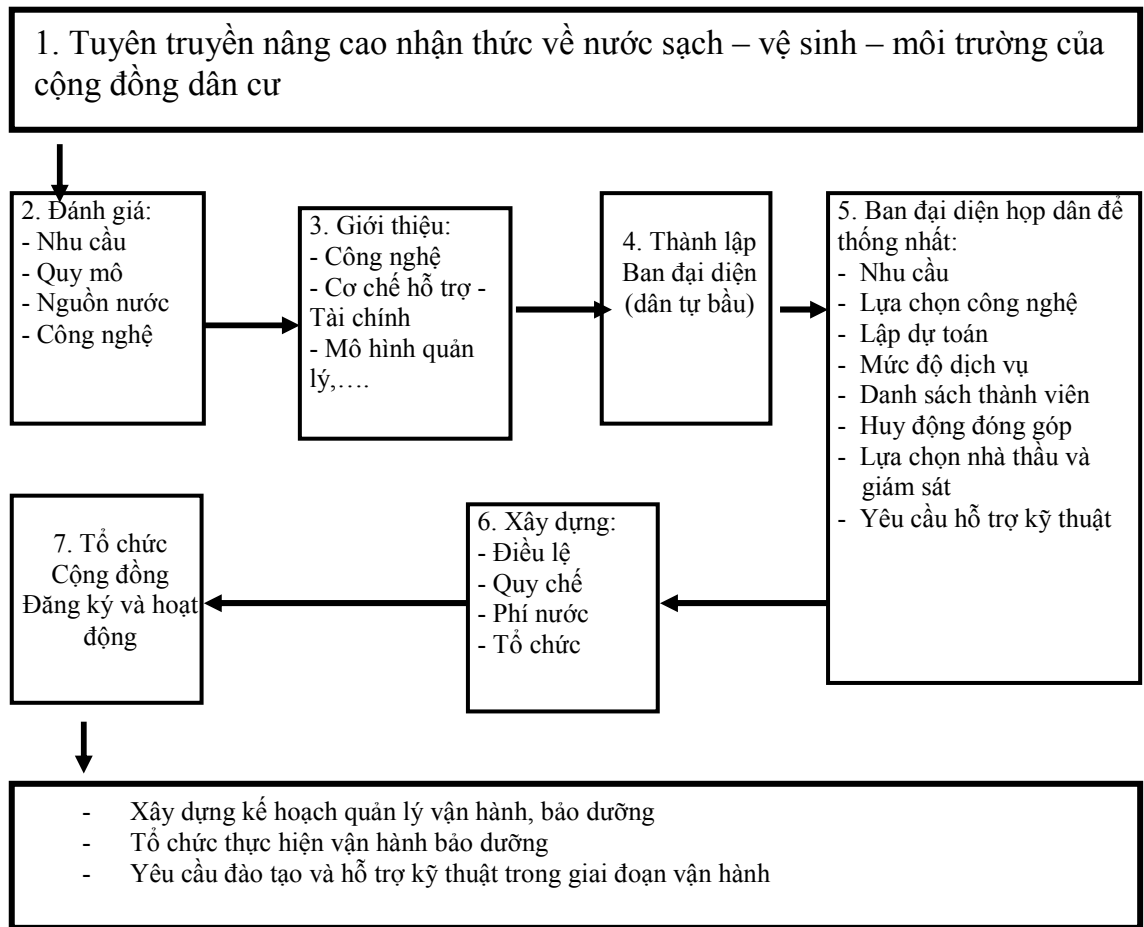
3.3.4.3. Áp dụng triết đề nguyên tắc tự nguyện vào quy trình hỗ trợ thành lập các tổ chức cộng đồng

Nhằm tăng cường hiệu quả hoạt động bền vững, các tổ chức quản lý cần phải “*làm đâu chắc đó*”, tránh nóng vội, hấp tấp mà “*xôi hỏng bỏng không*”. Trên thực tế, chúng ta có rất ít tổ chức thực sự hoạt động theo đúng nguyên tắc của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng. Phần lớn các tổ chức cộng đồng được thành lập nhằm huy động vốn, cùng tham gia giám sát đầu tư và quản lý vận hành. Ngoại trừ một số công trình cấp nước được xây dựng từ nhu cầu tự phát, vốn dân góp 100%, thì người dân hầu như không được tham gia vào quá trình chuẩn bị đầu tư, không tham gia xây dựng dự toán, không được lựa chọn công nghệ và chất lượng dịch vụ phù hợp với khả năng chi trả. Đây cũng chính là một nguyên nhân dẫn đến các tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng hoạt động còn kém hiệu quả.

Các tổ chức quản lý công trình CNNT cần được phát triển ngay từ giai đoạn đầu của dự án chứ không được để tới giai đoạn vận hành và quản lý khai thác công trình đầu tư. Nguyên tắc này cần được áp dụng ở cả những vùng nghèo nhất. Mặc dù cộng đồng nghèo nhưng việc trao quyền cho cộng đồng sẽ giúp cải thiện chất lượng và độ tin cậy trong vận hành bảo dưỡng công trình.

Để khắc phục tình trạng trên, tác giả đề xuất qui trình thành lập tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng gồm các bước như sau:

- Bước 1: Công tác tuyên truyền về nội dung Chiến lược quốc gia, sức khỏe và vệ sinh tiến hành thường xuyên, liên tục xuyên suốt quá trình hoạt động tại địa phương.
- Bước 2: Đánh giá nguồn nước, nhu cầu cấp nước và các công nghệ phù hợp với địa phương về kỹ thuật và khả năng chi trả. Qui mô công trình cần xác định theo qui hoạch phát triển kinh tế xã hội và dự báo phát triển dân số sau 20 năm.



Hình 3.4: Các bước qui trình xây dựng tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng

• Bước 3: Giới thiệu: cơ chế tài chính, tín dụng, các giải pháp công nghệ cấp nước khả thi, mô hình quản lý, khả năng tham gia của dân, danh sách nhà thầu giúp dân lựa chọn các công nghệ phù hợp (bao gồm cả khái toán), nhà thầu đủ năng lực.

• Bước 4: Họp dân bầu chọn người đại diện cho tất cả dân trong vùng, đại diện nên là những người có uy tín, có tác động tích cực đến cộng đồng như già làng, trưởng bản, trưởng dòng họ, chi bộ Đảng Họp người đại diện để bầu ra Ban đại diện chịu trách nhiệm quản lý dự án, đóng vai trò chủ đầu tư. Ban này khoảng 6-12 người tùy theo quy mô công trình. Ban đại diện nên được UBND xã quyết định thành lập. Trưởng ban là già làng, trưởng bản hoặc người có uy tín.

- Bước 5: Ban đại diện xác định nhu cầu nước sạch thực tế của cộng đồng. Đây là bước rất quan trọng để đưa công trình vào kế hoạch hỗ trợ. Công trình nên được xây dựng khi có ít nhất 2/3 hộ dân đăng ký sẵn sàng chi trả. Ban đại diện chủ động xây dựng kế hoạch đầu tư, chi phí dự toán, phương án tổ chức thực hiện lựa chọn nhà thầu, ký hợp đồng xây lắp v...v. Để người dân có thể lựa chọn được chất lượng dịch vụ phù hợp, thì các cơ quan quản lý dự án cần công khai hóa khung ngân sách hỗ trợ công trình, và các hạng mục hỗ trợ. Đây là khâu then chốt, vì người dân luôn luôn muốn biết họ phải đầu tư khoảng bao nhiêu để có nước sạch. Công trình được quản lý ra sao và ai quyết định giá nước.

- Bước 6: Ban đại diện xây dựng điều lệ tổ chức, qui chế, giá nước và cơ cấu bộ máy quản lý giai đoạn vận hành. Hợp dân và chính quyền địa phương đề thông qua và xin ý kiến hoàn thiện. Tiếp theo tổ chức đại hội xã viên/ thành viên chính thức thông qua điều lệ, Quy chế, phương án hoạt động, giá nước và bầu Ban quản trị, Ban kiểm soát, Chủ nhiệm và các vấn đề liên quan khác. Biên bản Hội nghị này là một cơ sở pháp lý thành lập tổ chức cộng đồng.

- Sau giai đoạn đầu tư: Tổ chức cộng đồng cần chủ động xây dựng kế hoạch vận hành, bảo dưỡng và yêu cầu cơ quan chức năng tiếp tục hỗ trợ kỹ thuật và tài chính (nếu có).

Tuỳ theo tình hình cụ thể ở từng địa phương mà chúng ta tiến hành các bước trên một cách linh động cho phù hợp. Có những hoạt động tiến hành theo thứ tự trước sau nhưng cũng có nhiều hoạt động cùng tiến hành song song. UBND xã đóng vai trò chính trong quá trình hỗ trợ thành lập tổ chức cộng đồng. Với các tổ chức cộng đồng không có pháp nhân, UBND xã nên đóng vai trò "bên thứ ba" xác nhận tính hợp pháp các hợp đồng kinh tế và khoản hỗ trợ tài chính từ ngân sách (bao gồm cả vốn ODA).

3.3.5. Nâng cao năng lực các cơ quan quản lý Nhà nước

3.3.5.1. Xác định rõ vai trò, chức năng, nhiệm vụ của hệ thống cơ quan quản lý ngành các cấp

Phương hướng chung là cơ quan chức năng quản lý ngành các cấp không nên ôm đồm thêm nhiệm vụ sản xuất kinh doanh, nên tập trung làm tốt công tác quản lý Nhà nước. Trong bối cảnh chuyển đổi nền kinh tế, vai trò của Nhà nước cũng có nhiều thay đổi.

Bảng 3.1: Tóm tắt khung chức năng, nhiệm vụ của các cấp quản lý ngành dọc

Các cấp quản lý	Chức năng, nhiệm vụ
Trung ương	• Xây dựng chính sách • Ban hành khung pháp lý • Điều phối hoạt động các ban ngành liên quan • Điều phối nhà tài trợ • Xây dựng chiến lược, qui hoạch phát triển ngành và hướng dẫn thực thi • Giám sát và đánh giá ở cấp ngành, trên phạm vi cả nước • Quản lý và phân bổ nguồn các chương trình vốn ngân sách chính phủ và vốn ODA.
Tỉnh	• Xây dựng qui hoạch, kế hoạch và hướng dẫn thực thi • Giám sát thực hiện và kết quả trong phạm vi tỉnh • Cân đối và hỗ trợ thêm nguồn tài chính từ ngân sách tỉnh • Truyền thông và nâng cao năng lực
Huyện	• Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội • Qui hoạch phát triển cơ sở hạ tầng • Thực thi dự án • Quản lý tổ chức kinh tế tập thể, tư nhân, NGOs • Truyền thông và nâng cao năng lực • Giám sát hoạt động • Hỗ trợ thêm đóng góp từ địa phương
Xã	• Thực thi dự án • Quản lý • Giám sát hoạt động

Việc xác định lại nội dung nhiệm vụ quản lý Nhà nước đang được tiến hành đồng thời với quá trình cải cách hệ thống hành chính công. Các cơ quan chức năng quản lý cấp nước nông thôn nên tập trung xây dựng môi trường pháp lý và theo dõi giám sát ngành. Các chức năng chủ yếu như phân tích hoạch định chính sách, chiến lược, qui hoạch, xây dựng tiêu chuẩn, qui chuẩn, điều phối ngành, tổ chức thực hiện, giám sát đánh giá hiện trạng phát triển ngành và năng lực các cơ quan chức năng. Để đảm bảo sự phù hợp của môi trường pháp lý, người dân phải được coi như một đối tác trong quá trình xây dựng chính sách, chứ không chỉ đơn thuần chỉ là đối tượng hưởng lợi. Trong bối cảnh đó, khung chức năng, nhiệm vụ cơ bản của cơ quan quản lý ngành dọc lĩnh vực cấp nước nông thôn được đề xuất trong bảng 3.1

Qui mô các công trình cấp nước tập trung nông thôn thường nhỏ nên giao UBND xã nên giữ vai trò đại diện chính quyền quản lý và thực thi dự án. Trong trường hợp công trình liên xã, cấp huyện sẽ chịu trách nhiệm triển khai thực hiện và quản lý dự án.

3.3.5.2. Nâng cao năng lực điều phối ngành

Nâng cao năng lực điều phối ngành bao gồm năng lực phối hợp ngang giữa các bộ ngành Trung ương, điều phối hỗ trợ giữa các nhà tài trợ, điều phối theo ngành dọc giữa cấp Trung ương - địa phương. Mục tiêu của nâng cao năng lực điều phối nhằm cung cấp tất cả các cơ quan liên quan một bức tranh tổng thể về hiện trạng ngành, thống nhất xác định ưu tiên ngành trong từng giai đoạn và kế hoạch hành động.

Mô hình quản lý nhà nước cấp trung ương về cấp nước sạch nông thôn đã hình thành và từng bước đi vào quỹ đạo, cơ bản thực hiện các chức năng quản lý nhà nước trong lĩnh vực này, chức năng nhiệm vụ của các bộ ngành liên quan đến cấp nước đã được phân định rõ ràng. Tuy vậy, do qui trình thủ tục chưa rõ ràng và chưa có cơ chế phối hợp hợp lý nên hiệu quả công tác

quản lý và hiệu lực thực thi của các văn bản pháp lý chưa cao. Ví dụ: Hai quy định tiêu chuẩn chất lượng “nước hợp vệ sinh” do Bộ NN&PTNT ban hành, và “nước sạch” do Bộ Y tế ban hành cần dần dần được chuẩn hóa thành một tiêu chuẩn quốc gia; Bộ Y tế và Bộ NN&PTNT phối hợp xây dựng nội dung và kênh truyền thông đảm bảo cộng đồng được tiếp cận tất cả thông tin nước sạch-vệ sinh-môi trường, mô hình công nghệ kỹ thuật và quản lý qua các kênh tin cậy, thống nhất. Tương tự với trách nhiệm trong quản lý thu phí sử dụng tài nguyên nước, phê duyệt dự án đầu tư, quyết định đầu tư và hỗ trợ kỹ thuật công trình cấp nước xã nghèo 135, xã miền núi 134, xã đặc biệt khó khăn 30A.

Tổng cục Thủy lợi là cơ quan trực thuộc Bộ Nông nghiệp & PTNT, thực hiện chức năng tham mưu giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước chuyên ngành và thực thi nhiệm vụ quản lý nhà nước lĩnh vực cấp nước sạch nông thôn. Sự phân công này chỉ phù hợp khi Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm “quản lý tổng hợp lưu vực sông”, tất cả các lĩnh vực liên quan đến nước (nguồn nước, thủy lợi và nước sạch) được đặt vào một đơn vị thuộc Bộ. Sau khi Chính phủ ban hành Nghị định 01/ NĐ-CP tháng 1 năm 2008 về chức năng, nhiệm vụ của bộ, phần quản lý lưu vực sông đã chuyển sang Bộ Tài nguyên và Môi trường, thì chức năng quản lý cấp nước nông thôn nên chuyển sang đơn vị chịu trách nhiệm chung về phát triển nông thôn, Cục Kinh tế Hợp tác và Phát triển Nông thôn, nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của Bộ trong quá trình phát triển nông thôn mới theo tinh thần Đề án Tam nông và thay đổi triệt để quan điểm đồng nhất “nước tưới” và “nước hợp vệ sinh”. Trung tâm Nước sạch và Vệ sinh Môi trường quốc gia và tỉnh (CERWASS và pCERWASS) nên chuyển thành các đơn vị cung cấp dịch vụ tư vấn hỗ trợ kỹ thuật, tự chủ về tài chính theo tinh thần Nghị định 115/2005/NĐ-CP quy định cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức khoa học và công nghệ công lập.

Đối tác Nước sạch và Vệ sinh Nông thôn nên tiếp tục phát triển như

công cụ điều phối ngành giữa Chính phủ và nhà tài trợ về: phương pháp tiếp cận, lựa chọn tác động chiến lược, cơ chế hỗ trợ, và điều phối đầu tư vốn ODA đề xuất chính sách phát triển trong từng giai đoạn trên cơ sở khung Chiến lược Quốc gia về Cấp nước và Vệ sinh Nông thôn.

Công tác điều phối ngành dọc chủ yếu tập trung vào đảm bảo tính thống nhất và chất lượng công tác qui hoạch, cơ chế hỗ trợ và phân bổ nguồn lực do Trung ương quản lý.

3.3.5.3. Nâng cao năng lực hỗ trợ cộng đồng của các cơ quan quản lý cấp tỉnh và cấp huyện

Năng lực thực thi của cán bộ Trung tâm CN&VSNT và cấp huyện đóng vai trò quan trọng trong công tác hỗ trợ tổ chức cộng đồng trên từng địa bàn cụ thể. Khó khăn cơ bản nhất đối với nâng cao năng lực hỗ trợ cộng đồng của các cơ quan chức năng là yêu cầu họ chuyển vai trò từ nhà cung cấp sang vai trò thúc đẩy. Điều này đòi hỏi cán bộ công chức, viên chức phải điều chỉnh lại thái độ, tin tưởng và khuyến khích hỗ trợ cộng đồng quyết định thay vì tự đưa ra tất cả các quyết định, chỉ đạo cộng đồng thực hiện. Họ cần học cách lắng nghe, trao đổi và đối thoại với người dân, đảm bảo truyền tải đầy đủ thông tin về công nghệ, cơ chế tài chính và mô hình quản lý giúp người dân có thể đưa ra các lựa chọn tối ưu. Họ cần kiên nhẫn giải thích cặn kẽ, tư vấn cho cộng đồng những vấn đề liên quan đến giải pháp công nghệ, chi phí, mức độ dịch vụ, yêu cầu về vận hành và bảo dưỡng... đồng thời cũng cần biết chấp nhận các giải pháp dung hoà được yêu cầu kỹ thuật với các yếu tố phi công nghệ tác động lên quyết định của cộng đồng, đặc biệt là khả năng tài chính.

Trách nhiệm lựa chọn công nghệ do người sử dụng quyết định, cán bộ nhà nước chỉ đảm bảo người sử dụng có được thông tin đáng tin cậy về các loại công nghệ với các ưu, nhược, hạn chế và yêu cầu trình độ vận hành cụ thể. Thông tin về cơ chế tài chính cần công khai, rõ ràng, minh bạch đến tất cả

các cộng đồng trong khu vực, kể cả các vùng nghèo ở sâu và xa. Cơ quan chức năng cần linh hoạt lựa chọn các kênh thông tin khác nhau để thông tin đến được với tất cả các nhóm đối tượng.

Vai trò và nhiệm vụ mới yêu cầu cán bộ cần có trình độ hiểu biết và kỹ năng truyền thông cộng đồng, cần đặc biệt nên khuyến khích các cán bộ nữ tham gia vào hoạt động truyền thông. Điều này thực sự rất khó đạt được trong thời gian ngắn khi cán bộ các cơ quan trên phần lớn là nam giới, chuyên ngành kỹ thuật. Để giải quyết vấn đề cần thay đổi cơ cấu chuyên môn của cán bộ tại Trung tâm CN&VSMT nông thôn (cấp tỉnh) và phòng nông nghiệp/ kinh tế (cấp huyện) và xây dựng kỹ năng đối thoại với cộng đồng.

Xuất phát từ nhu cầu hỗ trợ kỹ thuật của cộng đồng trong mỗi giai đoạn của một dự án đầu tư công trình cấp nước, nhiệm vụ hỗ trợ của cơ quan chức sẽ khác nhau (bảng 3.2).

Bảng 3.2: Mô tả nhiệm vụ hỗ trợ cộng đồng của cơ quan chức năng trong từng giai đoạn

Giai đoạn	Nhiệm vụ hỗ trợ
Tiền khả thi	• Tuyên truyền về nước sạch – vệ sinh – sức khỏe • Qui hoạch và rà soát hiện trạng: đánh giá nhu cầu, nguồn nước, hỗ trợ đánh giá hiện trạng cấp nước • Tìm kiếm các giải pháp công nghệ, mô hình quản lý, nhu cầu đào tạo nâng cao năng lực cộng đồng • Dự toán chi phí, cơ chế tài chính và phương án hoàn vốn
Lập dự án khả thi	• Thông số kỹ thuật về khảo sát địa chất thủy văn, chất lượng nước nguồn • Hỗ trợ cộng đồng lựa chọn công nghệ, mức độ dịch vụ, cơ chế hoàn vốn • Lập kế hoạch tuyên truyền vệ sinh, huy động cộng đồng và đào tạo quản lý • Chuẩn bị đấu thầu, hỗ trợ cộng đồng chọn nhà thầu đủ năng lực

Giai đoạn	Nhiệm vụ hỗ trợ
Thiết kế và xây lắp	• Hỗ trợ cộng đồng quyết định loại đầu nối: hộ gia đình hay vòi công cộng (vị trí, số lượng) • Thiết kế hệ thống mạng lưới cấp nước • Chịu trách nhiệm giám sát chất lượng xây lắp tay ba: cộng đồng/ nhà thầu/ cơ quan quản lý • Đào tạo cộng đồng kỹ thuật giám sát công trình • Hỗ trợ cộng đồng giám sát công trình • Đào tạo vận hành và bảo dưỡng
Vận hành	• Hỗ trợ vận hành và quản lý
Bảo dưỡng	• Đào tạo bảo dưỡng • Đảm bảo có vật tư phụ tùng thay thế đạt chất lượng và giá cả hợp lý • Trợ giúp sửa chữa, thay thế khi cần thiết • Sửa chữa lớn nếu các cơ sở tư nhân không đảm nhiệm được
Giám sát	• Hiệu quả hoạt động của tổ chức cộng đồng • Tác động môi trường • Thị trường công nghệ cung cấp phụ tùng thay thế

Nhiệm vụ hỗ trợ cộng đồng giữa tỉnh, huyện, xã cần được phân công trách nhiệm rõ ràng, tránh chồng chéo hoặc thiếu hụt. Để các cấp có đủ năng lực thực hiện cần tiến hành nâng cao năng lực, kỹ năng hỗ trợ cộng đồng ở cấp tỉnh, huyện, xã như sau:

Cấp tỉnh cần phải được nâng cao năng lực trong lĩnh vực điều phối, thông tin – giáo dục - truyền thông, xây dựng những kỹ năng thực hiện nhiệm vụ theo các nguyên tắc của Chiến lược, tập trung vào công tác nâng cao năng lực cấp thôn/ bản.

Cấp huyện nâng cao năng lực thể chế hoá những qui định dân chủ cơ sở, cơ chế tài chính, hình thức quản lý, công tác truyền thông, giải pháp công nghệ, hoạt động chuẩn bị đầu tư, phương pháp đánh giá và thẩm định dự án.

Cấp huyện cần chú ý tăng cường năng lực cho cấp xã. Nhiệm vụ quan trọng nhất là cập nhật định kỳ qui hoạch cấp nước và bản đồ địa chất khí tượng thủy văn (nguồn nước).

Cấp xã nhấn mạnh vào các kỹ năng hỗ trợ cộng đồng trong quá trình lập kế hoạch. Nguyên tắc xã hội hoá và sử dụng tiếp cận theo nhu cầu cần được thể chế hoá ngay tại cấp xã, tránh tư tưởng nóng vội, ép dân ra quyết định. Cần tập trung bồi dưỡng tuyên truyền viên.

3.3.5.4. Phân bổ ngân sách cho các cơ quan quản lý ngành đảm bảo hiệu quả làm việc với cộng đồng

Để đảm bảo các cấp có đủ ngân sách hoạt động theo nội dung nhiệm vụ mới, dòng ngân sách chi thường xuyên cần được phân bổ sao cho đủ kinh phí triển khai hoạt động hỗ trợ cộng đồng. Những chi phí cần thiết bao gồm các khoản chi hành chính như: họp dân, xăng xe đi lại, công tác phí, thiết kế và duy trì hệ thống giám sát ngành..., chi phí đào tạo cộng đồng như: xây dựng mô hình thí điểm, xây dựng chương trình truyền thông, tham quan, tập huấn.... và chi phí hỗ trợ công tác bảo dưỡng lớn các công trình đã đầu tư.

3.3.5.5. Áp dụng tiêu chí đánh giá thi đua khen thưởng phù hợp với nhiệm vụ hỗ trợ cộng đồng

Cộng đồng rất cần sự hỗ trợ từ giai đoạn tiền khả thi, khả thi đến xây lắp, bảo dưỡng và khai thác hệ thống cấp nước, nhưng cơ quan và cán bộ chỉ được đánh giá cao khi khi công trình được xây dựng. Vì vậy cần điều chỉnh cách thức đánh giá khen thưởng, bao gồm thay đổi cả tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động của tổ chức và cơ chế khuyến khích khen thưởng cán bộ công nhân viên. Trong mỗi giai đoạn của một dự án đầu tư công trình cấp nước, nội dung yêu cầu hỗ trợ sẽ khác nhau (bảng 3.2). Việc hoàn thành nhiệm vụ cần được đánh giá công bằng trong tất cả các giai đoạn, không chỉ dừng ở khi hệ thống cấp nước hoàn thành, theo phương thức tiếp cận cũ – “tiếp cận theo công trình”.

3.3.6. Mở rộng áp dụng các định chế và cơ chế tài chính phù hợp

Trên thực tế cộng đồng dân cư luôn thiếu vốn khi cần huy động một khoản tương đối lớn đầu tư xây dựng công trình cấp nước. Các hộ cần được vay tín dụng, nhưng phần lớn họ đều đã vay đến hạn mức từ Ngân hàng hoặc quỹ tín dụng. Để giải quyết vấn đề thiếu vốn tại thời điểm đầu tư, cần áp dụng một số giải pháp sau.

3.3.6.1. Phát triển các tổ chức tín dụng vi mô hỗ trợ cấp nước sạch và phát triển nông thôn

Mô hình tín dụng vi mô, theo mô hình quỹ quay vòng của Hội phụ nữ, rất phù hợp cho cộng đồng dân cư còn khó khăn, nên được áp dụng mở rộng cho cấp nước. Để tăng nguồn vốn tín dụng vi mô cần phát triển quỹ tín dụng nhân dân, huy động nguồn tiền nhàn rỗi của người dân và cho phép các tổ chức tài chính vi mô quốc tế hoạt động trên thị trường tài chính Việt Nam.

Tài chính vi mô cho người nghèo vay các khoản nhỏ theo tín chấp. Ngân hàng cũng nhận ký quỹ, cung cấp các dịch vụ khác và kinh doanh trên các lĩnh vực hướng-phát triển bao gồm các công ty sản xuất, điện thoại và năng lượng. Để thu hút các ngân hàng tín dụng vi mô quốc tế, Nhà nước cần có những điều chỉnh thích hợp Luật Ngân hàng, cụ thể cần chứng nhận khoản tiền chuyển vào Việt Nam (Credit Deposit), qui chế vận hành và tỉ lệ phân bổ lợi nhuận cho tái đầu tư trong nước và chuyển ra nước ngoài.

3.3.6.2. Xây dựng cơ chế vay đặc thù hỗ trợ đầu tư cấp nước tập trung

Người dân là đối tượng huy động vốn đóng góp đầu tư xây dựng công trình CNTT phần lớn là nông dân, nguồn thu chủ yếu là nông sản. Thu nhập từ nông sản mang tính thời vụ rất cao, do vậy, ngân hàng cần áp dụng cơ chế cho vay đặc thù, thời gian đáo hạn theo thời vụ thu hoạch hàng nông sản để nâng cao khả năng hoàn vốn của người dân.

Người dân nông thôn sống ở các vùng sâu, vùng xa và chưa thật dư dả

nên không đủ khả năng vay thương mại để đóng góp đầu tư nâng cấp dịch vụ cấp nước. Nhà nước cần đưa ra quy chế sử dụng tất cả các hệ thống ngân hàng thương mại, với mạng lưới hiện có trên cả nước, để tăng khả năng tiếp cận vốn tín dụng của người dân. Đồng thời Nhà nước hỗ trợ lãi xuất cho người dân, chi phí quản lý vốn của ngân hàng, để người dân được vay tín dụng ưu đãi với lãi suất 0%.

Quyết định 62 /2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về tín dụng thực hiện Chiến lược quốc gia về cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn nên được điều chỉnh theo tinh thần này.

3.3.6.3. Bảo lãnh vốn vay ngân hàng cho duy tu, bảo dưỡng công trình CNTT

Các tổ chức dựa vào cộng đồng gặp khó khăn khi tiếp cận với các khoản vay tín dụng của ngân hàng do thiếu tư cách pháp nhân, hoặc nếu có thì bị coi là “sở hữu không rõ ràng”. Thêm vào đó, phí nước chưa được tính đúng, tính đủ do qui định của chính quyền, tỉ lệ thất thoát cao, giá trị đầu tư công trình cao Với giá nước phổ biến như hiện nay, mức thu không đủ lập quỹ dự phòng cho duy tu, bảo dưỡng và đầu tư mở rộng. Khi cần đầu tư duy tu, bảo dưỡng, tổ chức dựa vào cộng đồng cần được vay vốn. Chính quyền địa phương (UBND xã/ huyện) nên đứng ra bảo lãnh khoản vay đó.

UBND xã/ huyện bảo lãnh về việc cam kết trả nợ thay cho tổ chức dựa vào cộng đồng trong trường hợp họ không trả được nợ hoặc không trả nợ đầy đủ, đúng hạn. Trong trường hợp xấu nhất, UBND xã sẽ trích một phần ngân sách xã để trả cho khoản nợ xấu, giống như việc bù giá nước khi quy định phí nước sạch thấp hơn chi phí sản xuất.

3.3.7. Nâng cao năng lực quản lý và vận hành bảo dưỡng cho cộng đồng

Năng lực quản lý tài chính và năng lực vận hành bảo dưỡng công trình sau khi đầu tư là hai rào cản lớn nhất dẫn đến tổ chức quản lý dựa vào cộng đồng hoạt động không có hiệu quả. Phần lớn cán bộ kế toán công trình cấp

nước nông thôn chỉ có trình độ sơ cấp, và cán bộ kỹ thuật có trình độ ngắn hạn (dưới 1 tháng), chỉ một số ít có trình độ trung cấp và rất ít cán bộ có trình độ cử nhân kế toán, không có cán bộ kỹ thuật trình độ đại học.

Công nghệ và thiết bị của công trình cấp nước tập trung có tuổi thọ thiết kế trung bình là 10 năm cho thiết bị bơm và công trình đầu mối, và 15-20 năm cho đường ống truyền tải. Tuy nhiên, hầu hết các công trình đều gặp trục trặc trong năm đầu tiên do lỗi kỹ thuật khi vận hành. Lỗi kỹ thuật nhỏ xảy ra khá thường xuyên, phổ biến đến mức không được lưu lại trong nhật ký vận hành như sử dụng thừa/ thiếu phèn theo độ đục của nước nguồn, hỏng máy châm clo nên không có clo, không xả rửa hệ thống lọc theo định kỳ đang ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng nước sạch cấp hàng ngày. Vì vậy, bên cạnh chương trình tập huấn vận hành chung được đào tạo trong giai đoạn dự án, các kiến thức vận hành và bảo dưỡng theo đặc điểm nguồn nước theo mùa và đặc điểm kỹ thuật của từng hệ thống cũng cần được bổ sung, cập nhật thường xuyên.

Muốn huy động được cộng đồng đóng góp, cần tạo dựng được lòng tin thông qua cơ chế giám sát công khai minh bạch. Công khai minh bạch ngay trong quá trình lập dự toán, chuẩn bị đầu tư, đến giai đoạn vận hành. Hỗ trợ năng lực quản lý tài chính đảm bảo minh bạch, rõ ràng trong cân đối thu chi rất quan trọng. Tuy nhiên, xây dựng cho cộng đồng có đủ năng lực thu phí, quản lý và sử dụng các nguồn vốn thu được một cách hợp lý, có hiệu quả còn quan trọng hơn nhiều, nó là một yếu tố quan trọng nhất đảm bảo công trình hoạt động bền vững.

Xây dựng năng lực quản lý cho cán bộ quản lý là một trọng tâm quan trọng. Khảo sát hiện trạng cho thấy, phần lớn công trình hoạt động có hiệu quả cán bộ quản lý tương đối trẻ, nằm trong độ tuổi từ 30-40 và đã từng có kinh nghiệm kinh doanh. Từ kinh nghiệm trên, cộng đồng nên mạnh dạn trao quyền quản lý cho cán bộ trẻ và lựa chọn họ tham gia tập huấn thường xuyên về kỹ năng quản lý.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Mục tiêu cung cấp nước sạch cho dân cư nông thôn của Việt Nam đến năm 2020 đã được xác định trong Chiến lược quốc gia về Cấp nước và Vệ sinh nông thôn với 100% dân cư nông thôn sử dụng 60 lít/người/ngày nước sạch đạt tiêu chuẩn chất lượng quốc gia. Những thách thức trong việc thực hiện mục tiêu trên là rất lớn từ sức căng của các chỉ tiêu và từ những bất cập của hệ thống cấp nước và các hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung nông thôn hiện nay.

Để thực thi có kết quả và hiệu quả các mục tiêu đó cần phải tăng cường đầu tư cho cấp nước tập trung nông thôn cả về vật chất, về con người và về cơ chế. Đối với hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung nông thôn, cần phải xác định rõ quan điểm, phương hướng và đề xuất các giải pháp đồng bộ, có cơ sở khoa học và có tính khả thi. Phát triển các hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung nông thôn không phải không có những quan điểm và nhận thức khác nhau. Vì vậy, cần thống nhất rằng: việc lựa chọn và phát triển các hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung nông thôn phải hướng đến việc nâng cao hiệu quả bền vững của các công trình cấp nước; tạo điều kiện cho thị trường nước phát triển; đẩy mạnh xã hội hóa trong đầu tư cho các công trình cấp nước tập trung; tôn trọng tính đa dạng của các hình thức quản lý của các công trình cấp nước tập trung.

Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng là công cụ phát huy ý thức làm chủ nhằm huy động nội lực của người dân đóng góp phát triển nông thôn, xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và phương tiện nâng cao dân chủ, công bằng, bình đẳng trong xã hội. Vì vậy, các giải pháp đề xuất nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng

chủ yếu tập trung vào nâng cao tinh thần làm chủ của người dân, thông qua nâng cao cảm nhận về quyền sở hữu của cộng đồng. Xây dựng môi trường pháp lý phù hợp; thúc đẩy sự hình thành và phát triển bền vững của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng; phân định rõ ràng vai trò quản lý nhà nước với vai trò quản lý sản xuất kinh doanh; giữa kinh doanh với hỗ trợ, trợ cấp; đặc biệt cần tập trung nâng cao năng lực của cộng đồng là những định hướng cơ bản.

Để thực hiện được những định hướng trên cần tập trung giải quyết hệ thống các giải pháp, trong đó đặc biệt quan tâm đến các vấn đề như: Nâng cao chất lượng công tác quy hoạch và kế hoạch phát triển ngành, với việc ưu tiên đầu tư phát triển các công trình cấp nước tập trung nông thôn; Thay đổi phương thức tiếp cận trong công tác lập quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành; Tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý hỗ trợ hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung nông thôn hoạt động có hiệu quả; Nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ngân sách cho đầu tư công trong ngành cấp nước nông thôn; Cải tiến quy trình hỗ trợ cộng đồng lựa chọn công nghệ và mô hình tổ chức quản lý phù hợp; Nâng cao năng lực thực thi chính sách của các cơ quan quản lý Nhà nước. Luận án cũng đã đề xuất hai mô hình quản lý dựa vào cộng đồng. Hai mô hình chủ yếu đưa ra các nguyên tắc tổ chức điều hành nhằm mang lại cảm nhận về quyền sở hữu thực sự cho cộng đồng. Hai mô hình nguyên tắc cũng có thể điều chỉnh thành các mô hình tổ chức đa dạng, phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội, môi trường, công nghệ của từng công trình cấp nước tập trung nông thôn.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Trong điều kiện nguồn ngân sách có hạn, nguồn nước đa dạng, đối tượng sử dụng cấp nước nông thôn rất đa dạng, việc lựa chọn hình thức đầu tư và quản lý đầu tư phù hợp cho các công trình cấp nước tập trung ở nông thôn có vai trò rất quan trọng. Cả về lý luận và thực tiễn đều cần được minh chứng về tính phù hợp và hiệu quả của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng. Trong bối cảnh trên, tác giả đã lựa chọn nghiên cứu hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung tại nông thôn Việt Nam. Trong quá trình nghiên cứu, với sự cố gắng của bản thân và sự hỗ trợ, giúp đỡ của các nhà khoa học, luận án đã đạt được những kết quả chủ yếu sau:

1. Luận án đã góp phần hệ thống hóa và phân tích những vấn đề lý luận và thực tiễn về hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung nông thôn, trong đó:

- Luận án đã tập trung làm rõ khái niệm hình thức quản lý dựa vào cộng đồng, vai trò và đặc điểm của dịch vụ cấp nước sạch nông thôn đối với đời sống người dân nông thôn. Từ đó khẳng định, hình thức quản lý dựa vào cộng đồng nên được áp dụng và khuyến khích phát triển nhằm nâng cao hiệu quả bền vững. Hình thức quản lý dựa vào cộng đồng với sự đa dạng về các mô hình tổ chức quản lý phù hợp với sự đa dạng của trình độ phát triển lực lượng sản xuất khác nhau. Đồng thời, quản lý dựa vào cộng đồng là công cụ phát huy dân chủ cơ sở, xóa đi bất bình đẳng giữa người giàu và người nghèo, thu hẹp khoảng cách nông thôn và đô thị.

- Luận án đã phân tích một cách có hệ thống các nhân tố tác động lên hiệu quả hoạt động của một tổ chức và mức độ tham gia của người dân trong các mô hình quản lý trong nền kinh tế thị trường. Từ đó, tác giả đã xác định được nhân tố chủ yếu tác động đến hiệu quả bền vững của tổ chức quản lý

dựa vào cộng đồng và mối quan hệ nhân - quả giữa chúng. Sơ đồ quan hệ nhân quả giữa các nhân tố tác động và bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả bền vững của mô hình quản lý dựa vào cộng đồng là phân tác giả đóng góp vào lý luận về hình thức quản lý dựa vào cộng đồng.

- Luận án đã tổng kết và khái quát hóa một số kinh nghiệm của các nước về cấp nước tập trung nông thôn và ở nước ta về tổ chức quản lý các ngành cơ sở hạ tầng nông thôn khác, trên cơ sở đó đúc rút ra các bài học kinh nghiệm về tổ chức quản lý nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung nông thôn.

- Từ phân tích lý luận và thực tiễn, luận án đã khẳng định, khuyến khích phát triển hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung phù hợp với điều kiện nông thôn Việt Nam trong giai đoạn phát triển xây dựng kinh tế thị trường.

2. Luận án tập trung phân tích thực trạng các hình thức quản lý dựa vào cộng đồng các công trình cấp nước tập trung nông thôn, trong đó luận án đã tập trung vào các vấn đề chủ yếu như:

- Đánh giá thực trạng hệ thống cấp nước tập trung hiện tại Luận án cho rằng, Việt Nam đã có hệ thống các công trình cấp nước tập trung nông thôn vào loại khá với hơn 7.000 công trình là kết quả của quá trình đầu tư của Nhà nước, của cộng đồng và sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế. Tuy nhiên, so với yêu cầu còn ở mức độ thấp, phân bố không đều giữa các địa phương và đặc biệt là quản lý và sử dụng chưa thật hiệu quả.

- Đánh giá hiệu quả bền vững của các công trình cấp nước tập trung nông thôn được quản lý theo hình thức quản lý dựa vào cộng đồng, luận án đã rút ra kết luận là các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng hoạt động khá hiệu quả, được tổ chức đa dạng theo trình độ phát triển chung của địa phương.

Hiệu quả hoạt động của các công trình phụ thuộc vào tinh thần làm chủ của người dân, thông qua cảm nhận về quyền sở hữu của cộng đồng.

- Bên cạnh việc đánh giá các kết quả chung và phân tích sâu về khía cạnh sự tham gia của cộng đồng trong quá trình ra quyết định của từng mô hình quản lý dựa vào cộng đồng, luận án đã tập trung phân tích các hạn chế, những vấn đề đặt ra cần giải quyết nhằm phát huy ưu việt của các hình thức quản lý dựa vào cộng đồng.

- Luận án cũng chỉ ra sự cần thiết phải tạo dựng môi trường phù hợp khuyến khích hình thức quản lý dựa vào cộng đồng phát huy hiệu quả. Khung pháp lý, cơ chế chính sách công nhận các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng, chính là điểm mấu chốt hiện nay cần điều chỉnh nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của tổ chức cộng đồng, thông qua đó nhân rộng và nâng cao hiệu quả bền vững công trình cấp nước tập trung tại nông thôn Việt Nam.

3. Nhằm nâng cao hiệu quả vận hành bền vững các công trình cấp nước tập trung nông thôn, đóng góp vào công cuộc xây dựng nông thôn mới phồn thịnh, ấm no, hạnh phúc, luận án đã tập trung vào bàn luận về quan điểm và đề xuất ra định hướng, giải pháp chiến lược nhằm đổi mới, hoàn thiện môi trường phát triển ngành cấp nước nông thôn khuyến khích phát triển hình thức quản lý dựa vào cộng đồng, trong đó, luận án đã tập trung vào một số vấn đề :

- Xác định rõ quan điểm và phương hướng nâng cao hiệu quả hoạt động của hình thức quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung nông thôn Việt Nam. Làm rõ mục tiêu tổng quát và các mục tiêu cụ thể, trong đó đề cao vai trò của cộng đồng người dân sử dụng nước. Người dân đóng vai trò vị trí trung tâm trong các quyết định chiến lược liên quan đến phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn theo nhu cầu.

- Xác định phát triển hình thức quản lý dựa vào cộng đồng theo các mô

hình tổ chức đa dạng khác nhau là con đường tất yếu gắn liền với đặc điểm kinh tế - xã hội của thời kỳ chuyển giao từ nền kinh tế kế hoạch tập trung sang nền kinh tế thị trường. Tôn trọng các quy luật kinh tế thị trường và vai trò của quản lý Nhà nước trong nền kinh tế thị trường, các giải pháp đưa ra theo hướng: tôn trọng quyền tự quyết của các đơn vị tổ chức sản xuất kinh doanh, Nhà nước tập trung vào xây dựng môi trường chính sách ngành theo hướng tích cực, tạo thuận lợi cho các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng được nhân rộng và hoạt động có hiệu quả hơn. Đặc biệt luận án đã đề xuất được 7 nhóm giải pháp chủ yếu để khuyến khích nhân rộng các mô hình quản lý cấp nước tập trung dựa vào cộng đồng hoạt động có hiệu quả:

- + Nâng cao chất lượng công tác qui hoạch, đặc biệt quan tâm đến bản đồ địa chất thủy văn và số liệu thống kê hiện trạng cấp nước tại địa phương theo tiêu chuẩn nước hợp vệ sinh và nước sạch.

- + Hoàn thiện khung pháp lý ngành, tập trung giải quyết tốt mối quan hệ “đầu tư - sở hữu – lợi ích” giữa sở hữu Nhà nước và sở hữu tư nhân. Một số mô hình đã được đề xuất nhằm nâng cao cảm nhận quyền sở hữu và vận hành hợp pháp của cộng đồng khi vấn đề khung pháp lý về sở hữu chưa được điều chỉnh thích hợp.

- + Xác định phương án lựa chọn mô hình quản lý dựa vào cộng đồng phù hợp ở từng địa phương, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội – tự nhiên và năng lực quản lý của người dân và mức độ hỗ trợ từ các cơ quan địa phương.

- + Đề xuất qui trình triển khai các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng đảm bảo tránh “nóng vội”, “chín ép” dẫn tới vận hành không hiệu quả.

- + Nâng cao năng lực của các cơ quan quản lý Nhà nước theo hướng chuyển từ “làm thay” sang “hỗ trợ”, từ tập trung ồ ạt trong giai đoạn thực thi dự án sang hỗ trợ cả quá trình từ khâu lập dự án đến vận hành bảo dưỡng, từ

năng lực thuần kỹ thuật sang bổ sung năng lực đối thoại, truyền thông kiến thức đến cộng đồng.

+ Cơ chế tài chính phù hợp theo hướng tạo dựng các định chế tài chính phù hợp với đặc điểm của ngành cấp nước và nông thôn Việt Nam. Cơ chế tài chính phù hợp vừa cung cấp thêm nguồn tài chính, đáp ứng nhu cầu vốn đầu tư, bảo dưỡng công trình vừa nâng cao trách nhiệm của người dân sử dụng nước.

+ Xây dựng năng lực quản lý và vận hành cho cộng đồng thông qua chương trình đào tạo thường xuyên cho đúng đối tượng.

Có thể nói, với đề tài “Nghiên cứu hình thức quản lý dựa vào cộng đồng công trình cấp nước tập trung nông thôn Việt Nam” là một vấn đề khá mới ở Việt Nam cả về lý luận và thực tiễn và là vấn đề bức xúc hiện nay. Vì vậy, tác giả đã đề nghị với Bộ Nông nghiệp và PTNT, một số Sở Nông nghiệp và PTNT tỉnh cho triển khai áp dụng một số nội dung nghiên cứu trên tại địa phương.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tài liệu tham khảo bằng tiếng Việt

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2008), *Một số nội dung cơ bản Chủ trương Chính sách của Đảng và Nhà nước về Kinh tế Tập thể*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
2. Bộ NN&PTNT (2005), *Báo cáo Tình hình thực hiện Chương trình Mục tiêu Quốc gia Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn 2001-2005 và kế hoạch 2006 - 2010 của tỉnh Kon Tum*, Hà Nội.
3. Bộ NN&PTNT (2006), *Bài học kinh nghiệm tổng kết chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 1*, Trung tâm nước sinh hoạt và vệ sinh môi trường nông thôn, Hà Nội.
4. Bộ NN&PTNT (2006), *Báo cáo kết quả thực hiện Chương trình Mục tiêu quốc gia Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn giai đoạn 1999-2005 và đề xuất kế hoạch giai đoạn 2006-2010*, Hà Nội.
5. Bộ NN&PTNT (2006), *Báo cáo Kết quả thực hiện Chương trình Mục tiêu Quốc gia Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn năm 2006 của các tỉnh Thái Bình, Bà Rịa - Vũng Tàu, Đắk Lắk, Thừa Thiên Huế, Kon Tum, Quảng Ninh*, Kỷ yếu Hội nghị tổng kết ngành, Hà Nội.
6. Bộ NN&PTNT (2006), *Một số nghiên cứu đề xuất đối với các tỉnh miền núi để thực hiện NTP II theo hướng bền vững*, Hà Nội.
7. Bộ NN&PTNT (2006-2008), *Báo cáo kết quả thực hiện và kế hoạch Chương trình mục tiêu quốc gia nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn năm 2006, 2007, 2008*, Hà Nội.

8. Bộ NN&PTNT (2007), *Bảng số liệu - Giá trị và cơ cấu giá trị sản xuất ngành nông lâm thủy sản*, Đề án Tam Nông, Hà Nội.
9. Bộ NN&PTNT (2007), *Báo cáo kết quả thực hiện Chương trình Mục tiêu Quốc gia Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn năm 2007 và dự kiến kế hoạch năm 2008 của tỉnh Vĩnh Long*, Hà Nội.
10. Bộ NN&PTNT (2007), *Kế hoạch 2008 Chương trình Mục tiêu Quốc gia Nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn*, Hà Nội.
11. Bộ NN&PTNT (2008), *Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện Chương trình Mục tiêu Quốc gia Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn 2006- 2007 tỉnh Thanh Hóa*, Hà Nội.
12. Bộ NN&PTNT (2008), Đề án “*Vấn đề Nông nghiệp, Nông dân, Nông thôn*”, Hà Nội.
13. Bộ NN&PTNT (2008), *Văn bản pháp quy trong lĩnh vực cấp nước và vệ sinh môi trường nông thôn*, NXB Nông nghiệp, Hà Nội.
14. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2003), *Báo cáo Môi trường nước*, NXB Nông nghiệp, Hà Nội.
15. Chính phủ Việt Nam, Cơ quan Phát triển Quốc tế Australia, Bộ Ngoại giao Vương quốc Đan Mạch, Tổng vụ Hợp tác quốc tế Vương Quốc Hà Lan (2006), *Văn kiện Chương trình Hỗ trợ chương trình ngành về Cấp nước và Vệ sinh Việt Nam*.
16. Đại học Quốc gia (1999), *Cơ sở khoa học của quản lý kinh tế*, NXB Đại học và Dạy nghề, Hà Nội.
17. Đặng Kim Sơn (2006), *Nông nghiệp – Nông thôn Việt Nam 20 năm Đổi mới và Phát triển*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
18. Danida, AusAid, UNICEF và ADB (2004), *Báo cáo hiện trạng tóm tắt Đánh giá phối hợp giữa Chính phủ và các nhà tài trợ về Cấp nước, Vệ sinh và Sức khỏe nông thôn Việt Nam*, NXB Nông nghiệp, Hà Nội.

19. Hội cấp nước Việt Nam (2008), *Báo cáo chuyên đề Đánh giá hiện trạng cung cấp dịch vụ nước sạch và vệ sinh nông thôn*, Hà Nội.
20. Hội cấp nước Việt Nam (2008), *Báo cáo chuyên đề Giải pháp nâng cao chất lượng dịch vụ nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn*, Hà Nội.
21. John Soussan (2005), “*Báo cáo hiện trạng ngành cấp nước và vệ sinh nông thôn Việt nam*”, NXB Nông nghiệp, Hà Nội.
22. Lê Khắc Trúc (2008), *Báo cáo nghiên cứu về hệ thống tổ chức phục vụ quản lý nhà nước và dịch vụ công trong lĩnh vực cung cấp nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn*, Trung tâm Quốc gia Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn, Hà Nội.
23. Mai Văn Hai và Bùi Xuân Đỉnh (2000), “*Thuỷ lợi và quan hệ làng xã*”, NXB Nông nghiệp, Hà Nội.
24. Michael Dower (2004), *Bộ Cẩm nang Đào tạo và Thông tin về Phát triển Nông thôn Toàn diện*, NXB Nông nghiệp, Hà Nội.
25. Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2003), *Phát triển lấy cộng đồng làm định hướng ở Việt Nam*, NXB Thế Giới, Hà Nội.
26. Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2004), *Kỷ yếu Hội thảo Phát triển lấy cộng đồng làm định hướng*.
27. Ngô Thị Hồng (2007), *Quản lý công trình cấp nước Nông thôn bằng các Hợp tác xã và Nhóm người sử dụng nước ở Đắk Lắk*, Trung tâm CN&VSNT Đắk Lắk, Đắk Lắk.
28. Nguyễn Bá Sơn (2000), *Một số vấn đề cơ bản về khoa học quản lý*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
29. Nguyễn Cao Văn, Trần Thái Ninh (1999), *Giáo trình lý thuyết xác suất và thống kê toán*, NXB Khoa học Kỹ thuật, Hà Nội.

30. Nguyễn Đình Ninh (2006), *Nâng cao hơn nữa hiệu quả Chương trình Mục tiêu quốc gia Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn*, Hội nghị tổng kết hàng năm CT Mục tiêu quốc gia, Hà Nội.
31. Nguyễn Văn Duy, 17/2/2007, *Hợp tác xã nước sạch và vệ sinh môi trường Hiệp Hoà: Đi lên từ năm “Không”*, Báo Hà Nội mới, tr.6.
32. Phan Bùi Mỹ (2006), *Bài học kinh nghiệm thực hiện chương trình nước sạch và vệ sinh nông thôn do Danida tài trợ*, Trung tâm Nước sạch và Vệ sinh Môi trường Nông thôn Nghệ An.
33. Sở NN&PTNT Đồng Tháp (2006), *Báo cáo Sơ kết tình hình thực hiện kế hoạch 6 tháng đầu năm 2006 của Trung tâm Nước sinh hoạt và vệ sinh môi trường nông thôn tỉnh Đồng Tháp*, Đồng Tháp.
34. Sở NN&PTNT Thái Nguyên (2008), *Thống kê các công trình cấp nước tập trung hiện có và kế hoạch cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn giai đoạn 2006-2010 của tỉnh Thái Nguyên*, Thái Nguyên.
35. Thủ tướng Chính phủ (2000), *“Chiến lược quốc gia về Cấp nước và Vệ sinh nông thôn”*, NXB Nông nghiệp, Hà Nội.
36. Thủ tướng Chính phủ (2004), *“Quyết định 62/ 2004/ QĐ-TTg ngày 16/ 04/ 2004 về Cơ chế Tín dụng cho Cấp nước và Vệ sinh nông thôn”*.
37. Thủ tướng Chính phủ (2007), *“Nghị định 151/ ND-CP về Tổ hợp tác, ngày 10/10/2007”*.
38. Tổng Cục thống kê (2003, 2004, 2005, 2006, 2007), *Niên giám thống kê năm*, NXB Thống kê, Hà Nội.
39. Trần Đức Viên, Nguyễn Vinh Quang, Mai Văn Thành (2005), *Phân cấp trong quản lý tài nguyên rừng và sinh kế người dân*, NXB Nông nghiệp, Hà Nội.

40. Trung tâm NS&CSMT tỉnh Đồng Tháp (2005), *Báo cáo kết quả thực hiện Chương trình Mục tiêu Quốc gia Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn tỉnh Đồng Tháp giai đoạn 1999-2005*, Đồng Tháp.
41. Trung tâm NS&VSMT quốc gia (2005), *Báo cáo Thống kê các công trình cấp nước tập trung hiện có và kế hoạch xây dựng các công trình cấp nước giai đoạn 2006-2010 của các tỉnh Bắc Kạn, Đồng Tháp, Kon Tum, Quảng Ninh, Thái Bình*.
42. Trung tâm Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn (2008), *Báo cáo tổng kết Các mô hình công nghệ và phân cấp quản lý các công trình cấp nước và vệ sinh nông thôn*.
43. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân (1999), *Giáo trình Khoa học quản lý*.
44. UNDP (2007), *Báo cáo phát triển 2006*, Hà Nội.
45. Văn phòng điều phối Quan hệ đối tác Cấp nước và vệ sinh nông thôn (2008), *Mô hình tư nhân điển hình tham gia trong lĩnh vực cấp nước và vệ sinh nông thôn*, Hà Nội.
46. Viện Khoa học Thủy lợi (2008), *Báo cáo chuyên đề Thực trạng và phương hướng đổi mới mô hình quản lý cấp nước sạch nông thôn*, Hà Nội.

II. Tài liệu tham khảo bằng tiếng Anh

47. Ahmed and Lagendijk (2003), *Water and sanitation inventory of 986 Villages o Northern Areas in Pakistan*, Issue paper no. 8, Pakistan.
48. Andrew Smith (2002), *Water First: A Political History of Hydraulics in Vietnam's Red River Delta*”, PhD research, Australia's National University, Australia.
49. Arthur Lyon Dahl (1995), *Towards indicators of sustainability*, United Nations Environment Programme, United State.

50. AusAID (2005), *Report on assessment of the suitability of the National Target Program for Rural Water Supply and Sanitation Phase II (2006-2011) financing by AusAid and Danida*, Hanoi, Vietnam.
51. AusAID and Danida (2006), *Memo from a workshop on AusAID and Danida support to the National Target Program for Rural Water Supply and Sanitation Phase II 2006-2010*, Hanoi, Vietnam.
52. Barrientos C. (1998), *“Lesson learnt on Rural water supplies in Guatemala”*, Columbia, ENDA América Latina, Guatemala.
53. Ben M.L Li and Kit Vaughan (2003), *Social relations and water management: The impact of community-based water management in the Khoadi Hoas Conservancy of north-west Namibia*, Namibia University.
54. Brian T. B. Jones (2007), *Community management of natural resources in Namibia*, International Water Supply and Sanitation center (IRC), Netherlands.
55. Cathy Collins (2001), *Community planning: its unrealized potential - How participatory action research can help*, International Water Supply and Sanitation center (IRC), Netherlands.
56. CERWASS and Danida (2005), *Lessons learnt report on Water sector programme support in Vietnam*, Hanoi, Vietnam.
57. Chang, KK(1969) *Intensive Village Health Improvement in Taiwan, Republic in China*, International Development Research Center (IDRC), Ottawa, Canada.
58. Cornelia Butler Flora (2006), *Is it an essential ingredient for community - based water management*, IRC, Netherlands.
59. Danida (2004), *Report on Thematic Study on Sanitation and HIV/AIDS in Vietnam*, Copenhagen, Denmark.

60. Danida (2006), *Working paper: Debriefing note covering water, planning and finance for visit to Lao Cai province*, Review Mission report.
61. Debra Wortley, Naomi Krogman and Debra Davidson (2001), *The Difficulties with Devolution: Community-Based Forest Management Planning in the Yukon under Comprehensive Land Claims*, Stockholm Environment University (SEI), Stockholm, Sweden.
62. Dr. Juergen Spickers (2008), *The Development of the “St. Gallen Management Model”*, Harvard Kenedy school, United States.
63. Environmental Health Project (2004), *Participatory Community Monitoring for Water, Sanitation, and Hygiene - The NicaSalud Experience*, International Water Supply and Sanitaion center (IRC), Netherlands.
64. Galvis Gerardo (2003), *Search for sustanable solution, Technology transfer in water supply and sanitation sector: A learning experience from Colombia*, CINARA, Colombia.
65. GWSC, Ghana Water and Sewerage Corporation (1989) *Bolgatanga Community Water Supply and Sanitation Management Project; Progress report July –1989- December*, Accra, Ghana.
66. Hector Malano và Paul Hofwegen (1999), *“Management of Irrigation and Drainage Systems: A Service Approach”*, Rotterdam University, Netherlands.
67. Henning Lehd, Jens Vad and Nguyen Huu Tu (2006), *Debriefing note covering water, planning and finance for visit to Dien Bien province*, Danida Review Mision report, Hanoi.

68. Inpes- Bogota(1975). *Manual de Procedimientos en Promoción Comunitaria para el Programa Nacional de Saneamiento Basico Rural*, Instituto Nacional para Programas Especiales de Salud, Bogota, Colombia.
69. International Food Policy Research Institute (2005), *Improved water supply in the Kenya: Who uses it and who participates in community decision making?*, Kenya presentaion paper in Global Water forum.
70. IRC (2001), *From System to Service – Scaling up Community Management*, International Water and Sanitation Centre, Netherlands.
71. IRC (2006), *Scale up community base management*, Netherlands.
72. J.F. Rischard (2002), “*Highnoon - 20 global problems, 20 years to solve*”, Basic books – New York, US.
73. Jan Teun Visscher(2006), *Facilitating community water supply*, IRC International Water and Sanitation Centre, Netherlands.
74. Jean De La Harpe (2003), *Scaling up Community Management in South Africa: The Alfred Nzo District Municipality Case Study*, University of South Africa (UNISA).
75. Jie-Ying Wu, Liang-Chun Chen, Yi-Chung Liu (2003), *A study of community based disaster management in the US, Japan and Taiwan*, Harvard Kenedy school of government, US.
76. John Soussan, Nguyen Thuy Nha, Tim McGrath, Le Tuyen Hong Hai, Do Manh Cuong, Nguyen Van Than, Kim Patrick (2005), *Report of the Joint Government of Viet Nam – Donor Review of Rural Water Supply, Sanitation and Health in Viet Nam*, Hanoi, Vietnam.
77. Jonathan Isham, Satu Ka`hko`nen (2002), *Institutional determinants of the impact of community-based water services: Evidence from Sri Lanka and India*, IRC International Water and Sanitation Centre, Netherlands.

78. Korten, DC. (1986). *Community Management: Asian experience and perspectives*, West Hartford, CN, USA. Kumarian Press.
79. Le Ba Thao 1997, *Vietnam – The country and its geographical regions*, The Gioi establishment, Hanoi, Vietnam.
80. Madeleen Wegelin-Schuringa (1998), *Public-private partnership in service provisions for water supply schemes*, IRC International Water and Sanitation Centre, Netherlands.
81. Madeleen Wegelin-Schuringa (2003), *Community management models for small scale water supply systems*, IRC International Water and Sanitation Centre, Netherlands.
82. Mariela Garcia Vargas (2007), *Community Management of Water Supply Services: the Changing Circumstances and Needs of Institutional - Support Situations and reflections based on Colombian experiences*, IRC International Water and Sanitation Centre, Netherlands.
83. Ministry of Agriculture and Rural Development (2003), *Concept paper on consortium for supporting community based forest management system*, Hanoi, Vietnam.
84. Ministry of Agriculture and Rural Development of Vietnam (2004), *Mission Report: Evaluation of the five year implementation of the National Target Program for Rural Water Supply and Sanitation*
85. Mohammad Yunus (2002), *Creating a World without Poverty: Social Business and the future of Capitalism*, Nobel Prize on Micro Credit, Stockholm library, Sweden.
86. Narayan- Parker, D. (1989). *Indonesia: Evaluating community management: A case study*, United Nations Development Programme, New York, USA.

87. Nchari N. and Amouye N. (1999), *Experiences of community water management in Cameroon*, Buea, Cameroon.
88. Neal Adams (2000), *Final report community input on the needs of African American elders in Seattle and South King County*, Mayor's Council on African American Elders Aging and Disability Services.
89. Njuguna, V., Ikumi, P. and Oenga, I.O. (2005). *Report for the follow-up community Evaluation of the Participatory Action Research Programme in Kenya*, Nairobi, Kenya.
90. Oenga and Ikumi (2007), *The roles of Community in the Management of Improved Rural Water Supplies in Guatemala*, Mayor's Council on African American Elders Aging and Disability Services.
91. Otte Budhathoki (2007), *A model for Community base management projects in Nepal*, Ministry for Public Works Agency for Research and Development, Nepal.
92. Otte, C. and Budhathoki, R. (2002). *Draft RCD Nepal Country Profile*, Kathmandu, Nepal.
93. Parwoto (1986). *A Model for Community Based Management Projects: A guideline for establishing a sectoral project at local level*. Ministry of Public Works, Agency for Research and Development, Institute of Human Settlements, Jakarta, Indonesia.
94. PCERWASS (2006), *Provincial Water supply and Sanitation budgets 2003-2009 of Lai Chau, Dien Bien, Ninh Thuan, Phu Yen, Dak Lak, Dac Nong, Tra Vinh, An Giang*.
95. Rai, R. and Subba, H. (1997), *Water Supplies managed by Rural Communities: Country report and case studies from Cameroon*,

- Colombia, Guatemala, Kenya, Nepal and Pakistan*, Book: Drinking water system management in rural Nepal., IRC International Water and Sanitation Center, Netherlands.
96. Rajib Shaw (2003), *Sustainability in Community-based Disaster Management*, UNDP.
 97. Razeto, J. (1988). 'Participación y gestión local: Chile'. In: Guibbert, J. (1988). *Saneamiento Alternativo o Alternativas de Saneamiento: Actas del 1er seminario latinoamericano sobre saneamiento alternativo, Medellín, Colombia, Julio 24-29 de 1987*, Bogotá, Colombia, ENDA América Latina.
 98. S. Tikare, D. Youssef, P. Donnelly-Roark and P. Shah (2001), *Organizing participatory processes in the rural water supply and sanitation programme*, Washington DC: World Bank.
 99. Salman M.A. Salman (1997), "*The Legal Framework for Water Users' Associations*", Washington DC: World Bank.
 100. Sara, J. and Katz, T. (1997). *Making Rural Water supply Sustainable: Report on the impact of project rules*. Washington DC, USA, UNDP-World Bank Water and Sanitation Program.
 101. Simon Delay, Lucy Gilson, David Hemson, Keith M Lewin, Mphela Motimele, Rebecca Scott and Haroon Wadee (2006), *South Africa: Study Of Non-State Providers Of Basic Service*, UNICEF.
 102. Smits, S. (2001). *Perfil de Colombia, Su Sector Hidrico y CINARA*. Delft, IRC International Water and Sanitation Center, Netherlands.
 103. Society of American Foresters (2004), *Preparing a community wildfire protection plan*.

104. T. Schouten and P. Moriaty (2002), *Community Participation and Women's Involvement in Water Supply and Sanitation Projects: A compendium paper*, IRC Occasional Paper Series no 12, IRC, Netherlands.
105. T. Schouten and P. Moriaty (2006), *E-conference "Beyond the Community" on Scaling up Community Management of Rural Water Supplies in Kenya*, International Water and Sanitation Centre, Netherlands.
106. Tayong, A.M.(2001) *State of the Art of Community Management of Water Supplies in Cameroon*. Buea, Cameroon.
107. The Alternatives to Slash-and-Burn Programme (2001), *Policy Briefs July 2001*.
108. The DILG-led Philippines Water Supply and Sanitation Performance Enhancement Project (2003), *Rural Water: Models for Sustainable Development and Sector Financing*.
109. The International Bank for Reconstruction and Development (2005), *Exploring Partnerships between Communities and Local Governments in Community Driven Development: A Framework*.
110. The Water and Sanitation Program (2002), *Vietnam - evolving management models for small towns water supply in a transitional economy*, WSP - World Bank, Hanoi, Vietnam.
111. The Water and Sanitation Program (2005), *Harnessing Market Power for Rural Sanitation*, WSP - World Bank, Washington DC.
112. The Water and Sanitation Program (2006), *A discussion paper on Taking sustainable rural water supply services to scale*, WSP - World Bank, Washington DC.

113. Timothy Besley, Lawrence Haddad, John Hoddinott and Michelle Adato (2004), *Community participation and the performance of public works programs in South Africa*, UNICEF.
114. UNICEF Pakistan (2001), *Water, Environment and Sanitation Programme: Update of situation analysis*. Pakistan, UNICEF.
115. Vietnam and the World Bank (2006), *Public expenditure review and integrated fiduciary assessment on Vietnam managing public expenditure for poverty reduction and growth*, Hanoi, Vietnam.
116. WASEP (2000) *Drinking Water status in Northern Pakistan*. Gilgit, Pakistan, WASEP, Washington DC.
117. Water and Sanitation Programme (2001), *"Tapping the market"*, World Bank, Washington DC.
118. Water and Sanitation Programme (2003), *"Identifying Elements of Sustainability"*, Washington DC: World Bank.
119. Water and Sanitation Programme (2006), *"Meeting the financing challenge for Water supply and Sanitation"*, Kul Graphics Ltd.
120. Wijk- Sijbesma, C.A. van (2004). *Participation and Education in Community Water Supply and Sanitation Programmes: A literature review*. IRC International Water and Sanitation Centre, Netherlands.
121. Wijk- Sijbesma, C.A. van (2005). *Participation and Education in Community Water Supply and Sanitation Programmes: A selected and annotated bibliography*. Voorburg, IRC International Water and Sanitation Centre, Netherlands.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1: Tổng hợp số liệu về hình thức quản lý các công trình cấp nước tập trung nông thôn

TT	Tỉnh	Số lượng công trình	Mô hình quản lý					
			TT Nước	UBND xã	HTX	Cộng đồng	Tư nhân	Công ty
	Tổng cộng:	4.333	1.996	1.105	153	1.003	140	36
I	Miền núi phía Bắc	1.594	532	412	15	616	3	16
1	Lai châu	309	309					
2	Điện Biên	530	21	200		309		
3	Yên Bái	55				55		
4	Hà Giang	315		88		211		16
5	Tuyên Quang	67	3	64				
6	Sơn La	120	100			20		
7	Quảng Ninh	70	70					
8	Thái Nguyên	57	5	52				
9	Bắc Giang	22	22					
10	Phú Thọ	49	2	8	15	21	3	
II	ĐB sông Hồng	484	249	144	56	18	17	
11	Bắc Ninh	22	22					
12	Vĩnh Phúc	9		8		1		
13	Hà Tây	14	14					
14	Hải Dương	229	200	20	9			
15	Hưng Yên	9	9					
16	Thái Bình	49		18	2	12	17	
17	Nam Định	52	3	21	23	5		
18	Hà Nam	40	1	17	22			
19	Ninh Bình	60		60				
III	Bắc Trung Bộ	450	4	110	25	308	3	
20	Thanh Hoá	285	4	3		278		
21	Quảng Trị	75		67		5	3	
22	Thừa Thiên Huế	90		40	25	25		
IV	DH miền Trung	353	120	220			2	11
23	Bình Định	95		88			2	5
24	Phú Yên	41		41				
25	Khánh Hoà	197	100	91				6
26	Bình Thuận	20	20					

TT	Tỉnh	Số lượng công trình	Mô hình quản lý					
			TT Nước	UBND xã	HTX	Cộng đồng	Tư nhân	Công ty
<i>V</i>	<i>Tây Nguyên</i>	<i>41</i>	<i>1</i>	<i>9</i>	<i>30</i>	<i>1</i>		
27	Đắk Lắk	31	1	7	22	1		
28	Kon Tum	10		2	8			
<i>VI</i>	<i>Đông nam Bộ</i>	<i>521</i>	<i>229</i>	<i>81</i>	<i>27</i>	<i>60</i>	<i>115</i>	<i>9</i>
29	Bình Dương	28		20			8	
30	Bình Phước	31		24				7
31	Tây Ninh	37		37				
32	Đồng Nai	405	209		27	60	107	2
33	Bà Rịa – Vũng Tàu	20	20					
<i>VII</i>	<i>ĐB sông Cửu Long</i>	<i>990</i>	<i>861</i>	<i>129</i>				
34	Trà Vinh	245	160	85				
35	Long An	100	100					
36	Vĩnh Long	249	240					
37	Hậu Giang	200	200					
38	Bạc Liêu	61	61					
39	Cà Mau	144	100	44				

PHỤ LỤC 2

TIÊU CHUẨN VỆ SINH NƯỚC SẠCH
*(Ban hành kèm theo Quyết định số 09/2005/QĐ-BYT
ngày 11 tháng 3 năm 2005 của Bộ trưởng Bộ Y tế)*

Nước sạch quy định trong tiêu chuẩn này là nước dùng cho các mục đích sinh hoạt cá nhân và gia đình, không sử dụng làm nước ăn uống trực tiếp. Nếu dùng trực tiếp cho ăn uống phải xử lý để đạt tiêu chuẩn vệ sinh nước ăn uống ban hành kèm theo Quyết định số 1329/QĐ - BYT ngày 18/4/2002 của Bộ trưởng Bộ Y tế.

Bảng các giá trị tiêu chuẩn:

TT	Tên chỉ tiêu	Đơn vị tính	Giới hạn tối đa	Phương pháp thử	Mức độ kiểm tra(*)
I. Chỉ tiêu cảm quan và thành phần vô cơ					
1	Màu sắc	TCU	15	TCVN 6187 -1996 (ISO 7887 -1985)	I
2	Mùi vị		Không có mùi vị lạ	Cảm quan	I
3	Độ đục	NTU	5	TCVN 6184 -1996	I
4	pH		6.0-8.5 (**)	TCVN 6194 - 1996	I
5	Độ cứng	mg/l	350	TCVN 6224 -1996	I
6	Amoni (tính theo NH_4^+)	mg/l	3	TCVN 5988 -1995 (ISO 5664 -1984)	I
7	Nitrat (tính theo NO_3^-)	mg/l	50	TCVN 6180 -1996 (ISO 7890 -1988)	I
8	Nitrit (tính theo NO_2^-)	mg/l	3	TCVN 6178 -1996 (ISO 6777 -1984)	I
9	Clorua	mg/l	300	TCVN 6194 -1996 (ISO 9297 -1989)	I
10	Asen	mg/l	0.05	TCVN 6182-1996 (ISO 6595-1982)	I
11	Sắt	mg/l	0.5	TCVN 6177 -1996 (ISO 6332 -1988)	I
12	Độ ô-xy hoá theo KMnO_4	mg/l	4	Thường quy kỹ thuật của Viện Y học lao động và Vệ sinh môi trường	I
13	Tổng số chất rắn hoà tan (TDS)	mg/l	1200	TCVN 6053 -1995 (ISO 9696 -1992)	II
14	Đồng	mg/l	2	TCVN 6193-1996 (ISO 8288 -1986)	II
15	Xianua	mg/l	0.07	TCVN 6181 -1996 (ISO 6703 -1984)	II
16	Florua	mg/l	1.5	TCVN 6195-1996 (ISO 10359 -1992)	II
17	Chì	mg/l	0.01	TCVN 6193 -1996 (ISO 8286 -1986)	II

TT	Tên chỉ tiêu	Đơn vị tính	Giới hạn tối đa	Phương pháp thử	Mức độ kiểm tra(*)
18	Mangan	mg/l	0.5	TCVN 6002 -1995 (ISO 6333 -1986)	II
19	Thuỷ ngân	mg/l	0.001	TCVN 5991 -1995 (ISO 5666/1 -1983 ISO 5666/3 -1989)	II
20	Kẽm	mg/l	3	TCVN 6193 -1996 (ISO 8288 -1989)	II
II. Vi sinh vật					
21	Coliform tổng số	vi khuẩn /100ml	50	TCVN 6187 - 1996 (ISO 9308 - 1990)	I
22	E. coli hoặc Coliform chịu nhiệt	vi khuẩn /100ml	0	TCVN 6187 - 1996 (ISO 9308 -1990)	I

Giải thích:

1. (*) Mức độ kiểm tra:

a) Mức độ I: Bao gồm những chỉ tiêu phải được kiểm tra trước khi đưa vào sử dụng và kiểm tra ít nhất sáu tháng một lần. Đây là những chỉ tiêu chịu sự biến động của thời tiết và các cơ quan cấp nước cũng như các đơn vị y tế chức năng ở các tuyến thực hiện được. Việc kiểm tra chất lượng nước theo các chỉ tiêu này giúp cho việc theo dõi quá trình xử lý nước của trạm cấp nước và sự thay đổi chất lượng nước của các hình thức cấp nước hộ gia đình để có biện pháp khắc phục kịp thời.

b) Mức độ II: Bao gồm các chỉ tiêu cần trang thiết bị hiện đại để kiểm tra và ít biến động theo thời tiết. Những chỉ tiêu này được kiểm tra khi:

- Trước khi đưa nguồn nước vào sử dụng.
- Nguồn nước được khai thác tại vùng có nguy cơ ô nhiễm các thành phần tương ứng hoặc do có sẵn trong thiên nhiên.
- Khi kết quả thanh tra vệ sinh nước hoặc điều tra dịch tễ cho thấy nguồn nước có nguy cơ bị ô nhiễm.
- Khi xảy ra sự cố môi trường có thể ảnh hưởng đến chất lượng vệ sinh nguồn nước.
- Khi có nghi ngờ nguồn nước bị ô nhiễm do các thành phần nêu trong bảng tiêu chuẩn này gây ra.
- Các yêu cầu đặc biệt khác.

2. (**) Riêng đối với chỉ tiêu pH: giới hạn cho phép được quy định trong khoảng từ 6,0 đến 8,5.

Phụ lục 3: Kết quả khảo sát

TT	Tên công trình	Thông tin chung				Hiệu quả hoạt động												
		Tỉnh	Mô hình quản lý	Năm khánh thành	Qui mô	Đánh giá chung về H%	% công suất khai thác	Giờ cấp trong ngày	% dân được cấp nước	Hộ cuối có đủ nước không	Dân hài lòng dịch vụ	Số ngày ngừng cấp	Phi nước 1m3	m3/hộ/tháng	Chi phí vận hành hàng tháng (Trđ)	% thất thoát	% chất lượng đạt TC vệ sinh	Đồng hồ/khoản
1	NM nước xã Minh Tân	Nam Định	HTX NN	2004	xã	2	28%	4	80%	Có	Có	7	2,800	7		27%	100%	ĐH
2	Trạm cấp nước Trung Đông	Nam Định	HTX NN	1998	thôn	2	43%	10	100%	Ko	Ko		2,000	1.5	11	31%	100%	ĐH
3	Cấp nước xã Nà Trì	Hà Giang	HTX nước	2006	xã	3			10%	Có	Ko	15	2,000	3	1.8	25%	50%	ĐH
4	Trạm thôn Hiếu Thiện	Thái Bình	HTX điện nước	2008	liên thôn	2	75%	24	29%	Có	Có	4	2,500	9	9	25%	100%	ĐH
5	Trạm xã Thanh An	Hải Dương	HTX điện nước	2004	liên thôn	3	20%	1.5	30%	Có	Ko		2,500	5	2.1	18%	100%	ĐH
6	Trạm thôn 9, xã Nam Dong	Đắk Nông	Hội sử dụng	2005	thôn	1		5	28%	Có	Có	2	3,500		0.5	30%	100%	ĐH
7	Thôn 1 và 2 xã Đắk Drông	Đắk Nông	Hội sử dụng	2006	liên thôn	3	50%	12	49%	Có	Ko	60	2,500	5	0.2		100%	ĐH
8	Thôn 3 xã Đắk Drông	Đắk Nông	Hội sử dụng	2005	thôn	2	90%	4	80%	Có	Ko	12	2,500	9	1	50%		ĐH
9	Thôn 9, 10, 11 xã Đắk Wil	Đắk Nông	Hội sử dụng	2005	liên thôn	2		3	80%	Có	Có	10		20	Ko đủ	50%	100%	ĐH
10	Thôn 4 xã Đắk Wil	Đắk Nông	Hội sử dụng	2007	thôn	1			90%	Có	Có	0	2,000	2	0.7			ĐH
11	HTX Trúc Sơn	Đắk Nông	HTX nước	2003	liên thôn	1			100%	Có								
12	Thôn 3 xã Cư Nia	Đắk Nông	Tổ hợp tác	2005	thôn	1	90%	24	100%	Có	Ko	0	2,200	2.5	0.5	40%		ĐH

TT	Tên công trình	Thông tin chung				Hiệu quả hoạt động												
		Tỉnh	Mô hình quản lý	Năm khánh thành	Qui mô	Đánh giá chung về H%	% công suất khai thác	Giờ cấp trong ngày	% dân được cấp nước	Hộ cuối có đủ nước không	Dân hài lòng dịch vụ	Số ngày ngừng cấp	Phí nước 1m3	m3/hộ/tháng	Chi phí vận hành hàng tháng (Trđ)	% thất thoát	% chất lượng đạt TC vệ sinh	Đồng hồ/khoản
13	Buôn Eathling, Cư Jút	Đắk Nông	Tổ hợp tác	2005	thôn	1		24	49%	Có	Có	50	1,800	7.5	0.9	40%		ĐH
14	Bon U2, Eathling, Cư Jút	Đắk Nông	Tổ hợp tác	2003	thôn	2	50%	8	50%	Có	Ko	50	2,000	3.5	1.3	20%		ĐH
15	Thôn 01 xã Nam Dong	Đắk Nông	Hội sử dụng	2005	thôn	1		24	150%	Có	Có	0		25	0.2	14%	100%	ĐH
16	Thôn xã Eapô	Đắk Nông	Hội sử dụng	2006	liên thôn	2	78%	3	150%	Có	Có	15		5		35%	100%	ĐH
17	Buôn Trum ngoài, Đắk Wil	Đắk Nông	Hội sử dụng	2005	thôn	1	72%	24	80%	Có	Có	50	2,000	8	1.7	20%	100%	ĐH
18	HTX Phú Lợi A	Tiền Giang	HTX nước	1998	xã	1	75%	18	100%	Có	Có	3	2,000	10	18	25%	100%	ĐH
19	HTX dịch vụ Mỹ Trinh	Tiền Giang	HTX NN	1999	thôn	3	86%		90%	Có	Có	20	3,000	6.3	3	40%	100%	ĐH
20	HTX Thới Thành	Tiền Giang	HTX nước	2002	xã	2	83%	24	70%	Ko	Có	30	2,000	6.3		30%	100%	ĐH
21	HTX Cẩm Sơn	Tiền Giang	HTX nước	1997	xã	2	40%	16	98%	Có	Có	60	2,000	6	12.5	60%	100%	ĐH
22	HTX nông nghiệp Hoà Bình	Tiền Giang	HTX NN	1995	xã	1	80%	18	91%	Có	Có	10	3,000	12	21	14%	100%	ĐH
23	Trạm Tân Phú 2, Chợ Gạo	Tiền Giang	Tổ hợp tác	1999	thôn	4	85%	24	75%	Có	Ko	20	2,000	10	1.8	20%	100%	ĐH
24	Trạm Tân Bình 2B	Tiền Giang	Tổ hợp tác	2004	thôn	3	33%	24	95%	Ko	Có	30	2,000	10	5	25%	100%	ĐH
25	Trạm Điền Thanh	Tiền	Tổ hợp	1999	liên	3	75%	16	95%	Ko	Ko	10		10	10	30%	100%	ĐH

TT	Tên công trình	Thông tin chung				Hiệu quả hoạt động												
		Tỉnh	Mô hình quản lý	Năm khánh thành	Qui mô	Đánh giá chung về H%	% công suất khai thác	Giờ cấp trong ngày	% dân được cấp nước	Hộ cuối có đủ nước không	Dân hải lòng dịch vụ	Số ngày ngừng cấp	Phí nước 1m3	m3/hộ/tháng	Chi phí vận hành hàng tháng (Trđ)	% thất thoát	% chất lượng đạt TC vệ sinh	Đồng hồ/khoản
		Giang	tác		thôn								1,800					
26	Tổ HTX Tân Thuận	Tiền Giang	Tổ hợp tác	2001	liên thôn	2	100%	24	100%	Có	Có	0	3,000	10	3	30%	100%	ĐH
27	Trạm áp Tân Thuận	Tiền Giang	Tổ hợp tác	2002	thôn	2	80%	12	77%	Ko	Ko	20	3,000	8	2.6		100%	ĐH
28	CNTT xã Phương Xá	Phú Thọ	HTX nước	2001	xã	3	85%	18	65%	Ko	Ko	28	2,500	6	6.1	45%		ĐH
29	Trạm xã Cao Xá	Phú Thọ	HTX NN	2006	liên thôn	2	20%	2	60%	Có	Có	0	2,000	4	7.3	30%	100%	ĐH
30	Trạm Khu 3 xã Hợp Hải	Phú Thọ	HTX NN	2000	xã	3		6	53%			0	1,800	7		30%		ĐH
31	Trạm Vân Hùng	Phú Thọ	HTX NN	2000	liên thôn	4		24	30%	Ko	Ko	0	1,800	6	8.7	40%	100%	ĐH
32	CNTT khu 3 xã Vụ Cầu	Phú Thọ	HTX điện nước	2005	xã	3	75%	5	90%	Ko	Ko	0	2,000	5	3.5	43%	100%	ĐH
33	Trạm xã Vũ Yên	Phú Thọ	UBND xã	2007	xã	3	25%	12	30%	Ko	Ko	5	2,000	5	2.5	30%	100%	ĐH
34	CNTT Khu 1+2 xã Minh Hạc	Phú Thọ	HTX điện nước		liên thôn	2	80%	5	100%	Ko	Có	5	3,000	6	4.5	40%	100%	ĐH
35	Trạm xã Cẩm Chế	Hải Dương	Tổ hợp tác	2007	xã	3	25%	5	50%	Có	Có	40	3,000	6	12	30%	100%	ĐH
36	CNTT Lê Lợi, Thành Lợi	Nam Định	HTX NN	2005	xã	3	75%	3	69%	Có	Ko	180	2,500	11	12.8	26%		ĐH
37	CNTT xã Trung Thành	Nam Định	UBND xã	2003	xã	2	40%	8	98%	Có	Có	7	2,500	10	7	18%	100%	ĐH

TT	Tên công trình	Thông tin chung				Hiệu quả hoạt động												
		Tỉnh	Mô hình quản lý	Năm khánh thành	Qui mô	Đánh giá chung về H%	% công suất khai thác	Giờ cấp trong ngày	% dân được cấp nước	Hộ cuối có đủ nước không	Dân hải lòng dịch vụ	Số ngày ngừng cấp	Phí nước 1m3	m3/hộ/tháng	Chi phí vận hành hàng tháng (Trđ)	% thất thoát	% chất lượng đạt TC vệ sinh	Đồng hồ/khoán
38	Trạm xã Yên Ninh	Nam Định	HTX nước	2005	xã	1	45%	10	80%	Có	Có	5	3,000	10	23	30%	100%	ĐH
39	HTX Sông Đào	Nam Định	HTX nước	1997	xã	1	85%	24	95%	Có	Có	0	3,000	10	30	28%	100%	ĐH
40	Bản Mường Pồn 1	Điện Biên	Hội đồng thôn	1999	thôn	3		24	60%	Có	Có	0			0		100%	Khoán
41	Bản Khá, TP. Điện Biên	Điện Biên	Hội sử dụng	2008	thôn	2		24	45%	Có	Có	0			0.6		0%	Khoán
42	Bản Mền, Thanh Nưa	Điện Biên	Hội đồng thôn	2006	thôn	3		24	100%	Có	Có	30	300	30	0.5			ĐH
43	Bản Cò Chay, Mường Pồn	Điện Biên	Hội sử dụng	2006	thôn	2	100%	24	67%	Có	Có	0		3	0			Khoán
44	Thôn Hói mít, Lãng Cô	TT - Huế	Hội đồng thôn	2000	liên thôn	4					Ko							ko
45	Lộc thủy, Phú Lộc	TT - Huế	HTX điện nước	2005	liên thôn	4	150%	4	15%	Ko	Ko	45		10	2.5	45%		ĐH
46	Phượng Hoàng, Thanh Hà	Hải Dương	Tổ hợp tác	2004	xã	1	100%	7	60%	Có	Có		3,200	6	Thu đủ chi	40%	100%	ĐH
47	Khu vực 1, xã Bình Điền	TT - Huế	HTX NN	2006	xã	1	100%	24	61%	Có	Có	15	1,000	5	2.5	20%	100%	ĐH
48	Nhà máy Vân Hình, Phong Bình	TT - Huế	HTX NN	1999	xã	3	100%	24	95%	Ko	Ko	40	2,500	10	57	20%	100%	ĐH
49	Xã Thủy Dương, Hương Thủy	TT - Huế	HTX NN	1997	xã	4	250%	24	99%	Ko	ko	2	3,930	10	3.5	31%		ĐH
50	Xã Hương Thọ, Hương Trà	TT - Huế	HTX NN	2003	xã	4		24	50%	Ko	Ko	45		15	2.4	30%	0%	ĐH

TT	Tên công trình	Thông tin chung				Hiệu quả hoạt động												
		Tỉnh	Mô hình quản lý	Năm khánh thành	Qui mô	Đánh giá chung về H%	% công suất khai thác	Giờ cấp trong ngày	% dân được cấp nước	Hộ cuối có đủ nước không	Dân hải lòng dịch vụ	Số ngày ngừng cấp	Phí nước 1m3	m3/hộ/tháng	Chi phí vận hành hàng tháng (Trđ)	% thất thoát	% chất lượng đạt TC vệ sinh	Đồng hồ/khoản
													1,300					
51	Đá Bàn, Thủy Dương	TT - Huế	HTX điện nước	2001	thôn	2	70%	24	40%	Ko	Ko	20	1,200	10	2	30%	100%	ĐH
52	CT Nhị Hồ, Phú Lộc	TT - Huế	Tổ hợp tác		xã	2			80%	Ko			1,300	7		22%		ĐH
53	Xã Việt Hồng, Thanh Hà	Hải Dương	HTX điện nước	2005	xã	1	100%	10	85%	Ko	Có	10	3,500	6	7	31%	100%	ĐH

TT	Tên công trình	Nguồn nước và công nghệ									Hiệu quả mô hình quản lý tổ chức										
		Loại hình công nghệ	Khoảng cách nguồn nước	Ô nhiễm	Nước nguồn	Độ sâu giếng khoan	Sửa chữa, nâng cấp	Nguồn sửa chữa	Thiết bị chính (5h)	Ống và phụ kiện (5h)	Dân tham gia dự toán	Dân tham gia giám sát	Dân tham gia QL tài chính	Số nhân viên	Lương tháng (000.đ)	Trình độ kỹ thuật	Trình độ QL tài chính	Minh bạch thu-chi cho dân	Kinh nghiệm KD cấp trưởng	Tuổi cấp trưởng	Sự phù hợp mô hình QL hiện nay
1	NM nước xã Minh Tân	N mặt	100	Có	Đủ		1	Quỹ	Có	Có	Ko	Có	Ko	10	500	3	2	Có	Có	C	2
2	Trạm cấp nước Trung Đông	N mặt	1000	Ko	Đủ		0		Có	Có	Ko	Có	Có	4	500	1	0	Có	Có	C	2
3	Cấp nước xã Nà Tri	Tự chảy	3500	Có	Đủ		0		Ko	Ko	Ko	Có	Ko	2	800	1	2	Có	Có	C	2
4	Trạm thôn Hiếu Thiện	N mặt	450	Có	Đủ		1	Quỹ	Có	Có	Có	Có	Ko	5	500	2	3	Có	Có	C	2
5	Trạm xã Thanh An	N mặt	500	Ko	Đủ		1	Quỹ	Có	Có	Có	Có	Có	8	200	1	1	Có	Có	C	2
6	Trạm thôn 9, xã Nam Dong	N ngầm	20	Ko	Đủ	80	2	Quỹ	Có	Có	Có	Có	Có	2	200	1	1	Có	Ko	D	2
7	Thôn 1 và 2 xã Đăk Drông	N ngầm	20	Ko	Đủ	80	2	Quỹ	Có	Có	Có	Có	Có	3	0	1	1	Ko	Ko	C	3
8	Thôn 3 xã Đăk Drông	N ngầm	20	Ko	Đủ	60	3	Quỹ	Có	Có	Có	Có	Có	3	200	1	3	Có	Ko	C	2
9	Thôn 9, 10, 11 xã Đăk Wil	N ngầm		Ko	Thiếu	80	10	Ko	Có	Có	Có	Có	Có	3	100	1	1	Có	Có	D	2
10	Thôn 4 xã Đăk Wil	N ngầm	20	Ko	Đủ	70	0		Có	Có	Có	Có	Có	3	180	1	1	Có	Ko	C	2
11	HTX Trúc Sơn	N ngầm	50	Ko	Đủ	56	1	Q+dân	Có	Có	Ko	Có	Có	4	300	3	3	Có	Có	D	1
12	Thôn 3 xã Cư Nia	N ngầm	20	Ko	Đủ	60	0		Có	Có	Có	Có	Có	3	40	2	1	Ko	Ko	C	4
13	Buôn Eathling, Cư Jút	N ngầm	20	Ko	Đủ	60	1	Quỹ	Ko	Có	Có	Có	Có	2	100	1	1	Có	Ko	D	2

TT	Tên công trình	Nguồn nước và công nghệ									Hiệu quả mô hình quản lý tổ chức										
		Loại hình công nghệ	Khoảng cách nguồn nước	Ô nhiễm	Nguồn nước	Độ sâu giếng khoan	Sửa chữa, nâng cấp	Nguồn sửa chữa	Thiết bị chính (5h)	Ống và phụ kiện (5h)	Dân tham gia dự toán	Dân tham gia giám sát	Dân tham gia QL tài chính	Số nhân viên	Lương tháng (000.đ)	Trình độ kỹ thuật	Trình độ QL tài chính	Minh bạch thu-chi cho dân	Kinh nghiệm KD cấp trưởng	Tuổi cấp trưởng	Sự phù hợp mô hình QL hiện nay
14	Bon U2, Eathling, Cù Jút	N ngầm	20	Ko	Đủ	100	2		Ko	Có	Có	Có	Có	2	250	2	2	Có	Ko	C	2
15	Thôn 01 xã Nam Dong	N ngầm	20	Ko	Đủ	60	0		Có	Có	Ko	Có	Ko	3	400	3	2	Có	Có	D	2
16	Thôn xã Eapô	N ngầm	20	Ko	Đủ	37	0		Ko	Ko	Có	Có	Có	2	200	3	3	Có	Có	D	4
17	Buôn Trum ngoài, Đăk Wil	N ngầm	20				3	Quỹ	Có	Có	Có	Có	Có	3	200	3	2	Có	Có	D	2
18	HTX Phú Lợi A	N ngầm	4000	Ko	Đủ	345	2	Dân	Có	Có	Ko	Có	Có	4	700	3	3	Có	Có	C	1
19	HTX dịch vụ Mỹ Trinh	N ngầm		Ko	Đủ	420	2	Dân	Có	Có	Ko	Ko	Ko	6	50	1	3	Có	Có	D	2
20	HTX Thới Thành	N ngầm		Ko	Đủ	360	0		Có	Có	Ko	Có	Ko	5	470	2	3	Có	Ko	D	2
21	HTX Cẩm Sơn	N ngầm	15	Ko	Đủ	400	0		Có	Có	Có	Có	Có	5	480	0	3	Có	Có	C	2
22	HTX nông nghiệp Hoà Bình	N ngầm	12.5	Ko	Đủ	340	2	Quỹ	Có	Có	Có	Có	Ko	5	800	2	3	Có	Ko	D	1
23	Trạm Tân Phú 2, Chợ Gạo	N ngầm	1000	Ko	Đủ	241	1	Dân	Có	Có	Có	Có	Có	3	200	1	1	Có	Ko	B	2
24	Trạm Tân Bình 2B	N ngầm	1700	Ko	Đủ	240	0		Có	Có	Ko	Có	Có	3	330	1	1	Có	Ko	D	3
25	Trạm Điện Thanh	N ngầm	1500	Ko	Đủ	280	1	Quỹ	Có	Có	Có	Có	Có	5	350	1	1	Có	Ko	D	3
26	Tổ HTX Tân Thuận	N ngầm	1500	Ko	Đủ	350	1	Quỹ	Có	Có	Có	Có	Ko	2	1000	1	1	Ko	Ko		2

TT	Tên công trình	Nguồn nước và công nghệ									Hiệu quả mô hình quản lý tổ chức										
		Loại hình công nghệ	Khoảng cách nguồn nước	Ô nhiễm	Nguồn nước	Độ sâu giếng khoan	Sửa chữa, nâng cấp	Nguồn sửa chữa	Thiết bị chính (5h)	Ống và phụ kiện (5h)	Dân tham gia dự toán	Dân tham gia giám sát	Dân tham gia QL tài chính	Số nhân viên	Lương tháng (000.đ)	Trình độ kỹ thuật	Trình độ QL tài chính	Minh bạch thu-chi cho dân	Kinh nghiệm KD cấp trưởng	Tuổi cấp trưởng	Sự phù hợp mô hình QL hiện nay
27	Trạm áp Tân Thuận	N ngầm	15	Có	Thiếu	283	1	Dân	Có	Có	Ko	Có	Ko	3	300	1	1	Có	Ko	D	4
28	CNTT xã Phương Xá	N ngầm	1800	Ko	Đủ	40	3	Vay	Ko	Có	Ko	Ko	Ko	4	1000	2	1	Có	Có	D	2
29	Trạm xã Cao Xá	N ngầm	500	Ko	Đủ	45		Quỹ	Ko	Có	Ko	Có		4	540	2	3	Có	Có	C	2
30	Trạm Khu 3 xã Hợp Hải	N ngầm				35			Có	Có				10	70	1	2	Có		C	3
31	Trạm Vân Hùng	N ngầm	150	Ko	Đủ	40	3	Dân	Có	Có	Ko	Ko	Ko	8	300	2	3	Có	Có	C	3
32	CNTT khu 3 xã Vụ Cầu	N ngầm	1300	Ko	Thiếu	42	3	Quỹ	Ko	Có	Ko	Ko	Ko	7	100	1	3	Có	Có	C	2
33	Trạm xã Vũ Yên	N ngầm	30	Ko	Đủ	45	2	Quỹ	Ko	Ko			Ko	5	150	1	1	Có	Có	B	3
34	CNTT Khu 1+2 xã Minh Hạc	N ngầm	1300	Ko		20	5	Quỹ	Có	Có	Ko	Có	Có	9	250	1	1	Có	Ko	C	2
35	Trạm xã Cẩm Chế	N mặt	500	Có	Đủ		1	Xã	Có	Có	Có	Có	Có	3	750	1	2	Có	Có	C	2
36	CNTT Lê Lợi, Thành Lợi	N mặt	1500	Có	Đủ		1	Xã	Có	Có	Ko	Có	Có	3	600	2	3	Có	Có	D	3
37	CNTT xã Trung Thành	N mặt	50	Có	Đủ		1	Quỹ	Có	Có	Ko	Có	Có	18	420	2	3	Có	Có	C	3
38	Trạm xã Yên Ninh	N mặt	500	Có	Đủ		0	Dân	Có	Có	Có	Có	Có	9	900	3	4	Có	Có	C	1
39	HTX Sông Đào	N mặt	4000	Ko	Đủ			Quỹ	Có	Có	Ko	Ko	Ko	11	1200	3	3	Ko	Có	D	1

TT	Tên công trình	Nguồn nước và công nghệ									Hiệu quả mô hình quản lý tổ chức										
		Loại hình công nghệ	Khoảng cách nguồn nước	Ô nhiễm	Nước nguồn	Độ sâu giếng khoan	Sửa chữa, nâng cấp	Nguồn sửa chữa	Thiết bị chính (5h)	Ống và phụ kiện (5h)	Dân tham gia dự toán	Dân tham gia giám sát	Dân tham gia QL tài chính	Số nhân viên	Lương tháng (000.đ)	Trình độ kỹ thuật	Trình độ QL tài chính	Minh bạch thu-chi cho dân	Kinh nghiệm KD cấp trưởng	Tuổi cấp trưởng	Sự phù hợp mô hình QL hiện nay
53	Xã Việt Hồng, Thanh Hà	N mặt	1000	Ko	Đủ		2	Quý	Có	Có	Ko	Ko	Ko	3	1000	2	3	Có	Có	C	1

TT	Tên công trình	Đặc điểm văn hoá - xã hội cộng đồng										Đặc điểm kinh tế, mức sống					
		Tỷ lệ biết chữ	Tỷ lệ tốt nghiệp THCS	Nhóm dân tộc	Nhận thức già làng	Tỷ lệ dân theo già làng	Tỷ lệ dân nhận thức tốt VS	Mâu thuẫn nội bộ	Người đề xuất dự án	Mô hình cộng đồng trước	Tinh thần tự giác bảo vệ	Tỷ lệ hộ nghèo	Tỷ lệ hộ khá, giàu	Thu nhập trđ/hộ/năm	Tỷ lệ hộ phi nông nghiệp	Tỷ lệ hộ vay vốn tín dụng	Tỷ lệ hộ đóng đủ phí nước
1	NM nước xã Minh Tân	85%	98%	1	2	90%	95%	Ko	Xã	Có	Có	11%	32%	35	7%	25%	100%
2	Trạm cấp nước Trung Đông										Có	15%	85%	25			
3	Cấp nước xã Nà Tri	70%	80%	6	3	90%	40%	Ko	Huyện	Ko	Có	40%	20%	30	20%	35%	100%
4	Trạm thôn Hiếu Thiện	98%	100%	1	2		80%	Ko	dân	Có	Có	13%	27%	35	30%	30%	100%
5	Trạm xã Thanh An	98%		1	1		75%	Ko	Xã	Có	Có	14%	25%	16	25%	60%	100%
6	Trạm thôn 9, xã Nam Dong	100%	100%	3	2	99%	80%	Ko	thôn	Có	Có	5%	30%		15%	28%	100%
7	Thôn 1 và 2 xã Đắc Drông	60%	40%	3	3	70%	70%	Ko	thôn	Ko	Có	13%	60%		0%	20%	100%
8	Thôn 3 xã Đắc Drông	90%	50%	3	2	100%	70%	Ko	dân	Có	Có	18%	30%	25	10%	40%	100%
9	Thôn 9, 10, 11 xã Đắc Wil	100%	100%	2	2	90%	80%	Ko	dân	Có	Có	26%			ít		
10	Thôn 4 xã Đắc Wil	40%	20%	4	2	80%	80%	Ko	dân	Ko	Có	26%	30%	20	0%	30%	100%
11	HTX Trúc Sơn	70%	70%	6	2		96%	Có	Huyện	Ko	Có	14%	20%	48	20%	90%	97%
12	Thôn 3 xã Cư Nia	80%	60%	3	2	80%	100%	Có	dân	Ko	Có	9%	30%		5%	80%	100%
13	Buôn Eathling, Cư Jút			3	2	80%	60%	Ko	dân	Có	Có	36%			40%	40%	95%
14	Bon U2, Eathling, Cư Jút	70%	35%	6	1	60%	80%	Ko	dân	Ko	Có	10%	15%		30%		80%

TT	Tên công trình	Đặc điểm văn hoá - xã hội cộng đồng										Đặc điểm kinh tế, mức sống					
		Tỷ lệ biết chữ	Tỷ lệ tốt nghiệp THCS	Nhóm dân tộc	Nhận thức già làng	Tỷ lệ dân theo già làng	Tỷ lệ dân nhận thức tốt VS	Mâu thuẫn nội bộ	Người đề xuất dự án	Mô hình cộng đồng đồng trước	Tinh thần tự giác bảo vệ	Tỷ lệ hộ nghèo	Tỷ lệ hộ khá, giàu	Thu nhập trđ/hộ/năm	Tỷ lệ hộ phi nông nghiệp	Tỷ lệ hộ vay vốn tín dụng	Tỷ lệ hộ đóng đủ phí nước
15	Thôn 01 xã Nam Dong	50%	50%	3	2	100%	100%	Ko	Tinh	Có	Có	6%	80%	41	90%		
16	Thôn xã Eapô	50%	50%	3	1	95%	40%	Ko	dân	Có	Có	15%	9%	35	20%	90%	100%
17	Buôn Trum ngoài, Đắc Wil	100%	100%	3	2	80%	75%	Ko	dân	Ko	Có	10%	5%		15%	50%	100%
18	HTX Phú Lợi A	100%	100%	1	1	100%	100%	Ko	xã	Có	Có	5%	95%	42	30%	60%	70%
19	HTX dịch vụ Mỹ Trinh				2	80%	80%	Ko	xã	Có	Có	9%	80%	100	30%	10%	90%
20	HTX Thới Thành	100%	100%	1	1	100%	99%	Ko	xã	Có	Có	20%	80%	34	35%	5%	100%
21	HTX Cẩm Sơn	80%	90%	1	1	99%	90%	Ko	xã	Có	Có	1%	69%	58	33%	22%	100%
22	HTX nông nghiệp Hoà Bình	100%	90%	1	2	99%	90%	Ko	xã	Ko	Có	10%	60%	60	20%	95%	70%
23	Trạm Tân Phú 2, Chợ Gạo	100%	100%	1	2	100%	100%	Ko	dân	Có	Có	7%	60%	60	40%	70%	100%
24	Trạm Tân Bình 2B	100%	100%	1	3	100%	100%	Ko	dân	Có	Có	6%	40%	50	30%		100%
25	Trạm Điền Thanh	90%	98%	2	3	80%	90%	Ko	dân	Ko	Có	5%	70%	30	10%	70%	95%
26	Tổ HTX Tân Thuận																
27	Trạm ấp Tân Thuận	98%	100%	1	3	85%	80%	Có	dân	Có	Có	12%	45%	100	10%	90%	95%
28	CNTT xã Phương Xá	95%	100%	1			50%	Ko	tinh	Ko	Có	6%	40%	26	10%	100%	100%
29	Trạm xã Cao Xá	100%	100%	1	2		100%	Ko	xã	Ko	Có	2%		8.5	5%	40%	100%

TT	Tên công trình	Đặc điểm văn hoá - xã hội cộng đồng										Đặc điểm kinh tế, mức sống					
		Tỷ lệ biết chữ	Tỷ lệ tốt nghiệp THCS	Nhóm dân tộc	Nhận thức già làng	Tỷ lệ dân theo già làng	Tỷ lệ dân nhận thức tốt VS	Mâu thuẫn nội bộ	Người đề xuất dự án	Mô hình cộng đồng trước	Tinh thần tự giác bảo vệ	Tỷ lệ hộ nghèo	Tỷ lệ hộ khá, giàu	Thu nhập trđ/hộ/năm	Tỷ lệ hộ phi nông nghiệp	Tỷ lệ hộ vay vốn tín dụng	Tỷ lệ hộ đóng đủ phí nước
30	Trạm Khu 3 xã Hợp Hải																
31	Trạm Vân Hùng			1			90%	Ko	xã	Có	Có	5%	65%	60	20%	50%	100%
32	CNTT khu 3 xã Vụ Cầu	97%	100%	5	2	95%	97%	Ko	xã	Có	Có	15%	35%	24	0%	90%	100%
33	Trạm xã Vũ Yên	70%	100%	1	3		95%	Ko	xã	Có	Có	5%	79%	46	50%	90%	100%
34	CNTT Khu 1+2 xã Minh Hạc	100%	100%				90%	Ko	xã	Có	Có	15%	30%	35	10%	50%	100%
35	Trạm xã Cẩm Chế	100%	100%	1	2		90%	Có	xã	Có	Có				20%		100%
36	CNTT Lê Lợi, Thành Lợi	100%	100%	1	3	100%	100%	Ko	xã	Có	Có	3%	65%	37	4%		100%
37	CNTT xã Trung Thành		100%	1	2	100%	100%	Ko	xã	Có	Có	8%	69%		20%	44%	100%
38	Trạm xã Yên Ninh		100%	1	1	100%	98%	Ko	xã		Có	5%	25%		40%	50%	90%
39	HTX Sông Đào		100%	1	2	80%	90%	Ko	Huyệ n	Ko	Có	30%	50%	66	50%		100%
40	Bản Mường Pồn 1	20%	80%	1	1	100%	100%	Ko	dân	Có	Có	1%			0%	60	100%
41	Bản Khá, TP. Điện Biên	90%	100%	2	3	90%	90%	Ko	dân	Có	Có	11%	8%		0%	0%	100%
42	Bản Mẻn, Thanh Nưa	100%	100%	1	1	100%	100%	Ko	dân	Có	Có	6%	60%	40	0%	85%	100%
43	Bản Cò Chay, Mường Pồn	80%	90%	1	1	100%	100%	Ko	dân	Có	Có	20%	22%	30	0%	60%	100%
44	Thôn Hói mít, Lãng Cô							Ko	ko								

TT	Tên công trình	Đặc điểm văn hoá - xã hội cộng đồng										Đặc điểm kinh tế, mức sống					
		Tỷ lệ biết chữ	Tỷ lệ tốt nghiệp THCS	Nhóm dân tộc	Nhận thức già làng	Tỷ lệ dân theo già làng	Tỷ lệ dân nhận thức tốt VS	Mâu thuẫn nội bộ	Người đề xuất dự án	Mô hình cộng đồng đồng trước	Tinh thần tự giác bảo vệ	Tỷ lệ hộ nghèo	Tỷ lệ hộ khá, giàu	Thu nhập trđ/hộ/năm	Tỷ lệ hộ phi nông nghiệp	Tỷ lệ hộ vay vốn tín dụng	Tỷ lệ hộ đóng đủ phí nước
45	Lộc thủy, Phú Lộc	70%	90%	1			90%	Ko	xã	Có	Có	20%	80%	30	15%	90%	100%
46	Phượng Hoàng, Thanh Hà	100%	95%	1			100%	Ko	Huyệ n	Ko	Có	10%	40%	40	20%	50%	100%
47	Khu vực 1, xã Bình Điền	95%	95%	1	2		100%	ko	tỉnh	Có	Có	20%	20%	60	45%	75%	100%
48	Nhà máy Vân Hình, Phong Bình	95%	95%	1	2		90%	Ko	huyện	Có	Có	15%	20%	38	10%	95%	95%
49	Xã Thủy Dương, Hương Thủy																85%
50	Xã Hương Thọ, Hương Trà	95%	90%	1	2		70%	Ko	xã		Có	10%	20%		30%	70%	100%
51	Đá Bàn, Thủy Dương	10%	50%	1	3		80%	Ko	xã	Ko	Có	20%	10%	45	70%	50%	70%
52	CT Nhị Hồ, Phú Lộc											25%	15%	40	40%		95%
53	Xã Việt Hồng, Thanh Hà	100%	95%	1			100%	Ko	tỉnh	Có	Có	14%	40%	50	40%	75%	100%

TT	Tên công trình	Sự ủng hộ của chính quyền địa phương									
		Xã ủng hộ mô hình QL	Số TTV hoạt động	Tỷ lệ cán bộ xã tham gia	Tỷ lệ vốn góp của UBND xã	Cán bộ xã chuyên trách	Xã hỗ trợ kinh phí sửa chữa	Biện pháp hành chính hỗ trợ	Hỗ trợ đào tạo của tỉnh	Hỗ trợ đào tạo của huyện	Cấp phê duyệt nâng cấp
1	NM nước xã Minh Tân	HTX	120	100%	0%	Có	Có	Có	Có	Có	Tỉnh
2	Trạm cấp nước Trung Đông	HTX						Có			
3	Cấp nước xã Nà Tri	HTX	2	58%	0%	Có	Ko	Có	Ko	Có	Huyện
4	Trạm thôn Hiếu Thiện	HTX	100	100%	0%	Có	Ko	Có	Có	Có	Ko
5	Trạm xã Thanh An	HTX	Có	100%	12%	Ko	Ko	Có	Có	Có	Xã
6	Trạm thôn 9, xã Nam Dong	Hội	126	10%	0%	Ko	Ko	Ko	Có	Ko	Tỉnh
7	Thôn 1 và 2 xã Đắc Drông	Hội			0%	Ko	Ko	Ko	Có	Có	Ko
8	Thôn 3 xã Đắc Drông	HTX	20	100%	0%	Có	Ko	Ko	Có	Có	Ko
9	Thôn 9, 10, 11 xã Đắc Wil										
10	Thôn 4 xã Đắc Wil	Hội	20	80%	0%	Có	Ko	Ko	Có	Có	Ko
11	HTX Trúc Sơn	Hội và HTX	8	60%	0%	Ko	Ko	Ko	Có	Có	Huyện
12	Thôn 3 xã Cư Nia	Tổ HT			0%	Ko	Ko	Ko	Có	Có	Ko
13	Buôn Eathling, Cư Jút	Tổ HT			0%	Ko	Ko	Ko	Có	Có	Ko
14	Bon U2, Eathling, Cư Jút	Tổ HT			0%	Ko	Ko	Ko	Có	Có	Ko
15	Thôn 01 xã Nam Dong	UBND	12	14	0%	Ko	Ko	Ko	Có	Có	Ko

TT	Tên công trình	Sự ủng hộ của chính quyền địa phương									
		Xã ủng hộ mô hình QL	Số TTV hoạt động	Tỷ lệ cán bộ xã tham gia	Tỷ lệ vốn góp của UBND xã	Cán bộ xã chuyên trách	Xã hỗ trợ kinh phí sửa chữa	Biện pháp hành chính hỗ trợ	Hỗ trợ đào tạo của tỉnh	Hỗ trợ đào tạo của huyện	Cấp phê duyệt nâng cấp
16	Thôn xã Eapô			100%	0%	Ko	Ko	Có	Có	Có	Ko
17	Buôn Trum ngoài, Đắc Wil	Hội		30%	0%	Ko	Ko	Ko	Có	Có	Ko
18	HTX Phú Lợi A	xã	6	100%	0%	Có	Ko	Có	Có	Ko	Tỉnh
19	HTX dịch vụ Mỹ Trinh	xã	3	100%	0%	Ko	Ko	Có	Có	Có	Ko
20	HTX Thới Thành	HTX	3	50%	0%	Có	Ko	Có	Có	Có	Tỉnh
21	HTX Cẩm Sơn	HTX	9	100%	0%	Có	Ko	Có	Ko	Ko	Tỉnh
22	HTX nông nghiệp Hoà Bình	HTX	10	30%	0%	Ko	Ko	Ko	Ko	Ko	Tỉnh
23	Trạm Tân Phú 2, Chợ Gạo	TT nước		10%	0%	Có	Ko	Có	Có	Ko	xã
24	Trạm Tân Bình 2B	Tổ HT	6	100%	0%	Có	Ko	Có	Có	Có	xã
25	Trạm Điện Thanh	Tổ HT	10	80%	0%	Có	Có	Có	Có	Có	Ko
26	Tổ HTX Tân Thuận										
27	Trạm ấp Tân Thuận	HTX	9	20%	0%	Có	Ko	Có	Có	Ko	xã
28	CNTT xã Phương Xá	HTX	9	20%	0%	Ko	Ko	Ko	Có	Có	xã
29	Trạm xã Cao Xá	HTX	10	100%	0%	Có	Ko	Có	Có	Ko	
30	Trạm Khu 3 xã Hợp Hải										
31	Trạm Vân Hùng	CD/ HTX	44	100%	0%	Ko	Ko	Có	Ko	Ko	Huyện

TT	Tên công trình	Sự ủng hộ của chính quyền địa phương									
		Xã ủng hộ mô hình QL	Số TTV hoạt động	Tỷ lệ cán bộ xã tham gia	Tỷ lệ vốn góp của UBND xã	Cán bộ xã chuyên trách	Xã hỗ trợ kinh phí sửa chữa	Biện pháp hành chính hỗ trợ	Hỗ trợ đào tạo của tỉnh	Hỗ trợ đào tạo của huyện	Cấp phê duyệt nâng cấp
32	CNTT khu 3 xã Vụ Cầu	HTX	45	100%	0%	Có	Ko	Có	Ko	Có	xã
33	Trạm xã Vũ Yên	HTX		100%	0%	Có	Có	Ko	Có	Có	Tỉnh
34	CNTT Khu 1+2 xã Minh Hạc	HTX	25	100%	0%	Có	Ko	Có	Có	Có	xã
35	Trạm xã Cẩm Chế	Xã	300	100%	0%	Có	Có	Ko	Có	Ko	Tỉnh
36	CNTT Lê Lợi, Thành Lợi	HTX									
37	CNTT xã Trung Thành	Tổ HT	50	100%	50%	Có	Có	Có	Có	Có	Xã
38	Trạm xã Yên Ninh	HTX		100%	25%	Có	Ko	Có	Có	Có	Tỉnh
39	HTX Sông Đào	HTX				Có	Ko	Có	Có	Có	Tỉnh
40	Bản Mường Pồn 1	CĐ	2	25%	0%	Có	Ko	Có	Có	Có	Huyện
41	Bản Khá, TP. Điện Biên	CĐ				Có	Ko	Ko	Ko	Ko	
42	Bản Mển, Thanh Nưa	CĐ	4	25%	0%	Có	Ko	Ko	Ko	Ko	Xã
43	Bản Cò Chay, Mường Pồn	CĐ	2	25%	0%	Có	Có	Có	Ko	Có	Xã
44	Thôn Hói mít, Lăng Cô	HTX									Tỉnh
45	Lộc thủy, Phú Lộc	HTX	12	90%	10%	Có	Có	Có	Có	Có	Tỉnh
46	Phượng Hoàng, Thanh Hà	HTX	3	100%	30%	Có	Có	Có	Có	Có	Tỉnh

TT	Tên công trình	Sự ủng hộ của chính quyền địa phương									
		Xã ủng hộ mô hình QL	Số TTV hoạt động	Tỷ lệ cán bộ xã tham gia	Tỷ lệ vốn góp của UBND xã	Cán bộ xã chuyên trách	Xã hỗ trợ kinh phí sửa chữa	Biện pháp hành chính hỗ trợ	Hỗ trợ đào tạo của tỉnh	Hỗ trợ đào tạo của huyện	Cấp phê duyệt nâng cấp
47	Khu vực 1, xã Bình Điền	HTX	9	30%	0%	ko	ko	Có	Có	Có	Ko
48	Nhà máy Vân Hình, Phong Bình	HTX		100%		Có	Có	Có	Có	Có	Tỉnh
49	Xã Thủy Dương, Hương Thủy			100%	ồng	Có	ko	Ko	Ko	Ko	Huyện
50	Xã Hương Thọ, Hương Trà	HTX		100%		Có	ko	Có	Có	Có	Ko
51	Đá Bàn, Thủy Dương	HTX	13	100%		Ko	ko	Có	Ko	Có	Huyện
52	CT Nhị Hồ, Phú Lộc	HTX	3		0	Có	ko		Có		Ko
53	Xã Việt Hồng, Thanh Hà	HTX	3	100%	55%	Có	Ko	Có	Có	Có	Tỉnh

TT	Tên công trình	Cơ chế tài chính										Kiến nghị
		Tổng giá trị đầu tư công trình	Vốn Ngân sách/ Tài trợ	UBND xã	Dân góp	Chính sách hộ nghèo	Chi nhánh ngân hàng xã	Tín dụng vi mô trong xã	Tỷ lệ vay tín dụng tham gia CN	Có vay được NH khi cần	Cơ chế TC có phù hợp không	
1	NM nước xã Minh Tân	2,419	1,400	230	789	Có	Ko	Có	12%	Ko	Có	Mở rộng cấp vùng lân cận
2	Trạm cấp nước Trung Đông	750	180	310	260	Có	Ko	Có	0			Thiếu nước, ống xuống cấp
3	Cấp nước xã Nà Tri	250	250	0	0	Có	Có	Có	0%	Có	Ko	Hỗ trợ đào tạo và vay vốn
4	Trạm thôn Hiếu Thiện	2,200	1,320	0	880	Ko	Có	Có	30%	Ko	Có	Vay vốn mở rộng phạm vi cấp
5	Trạm xã Thanh An	2,094	1411	243	682	Có	Ko	Ko	95%	Ko	Ko	Vay vốn tiếp tục đầu tư
6	Trạm thôn 9, xã Nam Dong	670	260	0	410	Có	Có	Có	83%	Ko	Có	Giá điện cao quá
7	Thôn 1 và 2 xã Đắc Drông	438	337	0	95	Có	Ko	Ko	0%	Ko	Ko	Phân chia trách nhiệm rõ ràng
8	Thôn 3 xã Đắc Drông	450	360	0	90	Có	Có	Ko	0%	Ko	Ko	Trợ cấp kỹ thuật, kiểm tra nước
9	Thôn 9, 10, 11 xã Đắc Wil											
10	Thôn 4 xã Đắc Wil					Có	Có	Ko	0%	Ko	Ko	Xin thêm bơm dự phòng
11	HTX Trúc Sơn	360	227	0	143	Có	Có	Có	99%	Ko	Ko	Thanh tra tài chính HTX
12	Thôn 3 xã Cư Nia				0	Ko	Ko	Ko	0%	Ko		Tăng phụ cấp
13	Buôn Eathling, Cư Jút				0	Ko	Ko	Ko	0%	Ko	Ko	Tăng giá nước, CT 134
14	Bon U2, Eathling, Cư Jút				0	Ko	Ko	Ko	0%	Ko		Tăng giá nước, thêm tbị, CT 134

TT	Tên công trình	Cơ chế tài chính										Kiến nghị
		Tổng giá trị đầu tư công trình	Vốn Ngân sách/ Tài trợ	UBND xã	Dân góp	Chính sách hộ nghèo	Chi nhánh ngân hàng xã	Tín dụng vi mô trong xã	Tỷ lệ vay tín dụng tham gia CN	Có vay được NH khi cần	Cơ chế TC có phù hợp không	
15	Thôn 01 xã Nam Dong				60%	Có	Có	Có		Ko		Hỗ trợ sửa đường ống chính
16	Thôn xã Eapô					Có	Ko	Có			Ko	Cho làm lại công trình mới
17	Buôn Trum ngoài, Đắc Wil				20%	Ko	Ko	Ko	0%	Ko	Có	Mở rộng lộ giới ống và thêm máy bơm
18	HTX Phú Lợi A	633	0	0	633	Ko	Ko	Ko	2%	Ko	Có	
19	HTX dịch vụ Mỹ Trinh	686	400	0	286	Có	Ko	Ko	0%	Ko	Có	Hỗ trợ giải pháp giảm hao hụt
20	HTX Thới Thành	514	117	0	396	Ko	Ko	Ko	0%	Ko	Ko	CT Mục tiêu QG
21	HTX Cẩm Sơn	2,049	0	0	2049	Ko	Ko	Ko	0%	Ko	Có	Hỗ trợ đào tạo quản lý và kỹ thuật
22	HTX nông nghiệp Hoà Bình	899	0	0	899	Ko	Ko	Ko	0%	Ko	Có	Đào tạo, kinh phí xét nghiệm nước
23	Trạm Tân Phú 2, Chợ Gạo	70	5		65	Ko	Ko	Ko	0%	Ko	Có	Nhà nước hỗ trợ kinh phí xây hệ thống lọc
24	Trạm Tân Bình 2B	309	204		113	Ko	Ko	Ko			Ko	Nhà nước hỗ trợ kinh phí xây hệ thống lọc
25	Trạm Điện Thanh	580	130		450	Có	Có	Ko	0%	Ko	Ko	Tập huấn, qui định giá sản, pCERWASS hỗ trợ đều.
26	Tổ HTX Tân Thuận	150	0	0	150	Ko	Ko	Ko		Ko	Ko	Vốn tổ HTX tự bỏ ra
27	Trạm áp Tân Thuận	449	255		194	Có	Ko	Có	30%	Có	Có	tập huấn, mở rộng qui mô cấp nước toàn xã
28	CNTT xã Phương Xá	1,132	trực chính		đầu nổi	Ko	Có	Ko	0%	Ko	Ko	Sụt giếng khoan, xin khoan lại

TT	Tên công trình	Cơ chế tài chính										Kiến nghị
		Tổng giá trị đầu tư công trình	Vốn Ngân sách/ Tài trợ	UBND xã	Dân góp	Chính sách hộ nghèo	Chi nhánh ngân hàng xã	Tín dụng vi mô trong xã	Tỷ lệ vay tín dụng tham gia CN	Có vay được NH khi cần	Cơ chế TC có phù hợp không	
29	Trạm xã Cao Xá	3,200	3200	0	0	Ko	Có	Có	40%	Ko	Ko	tranh giành đất lấp ống với Cty TNHH
30	Trạm Khu 3 xã Hợp Hải	758	560	198								Công trình xuống cấp do thu ko đủ chi
31	Trạm Vân Hùng	1,566	1566	0	0	Ko	Có	Ko	0%	Ko	Ko	Chưa đủ quỹ tái sx do giá nước thấp
32	CNTT khu 3 xã Vụ Cầu	1,181	1181	0	0	Ko	Ko	Ko	0%	Ko	Ko	Mạng chính rò rỉ, 1/2 giếng bị cạn
33	Trạm xã Vũ Yên	1,063	1063	0	0	Ko	Ko	Ko	0%	Ko	Ko	Hỗ trợ kỹ thuật
34	CNTT Khu 1+2 xã Minh Hạc	750	720	0	30	Ko	Ko	Ko	0%	Ko	Có	Giảm tỷ lệ thất thoát
35	Trạm xã Cẩm Chế	3,200	2800	0	800	Có	Có	Có	16%	Ko	Có	Điện không đủ áp, nguồn bị đóng mùa lũ
36	CNTT Lê Lợi, Thành Lợi	1,514	690	112	712							Mất điện quá nhiều
37	CNTT xã Trung Thành	4,400	2200	2200	0	Có	Có	Có	13%			Tăng cường đào tạo kỹ thuật
38	Trạm xã Yên Ninh	3,800	2000	1000	800	Có	Có	Có	50%	Ko	Ko	Hộ nghèo được vay 62, HTX chưa được vay sửa chữa
39	HTX Sông Đào	1,800	600		1200	Ko	Có	Ko	0%	Có	Có	Chi cắt nước khi mất điện
40	Bản Mường Pồn 1	55	55	0	0	Ko	Có	Ko	0%	Ko	Ko	Thiếu vốn xây thêm bể
41	Bản Khá, TP. Điện Biên					Ko	Có	Ko	0%	Ko	Ko	Chất lượng nước chưa dùng để ăn uống được
42	Bản Mễn, Thanh Nưa						Có	Ko	0%	Ko	Ko	Xây thêm bể lắng

TT	Tên công trình	Cơ chế tài chính										Kiến nghị
		Tổng giá trị đầu tư công trình	Vốn Ngân sách/ Tài trợ	UBND xã	Dân góp	Chính sách hộ nghèo	Chi nhánh ngân hàng xã	Tín dụng vi mô trong xã	Tỷ lệ vay tín dụng tham gia CN	Có vay được NH khi cần	Cơ chế TC có phù hợp không	
43	Bản Cò Chay, Mường Pồn						Có	Ko	0%	Ko	Ko	Xin thêm nắp bể ch
44	Thôn Hói mít, Lăng Cô						ko	Ko		Ko	Ko	Quản lý kém, không kinh phí sửa chữa
45	Lộc thủy, Phú Lộc	942	751	100	91	Có	Ko	Ko		Ko	có	Thiếu nước cấp do công suất TK thấp
46	Phượng Hoàng, Thanh Hà	1,000	700	300	0	Ko	Ko	Ko	0%		Ko	Tiền sửa chữa do xã chi trả
47	Khu vực 1, xã Bình Điền	1,129	962		167		Có	Ko	0%	Ko	Ko	Phí nước quá thấp, không đủ mở rộng cấp nước
48	Nhà máy Vân Hình, Phong Bình	79	48		31	Có	Ko	Ko		Ko	Có	Đổi nguồn nước
49	Xã Thủy Dương, Hương Thủy	490	0	0	490	Có		Có				Xây dựng trên 12 năm, ống chính hư hỏng.
50	Xã Hương Thọ, Hương Trà	1,000	0	1000		Ko	Có					Xin kinh phí nâng cấp đập giữ nước
51	Đá Bàn, Thủy Dương	260	130		130	Có	Có	Ko		Có	Ko	Lãi suất NH 1,85% tháng cao quá,
52	CT Nhị Hồ, Phú Lộc	320	320					Ko				Thành lập HTX
53	Xã Việt Hồng, Thanh Hà	1,300	600	700	100	Ko	Ko	Ko	0	Có	Có	Giá điện cao quá 1200đ/kW