

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ XÂY DỰNG MÔ HÌNH QUẢN LÝ CÔNG TRÌNH CẤP NƯỚC TẬP TRUNG Ở VIỆT NAM

ThS. Trương Công Tuấn

Viện Kinh tế và Quản lý Thủy lợi

Tóm tắt: Tổ chức quản lý khai thác vận hành sau giai đoạn xây dựng là không thể thiếu trong dự án cấp nước tập trung, là nhân tố quan trọng quyết định sự bền vững của công trình. Trong bài viết này tác giả đã tổng hợp một số quan điểm khoa học khác nhau khi xem xét toàn diện mô hình tổ chức quản lý công trình cấp nước tập trung, bao gồm các khía cạnh kinh tế-xã hội, điều kiện tự nhiên, kỹ thuật-công nghệ, cơ chế - chính sách và xem xét đến thực tiễn ở Việt Nam. Kết quả nghiên cứu đã đề xuất một số vấn đề và giải pháp cần quan tâm trong phát triển tổ chức quản lý nhằm nâng cao hiệu quả khai thác các hệ thống cấp nước tập trung đã, đang và sẽ xây dựng trong thời gian tới.

Summary: Management of piped water supply system is indispensable after construction period. It is a very important factor affect the sustainability of the project. In this article, the author tries to review the scientific basics when comprehensively considering management organization of a piped water supply system, including socio-economy, natural conditions, techniques, management mechanism and related policies and look over the actual circumstance of Vietnam. Then the author try to proposes necessary measures for development of management organization needed for improvement of piped water systems that are existed and going to be constructed.

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Sự hình thành và phát triển hệ thống sản xuất nước sạch là sự phát triển tất yếu để đáp ứng nhu cầu của con người, Ở Việt Nam, xu hướng phát triển các công trình nước sạch từ những năm 90, với nhiều chính sách ưu đãi của Chính phủ sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế và tổ chức phi Chính phủ, đến nay công trình cấp nước tập trung đã và đang được xây dựng hầu hết tại các địa phương trên cả nước. Tuy nhiên song song với việc xây dựng, mở rộng, sửa chữa các công trình cấp nước thì việc phát huy và duy trì sự hoạt động của công trình đang thu hút sự quan tâm rất lớn của Chính phủ và các địa phương. Báo cáo gần đây của Bộ NN&PTNT cho thấy rằng, tỷ lệ số dân nông thôn được sử dụng nước hợp vệ sinh trên cả

nước tính đến hết năm 2013 đạt 82,5% trong đó tỷ lệ sử dụng nước đạt QC 02/2009/BYT đạt 38,7%, cũng theo báo cáo này, tổng vốn đầu tư trong năm 2013 của chương trình mục tiêu quốc gia là 6.740 tỷ đồng [6]. Hiệu suất khai thác của các hệ thống cấp nước tập trung (CNTT) theo báo cáo của một số tỉnh như Lai Châu (2012) đạt 54,7%, Sơn La (2012) đạt 79,9%, Hòa Bình (2013) đạt 71%, Đắk Lắk (2013) đạt 57%, Kiên Giang (2013) đạt 72%... là cũng đáng ghi nhận. Nhưng đánh giá thực tế một số công trình thì số liệu báo cáo của các địa phương về hiệu suất khai thác cần phải xem xét thêm, ví dụ đánh giá 107 công trình cấp nước tập trung ở Lai Châu ở Lai Châu có tới trên 50% hiệu quả khai thác kém và không vận hành [7]. Chất lượng dịch vụ cấp nước chưa được quan tâm nhất là các khu vực miền núi và tây nguyên. Như vậy rõ ràng là kinh phí đầu tư cho dịch vụ cấp nước sinh hoạt ở khu vực nông thôn là rất lớn nhưng kết quả thu được vẫn còn rất khiêm tốn so với nhu cầu

Người phân biên: TS. Đặng Ngọc Hạnh

Ngày nhận bài: 10/11/2014

Ngày thông qua phân biên: 10/12/2014

Ngày duyệt đăng: 17/12/2014.

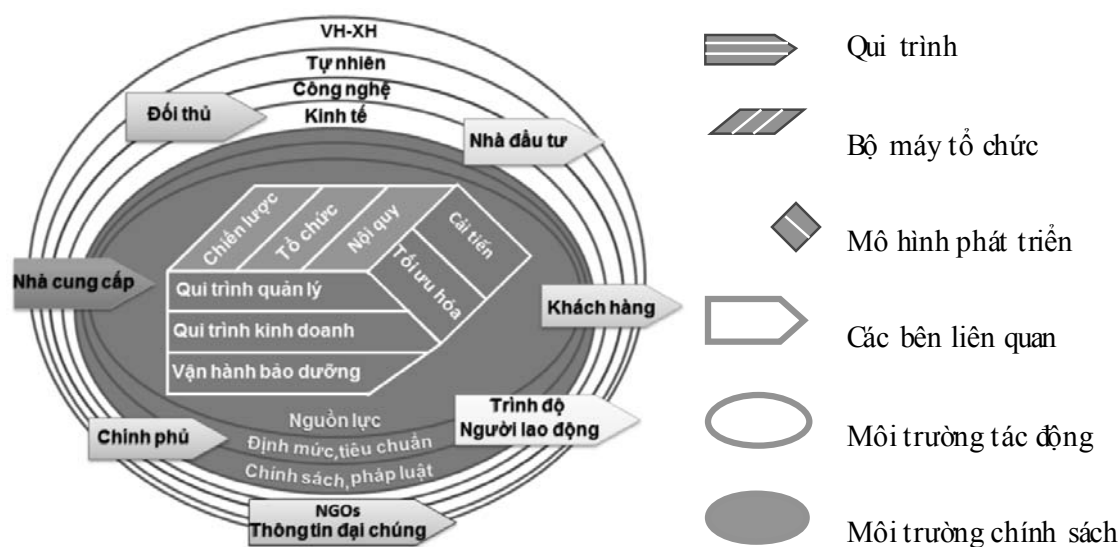
của xã hội. Thực tế này cũng nảy sinh yêu cầu cần nâng cao hơn nữa hiệu quả hoạt động của các hệ thống cấp nước thông qua tăng cường công tác quản lý. Vậy, các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của hệ thống CNTT là gì? cải thiện hiệu quả hoạt động của các hệ thống CNTT như thế nào?

II. CƠ SỞ KHOA HỌC XÂY DỰNG MÔ HÌNH QUẢN LÝ CÔNG TRÌNH CNTT

2.1. Cách tiếp cận của Gallen

Theo Gallen (2008), 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 này lên hiệu quả quản lý được thể hiện qua mối quan hệ tương tác với nhau cùng với sự tác động của các bên hữu quan khác gồm: cơ quan chính phủ, nhà tài trợ, tổ chức phi chính phủ (NGOs), cơ quan truyền thông, và doanh nghiệp tư nhân (hình 1).



Hình 1. Khung tiếp cận phát triển và quản lý hệ thống CNTT của Gallen

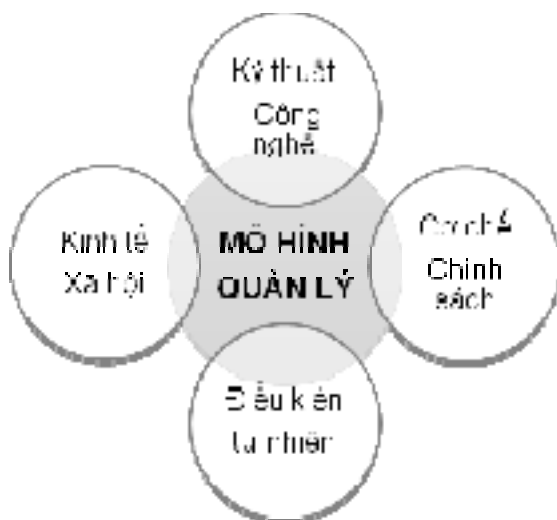
Phát triển bền vững của một hệ thống CNTT theo hướng cải tiến và tối ưu hóa cần phải được xây dựng trên nền tảng của bộ máy tổ chức với những chiến lược cụ thể, tổ chức hiện có và quy chế phù hợp. Để thực hiện mục tiêu phát triển bền vững, công tác quản lý cần dựa trên hệ thống các quy trình như: quy trình quản lý nhằm tiết kiệm thời gian và chi phí, quy trình kinh doanh để phát triển ổn định lượng khách hàng sử dụng nước, tăng lợi nhuận và quy trình vận hành bảo dưỡng để duy trì sự ổn định của hệ thống cấp nước bao gồm khu nhà trạm và xử lý, hệ thống mạng lưới đường ống và các thiết bị. Mô hình quản

lý công trình cấp nước tồn tại trong môi trường chính sách với hệ thống chính sách pháp luật chung của Nhà nước, nguồn lực của xã hội và các hướng dẫn của hệ thống các chỉ tiêu định mức, tiêu chuẩn chuyên ngành về cấp nước.

Các nhân tố văn hóa xã hội, điều kiện tự nhiên, trình độ khoa học công nghệ và kinh tế tạo thành môi trường tác động trực tiếp và quyết định đến sự bền vững của mô hình quản lý. Sự tồn tại của mỗi mô hình quản lý cấp nước tập trung còn ảnh hưởng bởi sự tương tác qua lại với các bên liên quan như: Chính phủ, là chủ

thể về cơ chế chính sách và định hướng phát triển; nhà cung cấp, bao gồm các nhà cung cấp vật tư, thiết bị và khoa học công nghệ để đảm bảo duy trì sự hoạt động ổn định của công trình sản xuất và cung cấp nước sạch; nhà đầu tư với vai trò là người cung cấp các hỗ trợ về kinh tế từ khi hình thành công trình đến khi đưa công trình vào vận hành khai thác; khách hàng - người sử dụng nước được xem là chủ thể quan trọng nhất trong nhóm các bên liên quan của một đơn vị cấp nước, đáp ứng nhu cầu của người sử dụng nước quyết định sự tồn tại và phát triển của mỗi hệ thống cấp nước; Các bên liên quan còn được kể đến như các tổ chức NGO, cung cấp các hỗ trợ về công cụ trong quản lý và chia sẻ kinh nghiệm,...; đối thủ tác động đến việc không ngừng phải nâng cao chất lượng dịch vụ cấp nước và giảm chi phí tiến tới giảm giá thành cho mỗi đơn vị m³ nước,...; trình độ người lao động, sử lý kịp thời và hiệu quả các sự cố trong quá trình khai thác vận hành hệ thống đảm bảo sự hoạt động liên tục của hệ thống cấp nước.

2.2. Cách tiếp cận của Madeleen Wegelin-Schuringa



Hình 2. Khung tiếp cận phát triển và quản lý hệ thống CNTT của Madeleen Wegelin-Schuringa

Khác với cách mô tả của St.Gallen,

Madeleen Wegelin-Schuringa đã xác định cụ thể các nhân tố trong từng nhóm tác động đến hình thức quản lý của công trình cấp nước tập trung [2]. Đây là cơ sở để các nhà quản lý tự xây dựng cơ sở để so sánh, đối chiếu hay tham khảo áp dụng trực tiếp các luận điểm giúp xây dựng được mô hình quản lý nhằm tiến tới duy trì và phát triển bền vững công trình cấp nước tập trung (hình 2).

Kinh tế - Xã hội: Trình độ dân trí khu vực phục vụ của công trình CNTT có liên quan trực tiếp đến số lượng khách hàng của đơn vị cấp nước, hành vi vệ sinh sức khỏe và nhận thức đầy đủ về tầm quan trọng trong việc sử dụng nước hợp vệ sinh sẽ giúp người sử dụng có sự hợp tác cao hơn với đơn vị cấp nước trong quản lý vận hành cũng như chi trả chi phí cho lượng nước sử dụng. Bên cạnh đó, mức độ tham gia của cộng đồng trong việc sử dụng nước từ các công trình CNTT sẽ giúp duy trì sự hoạt động của công trình, hạn chế và sử lý kịp thời các sự cố, nâng cao tính tự chủ, năng động, bình đẳng giới góp phần vào giải phóng sức lao động (so với sử dụng nguồn nước truyền thống). Để phát huy tốt vai trò của việc hoạch định các chỉ tiêu kinh tế, nước sạch cần phải được xem là hàng hóa có giá trị kinh tế và xã hội, từ đó xây dựng và thực hiện cơ chế tín dụng phù hợp bao gồm cả việc tiếp cận các hệ thống tín dụng để đảm bảo có đủ chi phí cho hoạt động của công trình, song song với công tác này đẩy mạnh tuyên truyền nâng cao nhận thức cho người sử dụng giúp tăng số lượng khách hàng để đảm bảo nguồn thu cho đơn vị (thu đủ chi).

Điều kiện tự nhiên: Việc xây dựng công trình CNTT cần quan tâm đến trữ lượng và chất lượng nguồn nước theo từng khu vực và tác động của các yếu tố thời tiết (mùa khô, mùa mưa) đến nguồn nước. Điều kiện địa hình và nguồn nước sẽ quyết định việc hình thành phương án thiết kế xây dựng công trình và để đảm bảo duy trì được nguồn nước theo tự

nhiên cần trú trọng công tác bảo vệ môi trường, quản lý nguồn nước ngọt, quản lý nước thải và giảm thiểu yếu tố rủi ro do thiên tai cho môi trường nước.

Kỹ thuật - Công nghệ: Yếu tố kỹ thuật - công nghệ (KT-CN) phải phù hợp với quy mô công trình, trình độ vận hành, yêu cầu về chất lượng dịch vụ, khả năng đáp ứng linh-phụ kiện đảm bảo tính đồng bộ và giảm tối đa chi phí vận hành bảo dưỡng. KT-CN được lựa chọn căn cứ vào nguồn nước (đầu vào) và công suất của nhà máy (đầu ra), công nghệ không phù hợp có thể gây ảnh hưởng đến chất lượng nước cung cấp, bên cạnh đó gây ra lãng phí trong đầu tư xây dựng hoặc tăng chi phí phải trả của người sử dụng điều này làm giảm tính bền vững của công trình. Ngoài ra, KT-CN còn phụ thuộc vào định mức đầu tư của chính phủ và các nhà tài trợ.

Cơ chế chính sách: Với mục đích nâng cao tỷ lệ người dân được sử dụng nước hợp vệ sinh, môi trường pháp lý đã và đang hỗ trợ cho sự hoạt động của công trình CNTT trong đó có khuyến khích đẩy mạnh quan hệ đối tác nhà nước – tư nhân trong việc thu hút nguồn vốn đầu tư xây dựng công trình cũng như phát huy được các lợi thế trong quản lý vận hành công trình CNTT khi vận dụng mô hình quản lý là doanh nghiệp tư nhân (tiết kiệm chi phí, cạnh tranh nâng cao chất lượng-dịch vụ, xử lý kịp thời sự cố,...); Ngoài ra đối với các công trình CNTT có điều kiện quản lý vận hành khó khăn cũng có những chính sách nâng cao mối quan hệ giữa đơn vị quản lý với cộng đồng người sử dụng theo đó nâng cao vai trò của cộng đồng trong quản lý vận hành công trình, tăng cường truyền thông và đối thoại, khuyến khích mô hình quản lý phi tập trung để tiết kiệm chi phí quản lý góp phần giảm giá thành sản phẩm (m^3 nước).

Các nhóm nhân tố trên sẽ tác động lên sự hình thành và phát triển của những quy trình quản lý cơ bản trong lĩnh vực cấp nước, dẫn đến

những thành công làm thay đổi diện mạo cho mô hình cấp nước tập trung, 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 khỏe cộng đồng;

- Hỗ trợ áp dụng phương pháp tiếp cận theo nhu cầu trong lập kế hoạch và quy 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 hòa 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.

Khái quát lại, trên cơ sở phân tích từng nhân tố tác động đến mô hình cấp nước theo các cách tiếp cận trên đây, có thể nhận thấy các nhân tố có tác động đến tính bền vững của mỗi công trình cấp nước khá phức tạp. Tính bền vững của công trình cấp nước sạch nông thôn phụ thuộc vào sự giao thoa của các yếu tố bền vững về mặt văn hóa - xã hội, bền vững về mặt công nghệ-kỹ thuật, bền vững về mặt kinh tế-tài chính[4].

Bền vững về mặt văn hóa-xã hội đảm bảo sự hình thành và vận hành hệ thống công trình cấp nước có gây ra những vấn đề tiêu cực như mâu thuẫn nội bộ, bất bình đẳng trong việc tiếp cận dịch vụ nước sạch và các tác động tích cực như nâng cao trình độ dân trí, nâng cao hiểu biết về sức khỏe, đem lại bình đẳng giới, vệ sinh môi trường.

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. Giảm chi phí quản lý vận hành hệ thống. Sau khi chi trả chi phí thường xuyên và trích quỹ phát triển sản xuất nếu lợi nhuận bằng không thì cũng tạm coi là có hiệu quả kinh tế và đảm bảo bền vững về tài chính, phí sử dụng nước nằm trong khả năng chi trả của người sử dụng.

Bền vững về mặt *công nghệ-kỹ thuật* đạt được khi cộng đồng làm chủ được kỹ thuật vận hành công trình cấp nước sạch, các sự cố kỹ thuật được khắc phục và xử lý kịp thời, tuổi thọ công trình đạt mức trung bình chuẩn so với thiết kế, nâng cao khả năng quản lý vận hành hệ thống.

Bền vững về mặt Văn hóa - Xã hội, Kinh tế - Tài chính và Công nghệ - Kỹ thuật có tác động qua lại với nhau.

III. THỰC TIỄN QUẢN LÝ CÔNG TRÌNH CNTT Ở VIỆT NAM

Ở Việt Nam hiện nay, các mô hình quản lý công trình CNTT hiện có gồm: Tổ tự quản, nhóm (hội) sử dụng nước, hợp tác xã, UBND xã, tư nhân, doanh nghiệp nhà nước hoặc tư nhân, trung tâm nước sạch (sinh hoạt). Với mỗi mô hình có những đặc trưng riêng tuy nhiên đều chịu ảnh hưởng của các yếu tố tác động:

Điều kiện tự nhiên: Việc sử dụng nguồn nước truyền thống (nước mưa, nước ao, hồ, giếng đào, giếng khoan) ở khu vực nông thôn đang ngày càng giảm do chất lượng nguồn nước không đảm bảo (nhiễm bản ecoli, Amoni, Asen, kim loại nặng, vi sinh vật,...). Ngoài ra việc sử dụng các nguồn nước này còn gây tốn kém về chi phí (xây dựng, điện bơm nước), thời gian và sức khỏe (đi lấy nước, bệnh tật,...) của người dân. Tất cả các vấn đề trên đang ảnh hưởng tiêu cực đến cách ứng xử và hành vi của người dân đến nước sinh hoạt và công trình cấp nước [5].

Kinh tế xã hội: Mặc dù trình độ dân trí và ý

thức về sử dụng nước hợp vệ sinh ngày càng được cải thiện thông qua truyền thông, vận động. Tuy nhiên, ở một số vùng có điều kiện kinh tế khó khăn, khả năng tiếp cận thông tin còn hạn chế thì ý thức trong việc sử dụng nước hợp vệ sinh chưa cao, người dân vẫn còn sử dụng các nguồn nước truyền thống (ngoài một số lý do về phải trả tiền nước hay nguồn nước không đảm bảo). Ở các công trình CNTT có thu phí người dân chỉ dùng cho một số nhu cầu thiết yếu như ăn uống, còn lại các nhu cầu khác như tắm giặt, vệ sinh vẫn còn dùng các nguồn nước sẵn có (ao, hồ, sông, giếng bề lu nước mưa,...).

Thực tế ở các vùng nông thôn khó khăn, chi phí cho việc sử dụng nước từ các công trình CNTT (nếu có) là rất thấp, nhiều nơi không thu. Việc chi trả của người sử dụng nước mới chỉ đáp ứng được cho công tác quản lý vận hành và sửa chữa nhỏ (ở các tỉnh đồng bằng và duyên hải), nhiều trường hợp thu không đủ chi. Ở những tổ chức quản lý nhiều hệ thống kinh phí trang trải cho các hoạt động quản lý vận hành được cân đối giữa các công trình với nhau.

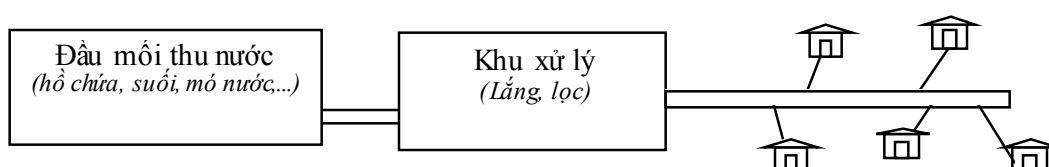
Mô hình cấp nước hình thành bởi yếu tố phần cứng (công trình) và phần mềm (quản lý). Công trình phải đáp ứng được nhu cầu của người sử dụng về số lượng, chất lượng, vệ sinh, phù hợp với phong tục, tập quán sinh hoạt và đối tượng phục vụ... Ví dụ mô hình quản lý công trình cấp nước cho khu dân cư có thu nhập ổn định ở mức trung bình trở lên (thị tứ, chợ,...) có cơ chế ổn định tài chính khác với công trình cấp nước cho khu dân cư có thu nhập thấp và không ổn định (thôn, xóm, ấp, bản vùng sâu...). Chất lượng công trình và yếu tố bền vững của công trình chịu ảnh hưởng bởi khả năng đáp ứng kịp thời và đầy đủ của các nguồn vốn đầu tư cũng như khả năng chi trả của người sử dụng. Chi phí cho các yếu tố phi công trình (tuyên truyền về nước, đào tạo cán bộ quản lý, trang thiết bị quản lý,...) là rất nhỏ

so với tổng giá trị đầu tư công trình nhưng lại góp phần rất lớn vào việc duy trì khả năng vận hành của công trình.

Kỹ thuật công nghệ: Có thể mô tả công trình cấp nước tập trung ở nông thôn Việt nam như sau

+ Loại hình 1. Sử dụng nước từ các mạch nước trên đồi, núi (mỏ nước), xây dựng đập ngăn

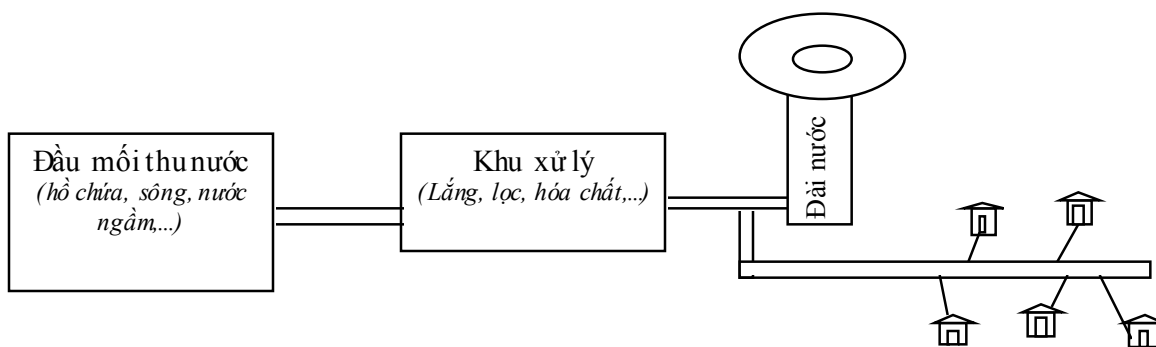
nước, dẫn nước từ đập ngăn về cụm bể chứa và xử lý (bể chứa nước thô, bể lọc cát và bể chứa nước sạch) được đặt trên đồi, núi để tận dụng độ cao tạo áp lực trong đường ống, nước sau khi được lọc từ bể chứa nước sạch theo hệ thống đường ống dẫn xuống cụm dân cư, tại đây trước kia thường có bể chứa hoặc cụm vòi tập chung, tuy nhiên hình thức này không thực sự bền vững.



Hình 3. Loại hình cấp nước đặc trưng khu vực miền núi

+ Loại hình 2. Dùng nguồn nước mặt từ sông, hồ hoặc nước ngầm (giếng khoan), sử dụng bơm dẫn để lấy nước về khu xử lý sau đó bơm

đẩy lên đài nước hoặc bơm trực tiếp vào đường ống dẫn nước tới từng hộ gia đình.



Hình 4. Loại hình cấp nước đặc trưng của khu vực Đồng bằng

- Công nghệ xử lý nước hiện nay được áp dụng phù hợp với từng vùng phụ thuộc vào nguồn nước sử dụng. Đối với công trình sử dụng nước nguồn từ suối, mỏ nước trên cao cơ bản không bị nhiễm bẩn thì sử dụng công nghệ xử lý đơn giản lắng lọc bằng cát; đối với công trình khai thác nước ngầm hoặc nước mặt từ sông hồ nhiều nơi có chứa hàm lượng kim loại nặng hoặc vi sinh vật sử dụng công nghệ lắng lọc, phun mưa, bơm hóa chất (clo).

Sau gần 3 giai đoạn chương trình nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn vấn đề công

nghệ cấp nước công nghệ cấp nước đã cơ bản được định hình theo điều kiện từng vùng, từng địa phương hoặc theo đặc điểm nhu cầu sử dụng, có thể được tổng quát như sau:

- Về giải pháp công trình thu nước đã được rà soát và triển khai rộng khắp cả nước, cơ bản là phù hợp với khả năng nguồn và kỹ thuật xây dựng.

- Công trình cấp nước tập trung đã được đề cập xây dựng ở hầu hết các thôn bản miền núi, những nơi có thể xây dựng được thì cũng đã ít nhất 1 lần được lập dự án và triển khai xây

dựng. Hiện nay một vài địa phương đã thiết kế xây dựng thí điểm một số công trình dẫn nước đến từng hộ gia đình, và lắp đồng hồ đo nước để xác định lượng nước sử dụng. Nhưng đánh giá thực tế cho thấy giải pháp thiết kế xây dựng hoàn chỉnh ở một số dự án ở miền núi có lắp đồng hồ tới tận gia đình cũng cần phải theo dõi đánh giá vì mức thu tiền nước thấp hoặc có đồng hồ nhưng dân vẫn không dùng. Do vậy, ngay giải pháp thiết kế hoàn chỉnh có đồng hồ cho miền núi cũng cần phải thận trọng

- Về giải pháp xử lý: đối với nguồn nước bình thường thì đã phát triển hầu hết các công nghệ để xử lý; đối với các nguồn nước bị ô nhiễm đặc biệt cũng đã có những sản phẩm công nghệ cao để xử lý hoặc đã có khuyến nghị giải pháp thay thế.

- Tuy nhiên vấn đề tổ chức thực hiện để phát triển các công trình cấp nước tập trung đảm bảo hoạt động bền vững vẫn còn nhiều vấn đề cần phải quan tâm. Ví dụ công tác quy hoạch về nước sạch chưa được quan tâm đúng mực dẫn đến sự chênh lệch về khả năng đáp ứng với sự gia tăng nhu cầu nước; trình tự xây dựng khảo sát, đánh giá nguồn nước, xây dựng công trình, hệ thống điều tiết... ít được quan tâm đối với những công trình có quy mô nhỏ làm ảnh hưởng đến khả năng phục vụ và tuổi thọ công trình ... dẫn đến kém hiệu quả và công trình sau xây dựng không vận hành.

Khung chính sách pháp lý: Hiện nay Bộ Nông nghiệp và PTNT là cơ quan quản lý nhà nước về nước sạch nông thôn. Bộ đã tư vấn, trình Chính phủ và phối hợp cùng các Bộ khác ban hành hệ thống văn bản, quy định giúp định hình, hướng dẫn các nhà đầu tư, các đơn vị quản lý về công tác xây dựng và vận hành công trình cấp nước tập trung nông thôn trong đó: Nghị định số 124/2011/NĐ-CP, về sản xuất và tiêu thụ nước sạch; Quyết định 131/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về một số chính sách ưu đãi, khuyến khích đầu tư và quản lý, khai thác công trình cấp nước sạch

nông thôn; Thông tư liên tịch số 04/2013/TTLT-BNNPTNT-BTC-BKHĐT hướng dẫn chế độ quản lý, sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước chi cho Chương trình mục tiêu quốc gia nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn giai đoạn 2012-2015; Thông tư số 54/TT-BTC, Quyết định số 18/2014/QB-TTg; Quyết định số 62/2004/QB-TTg; Quyết định số 366/QĐ-TTg Thông tư liên tịch số 75/2012/TTLT-BTC-BXD-BNNPTNT; Quyết định số 1404/QĐ-BNN-TCTL; TTLT số 37/2014/TTLT-BNNPTNT-BTC-BKHĐT ...

Nhìn chung, các chính sách về nước sạch luôn xem xét ở khía cạnh thị trường bên cạnh vấn đề an sinh xã hội. Tuy nhiên, mặt trái của cách chính sách này là đã tạo môi trường pháp lý để các công trình CNTT được xây dựng và quản lý một cách bột phát, không gắn với quy hoạch và không đảm bảo về mặt tiêu chuẩn kỹ thuật. Bên cạnh đó, chính sách ưu đãi với người có điều kiện đặc biệt, hoàn cảnh khó khăn đôi khi cũng tạo ra tâm lý ỷ lại. Các chính sách, chương trình hỗ trợ như giảm nghèo, di dân tái định cư...thường có tác động không mấy tích cực trong việc thúc đẩy sự phát triển bền vững của công trình và các mô hình quản lý cấp nước (tỉnh Quảng Ngãi, người dân được trợ cấp hầu hết các nhu yếu phẩm như dầu ăn, dầu thắp sáng gạo, muối,... nên việc thu tiền sử dụng nước là hết sức khó khăn). Đó là lý do, các hệ thống CNTT hiện nay thường huy động được rất ít sự tham gia của cộng đồng

Xây dựng mô hình cấp nước tập trung là nhiệm vụ của các cơ quan quản lý với sự tham gia của cộng đồng người hưởng lợi. Một mô hình quản lý được xem là bền vững phải tuân thủ chính sách, Pháp luật của Nhà nước, phong tục tập quán của địa phương, điều kiện kinh tế xã hội của người dân, phù hợp với điều kiện tự nhiên và có công nghệ, đáp ứng được nhu cầu về chất lượng, số lượng, tính kịp thời trong việc cung cấp nước

sạch phục vụ người dân. Để công trình hoạt động ổn định và bền vững ngay từ khi chuẩn bị đầu tư cần có một sự chuẩn bị cho việc hình thành mô hình quản lý trong đó có xem xét đến các yếu tố tác động được phân tích ở trên. Hầu hết các công trình CNTT hiện nay đã và đang dần tiếp cận áp dụng các giải pháp nhằm tăng tỷ lệ cấp nước và phát triển bền vững công trình như kỹ thuật-công nghệ; quản lý, nâng cao chất lượng dịch vụ cấp nước,....

Tuy nhiên tại một số khu vực các yếu tố về điều kiện tự nhiên chưa được xem xét khi lựa chọn các phương án thiết kế công trình làm giảm tuổi thọ hoặc ảnh hưởng đến tính bền vững của công trình (công trình xây dựng xong chỉ hoạt động được thời gian ngắn phải dừng vì nguồn nước cạn kiệt; công trình bị hư hỏng thường xuyên do sạt lở,...); Yếu tố kinh tế xã hội còn chưa được quan tâm đúng mức, người dân không chấp nhận chi trả cho việc sử dụng nước từ các công trình CNTT, hiểu biết về nước sạch và việc bảo vệ công trình CNTT còn rất hạn chế gây khó khăn cho công tác quản lý và sự hoạt động ổn định của công trình (công trình xây dựng xong người dân không dùng do tập quán và thói quen sử dụng nguồn nước truyền thống, đường ống bị gãy, vỡ do người dân chôn thả gia súc, làm nương rẫy,...).

Cơ chế chính sách còn chưa phù hợp với thực tiễn, hệ thống khung pháp lý từ trung ương đến địa phương còn tồn tại những hạn chế nhất định:

+ Về đầu tư xây dựng công trình: Theo hướng dẫn của Chính Phủ tại Quyết định số 131/QĐ-TTg sau 05 năm nhưng mới chỉ có một số tỉnh, thành phố đã có những quy định cụ thể về khuyến khích đầu tư vào xây dựng công trình CNTT phù hợp với địa phương như Hà Nội (32/2014/QĐ-UBND), Hà Nam (29/2012/QĐ-UBND), Hưng Yên (11/2011/QĐ-UBND), Bắc Giang (261/2012/QĐ-UBND), Khánh

Hòa (25/2013/QĐ-UBND), An Giang (50/2010/QĐ-UBND), Bạc Liêu (12/2010/QĐ-UBND),...

+ Về quản lý khai thác công trình: Chính Phủ đã có văn bản chỉ đạo về việc cấp bù giá nước sạch. Tuy nhiên hiện nay mới chỉ có một số vùng thuộc một số tỉnh, thành phố thực hiện chính sách cấp bù giá nước sạch (Hà Nội, Khánh Hòa, Đắk Lắk,...), còn lại hầu hết các tỉnh chưa thực hiện cấp bù giá nước sạch. Khung giá nước sạch khu vực nông thôn được Bộ Tài chính quy định từ 2.000đ/m³ đến 11.000đ/m³ (Thông tư 88/2012/TT-BTC), tuy nhiên thực tế hiện nay một số dự án nước sạch (xây dựng từ nguồn vốn ngân sách thuộc chương trình mục tiêu) được cấp miễn phí hoặc thu với giá từ 500đồng/m³ (Quảng Ngãi, Sơn La, Lai Châu Hà Giang,...), mức thu này không đủ để bù đắp các chi phí phải trả cho công tác quản lý công trình CNTT dẫn đến công trình xuống cấp, giảm chất lượng và số lượng nước cấp, người sử dụng không tin tưởng, không sử dụng và có thể dẫn đến công trình xuống cấp, hỏng, không vận hành.

Ngoài những mô hình cấp nước sinh hoạt cho người dân thuộc khối doanh nghiệp Nhà nước, nhiều mô hình tốt của tư nhân tham gia cung cấp nước sạch nông thôn đã xuất hiện ở một số tỉnh như Đồng Tháp, Tiền Giang, Long An, Hà Nam, Bắc Ninh, Hưng Yên, Hải Dương.. Ước tính cả nước hiện có khoảng 500 hệ thống cấp nước nông thôn do khu vực tư nhân đầu tư, cấp nước cho hơn 500 nghìn người dân. Số lượng quy mô và vốn đầu tư các dự án của khu vực tư nhân ngày càng lớn như Hà Nam có 11 doanh nghiệp. Đặc biệt, tỉnh Thái Bình đã có những chính sách đột phá hỗ trợ tư nhân theo phương thức kết quả đầu ra (hỗ trợ ba triệu đồng/m³ công suất của nhà máy), cho nên hiện đã có 17 doanh nghiệp đăng ký đầu tư xây dựng 19 công trình, với tổng vốn 1.085 tỷ đồng[8].

IV. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

4.1. Kết luận:

Mô hình quản lý là yếu tố quan trọng để nâng cao hiệu quả quản lý các công trình CNTT. Do vậy việc xây dựng mô hình quản lý cần phải được thực hiện bài bản hơn, theo hướng sự hình thành và tồn tại của mô hình phải luôn song song với quá trình xây dựng, khai thác công trình. Mô hình quản lý cần phải đáp ứng được với các yêu cầu về các nhân tố kinh tế-xã hội, kỹ thuật-công nghệ, cơ chế-chính sách,... đồng thời cũng cần phải tạo ra được môi trường thuận cho việc hoạt động và phát triển bền vững công trình.

- Nhu cầu dùng nước của người dân còn ít được quan tâm khi lập dự án đầu tư xây dựng (có nguồn vốn ngân sách) dẫn đến tỷ lệ người dân sử dụng nước ở các công trình CNTT ở nhiều nơi cao, cá biệt có những công trình vừa xây xong đã bỏ không vận hành do người dân không có thói quen sử dụng nước từ công trình CNTT.

- Điều kiện tự nhiên cũng đã được xem xét thông qua lựa chọn nguồn nước và xây dựng công trình đầu mối. Tuy nhiên công tác khảo sát, tìm kiếm nguồn nước còn chưa được xem trọng ở một số nơi.

- Về cơ bản, các giải pháp kỹ thuật - công nghệ hiện nay đã được xem xét, phù hợp với điều kiện tự nhiên, trình độ người quản lý, và đặc điểm nguồn nước cũng như nhu cầu người sử dụng. Tuy nhiên, các vấn đề này cũng cần được điều chỉnh khi xem xét đến nhu cầu sử dụng và chi phí cho việc thay đổi công nghệ của công trình.

- Cơ chế - chính sách hiện hành đã đem lại những hiệu quả tích cực và đang dần tiếp cận đến giải pháp thúc đẩy sự tham gia của các bên trong quá trình huy động nguồn vốn đầu tư xây dựng công trình. Tuy nhiên, về mặt quản lý khai thác thì hệ thống cơ chế chính sách còn nhiều hạn chế trong quá trình triển khai, đặc

biệt các công trình có nguồn vốn nhà nước hỗ trợ trên 90%, do đó chưa thực sự nâng cao được tính bền vững cho các công trình CNTT, rõ nhất là đối với công trình CNTT khu vực miền núi hoặc cấp nước cho vùng có điều kiện khó khăn, những nơi đã và đang được hưởng những chế độ ưu đãi của nhà nước.

4.2. Kiến nghị

- Cơ chế chính sách cần linh hoạt, phù hợp với từng thời điểm cũng như điều kiện thực tế từng vùng, tập trung vào công tác quản lý khai thác nhằm tăng tỷ lệ cấp nước và tính bền vững của mỗi công trình CNTT. Đặc biệt nhà nước mới ban hành Thông tư liên tịch số 37/2014/TTLT-BNNPTNT-BTC-BKHĐT ngày 31 tháng 10 năm 2014 của Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ NN&PTNT về Hướng dẫn thực hiện Quyết định số 131/2009/QĐ-TTg ngày 02 tháng 11 năm 2009 của Thủ tướng Chính phủ về một số chính sách ưu đãi, khuyến khích đầu tư và quản lý, khai thác công trình cấp nước sạch nông thôn. Có thể nói, vấn đề của chính sách là để chính sách đi vào thực tiễn cần đổi mới tư duy, lựa chọn người thực thi chính sách vì vấn đề này vẫn còn rất nhiều hạn chế. Để đảm bảo công bằng giữa đầu tư công và tư nhân phải có quy hoạch, xác định những công trình, dự án để, có khả năng thu hồi vốn nên để khuyến khích kêu gọi tư nhân tham gia; còn đối với những nơi khó khăn mới cần phải hỗ trợ đầu tư của nhà nước.

- Lấy con người (người sử dụng nước) là trung tâm của quá trình hình thành, xây dựng và quản lý khai thác công trình CNTT. Từ đó chất lượng dịch vụ cấp nước cần được xác định ngay từ quá trình chuẩn bị dự án đến quản lý vận hành công trình.

- Xây dựng quy hoạch sử dụng và khai thác nguồn nước, vị trí công trình. Phân cấp quản lý đầu tư xây dựng và quản lý khai thác công trình CNTT trên cơ sở huy động tối đa các đơn vị có chuyên môn và kinh nghiệm.

- Xây dựng hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn về kỹ thuật – công nghệ trong cấp nước để từ đó giúp cho các nhà quản lý, thiết kế có cơ sở lựa chọn áp dụng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Juergen Spickers, 2008. *The Development of the “St.Gallen Management Model”*, Harvard Kenedy school, United States;
- [2] 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;
- [3] IWEM-AusAID, 2013. *Đánh giá độc lập về thực trạng quản lý vận hành công trình cấp nước tập trung nông thôn*. Báo cáo nghiên cứu;
- [4] Nguyễn Thị Lan Hương, 2010. *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 sĩ kinh tế;
- [5] Trương Công Tuấn, 2011. *Nghiên cứu đề xuất một số mô hình quản lý nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác hệ thống cấp nước sạch nông thôn*. Luận văn thạc sĩ. Trường Đại học Thủy lợi.
- [6] Bộ NN&PTNT, 2014. *Kết quả thực hiện Chương trình MTOG Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn năm 2013*. Báo cáo đánh giá
- [7] Báo cáo bộ chỉ số hàng năm của các tỉnh Lai Châu, Sơn La, Hòa Bình, Đắk Lắk, Kiên Giang.
- [8] Ngọc Tâm, 2014. *Bất cập trong quản lý, khai thác công trình cấp nước sinh hoạt*. Bài báo đăng tải trên nhandan.com.vn