

GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG NƯỚC VÀ CÔNG TÁC QUẢN LÝ VẬN HÀNH TRONG CẤP NƯỚC SẠCH NÔNG THÔN VÙNG TÂY NGUYÊN BỊ ẢNH HƯỞNG CỦA HẠN HÁN THIẾU NƯỚC

Lương Văn Anh¹

TÓM TẮT

Trong thời gian vừa qua tỷ lệ cấp nước sạch nông thôn vùng Tây Nguyên tăng nhanh đã góp phần chuyển biến rõ nét hạ tầng kỹ thuật khu vực, giúp người dân tiếp cận được nguồn nước sinh hoạt đạt quy chuẩn tăng đáng kể. Tuy nhiên, vẫn còn rất nhiều người dân nơi đây vẫn chưa thể tiếp cận được sử dụng nguồn nước sạch, nhất là trong bối cảnh ảnh hưởng của hạn hán do biến đổi khí hậu (BĐKH), dịch bệnh. Công tác quản lý vận hành sau đầu tư công trình cấp nước tập trung nông thôn chưa được quan tâm, phần lớn công trình do chính quyền xã hoặc cộng đồng quản lý. Công tác tổ chức quản lý vận hành chưa chuyên nghiệp, nguồn vốn đầu tư, sửa chữa, duy tu bảo dưỡng trong quá trình vận hành khó khăn nên dẫn đến công trình hoạt động chưa hiệu quả, nguồn nước cấp không được đảm bảo chất lượng và số lượng gây ảnh hưởng đến đời sống người dân, đặc biệt trong mùa khô. Đã đánh giá hiện trạng, mô hình quản lý vận hành sau đầu tư công trình cấp nước sinh hoạt tập trung nông thôn vùng Tây Nguyên trong bối cảnh hạn hán. Từ đó, đề xuất được mô hình xã hội hóa quản lý công trình cấp nước tập trung nông thôn dựa vào cộng đồng phù hợp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động các công trình cấp nước nông thôn, phát huy vai trò của cộng đồng trong công tác cấp nước sinh hoạt nông thôn.

Từ khóa: Xã hội hóa, Tây Nguyên, cấp nước sạch nông thôn, quản lý sau đầu tư, cộng đồng.

1. BẶT VẤN ĐỀ

Tây Nguyên là khu vực với địa hình cao nguyên bao gồm 5 tỉnh Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông và Lâm Đồng xếp theo thứ tự vị trí địa lý từ phía Bắc xuống Nam. Đây là vùng có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống, điều kiện địa chất, thủy văn phức tạp với khí hậu mùa khô nóng hạn, mùa mưa nóng ẩm, tập trung 85-90% lượng mưa của cả năm. Từ trước đến nay, người dân nơi đây sử dụng chủ yếu các loại hình giếng khoan, giếng đào lấy nước ngầm để sinh hoạt và ăn uống. Nhưng do nhu cầu ngày một tăng cao, tình trạng khai thác tràn lan cùng với ảnh hưởng của biến đổi khí hậu (hạn hán) diễn ra phức tạp nên việc thiếu nước tại Tây Nguyên diễn ra thường xuyên.

Qua hơn 15 năm triển khai thực hiện Chương trình MTQG nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn và 10 năm Chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới đến nay, diện mạo nông thôn khu vực Tây Nguyên có sự chuyển biến rõ nét, với hệ thống cơ sở hạ tầng, kỹ thuật xã hội dần được đầu tư. Hàng nghìn công trình cấp nước sinh hoạt đã được đầu tư từ nhiều nguồn vốn khác nhau nhằm mục đích giúp

người dân tiếp cận được nguồn nước đảm bảo vệ sinh. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều người dân nơi đây chưa thể tiếp cận được nguồn nước sạch, một số công trình không hoạt động hoặc hoạt động kém hiệu quả gây lãng phí tài sản. Tính đến cuối năm 2020, theo số liệu điều tra, báo cáo của các tỉnh, toàn vùng đã có 92% dân số nông thôn sử dụng nguồn nước sinh hoạt hợp vệ sinh, 25% dân số nông thôn toàn vùng có cơ hội tiếp cận và sử dụng nguồn nước đạt QCVN 02:2009/BYT, trong đó có khoảng 22% số hộ sử dụng nước sạch từ các công trình cấp nước tập trung.

Bên cạnh những kết quả đạt được, cấp nước sinh hoạt nông thôn ở Tây Nguyên vẫn có những hạn chế nhất định, cụ thể:

- Tỷ lệ người dân khu vực nông thôn được sử dụng nước sạch còn thấp so với cả nước. Công trình cấp nước tập trung quy mô nhỏ, thiếu đồng bộ, hệ thống mạng đường ống chưa bao phủ hết các khu vực dân cư có nhu cầu sử dụng nước.

- Nguồn nước thô cung cấp cho các nhà máy nước hiện khai thác từ các hồ nhỏ không ổn định; nguồn nước dưới đất ngày càng bị suy kiệt.

- Số lượng công trình hoạt động kém bền vững và không hoạt động cao, chất lượng nước ở nhiều

¹ Tổng cục Thủy lợi

công trình cấp nước chưa được kiểm tra, giám sát, công tác vận hành bảo dưỡng nhiều nơi còn buông lỏng, trách nhiệm không rõ ràng.

Thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước về việc nâng cao hiệu quả khai thác, sử dụng tài nguyên nước trong điều kiện ảnh hưởng hạn hán, cần thiết phải tăng cường quản lý nâng cao hiệu quả công trình, điều chỉnh mô hình quản lý phù hợp là vấn đề trọng tâm cần ưu tiên. Việc đánh giá hiện trạng và đề xuất mô hình xã hội hóa quản lý công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn sau đầu tư dựa vào cộng đồng đang chuyển dần sang đơn vị sự nghiệp, tư nhân của các địa phương chịu ảnh hưởng hạn hán vùng Tây Nguyên. Điều này nhằm tránh lãng phí tài sản và nâng cao tỷ lệ người dân được sử dụng nước sạch trong bối cảnh biến đổi khí hậu, hướng tới đạt được chỉ tiêu về nước sạch trong xây dựng nông thôn mới.

2. CÁCH TIẾP CẬN VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Cách tiếp cận

Cách tiếp cận từ dưới lên trên, từ cộng đồng và chính quyền địa phương cấp xã đến cơ quan quản lý cấp huyện, cấp tỉnh để đánh giá thực trạng và những khó khăn, tồn tại và vướng mắc cơ chế chính sách trong các mô hình tổ chức quản lý cấp nước sinh hoạt nông thôn hiện có tại vùng Tây Nguyên.

Bảng 1. Ảnh hưởng hạn hán, khan hiếm nước vùng Tây Nguyên năm 2020

Tỉnh	Gia Lai	Đắk Nông	Kon Tum	Đắk Lắk	Lâm Đồng
Số hộ gia đình	255.000	565.260	237.079	331.787	196.724
Diện tích (km ²)	15.537	6.513	9.690	13.123	9.774
Số hộ thiếu nước sinh hoạt	1.300	672	3.594	2.112	445

(Nguồn: Báo cáo ảnh hưởng của hạn hán đến cấp nước sinh hoạt nông thôn trên địa bàn các tỉnh năm 2020, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn các tỉnh Tây Nguyên)

Trong những năm gần đây, hiện tượng hạn hán ở Tây Nguyên ngày càng tiêu cực, thời gian hạn hán xảy ra dài hơn, mức độ gay gắt. Đợt mùa khô 2019-2020, nhiệt độ tăng cao, lượng mưa ít gây thiếu nước nghiêm trọng, đe dọa đến đời sống người dân. Ngoài ra, nhiều hồ thủy lợi ở các huyện, thành phố rơi vào tình trạng bị bồi lấp, giảm dung tích. Từ đó, đặt ra nhiều thách thức trong việc đáp ứng đủ nhu cầu về cấp nước sinh hoạt.

Để đối phó với tình hình hạn hán, tới thời điểm hiện tại, trên địa bàn vùng Tây Nguyên đã có 1.277 công trình cấp nước tập trung nông thôn (CTCNTNT), căn cứ vào mức độ đầu tư, công trình được phân ra làm ba loại như sau:

- Loại một, công trình được đầu tư hoàn chỉnh: là công trình được đầu tư có đầy đủ các hạng mục từ

Cách tiếp cận hệ thống để đánh giá việc thực hiện xã hội hóa dựa trên các yếu tố tác động và các điều kiện thực tế tại Tây Nguyên.

Cách tiếp cận kết hợp ứng dụng khoa học tiên tiến với biện pháp truyền thống và giáo dục trong việc đề xuất các giải pháp mô hình quản lý công trình cấp nước tập trung nông thôn sau đầu tư phù hợp.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp thu thập tài liệu, phân tích tổng hợp số liệu, thông tin và lập báo cáo cùng với phương pháp thống kê: Cung cấp nguồn thông tin thứ cấp để có được tổng quan ban đầu về các vấn đề nghiên cứu;

Phương pháp điều tra khảo sát hiện trường: Cung cấp nguồn thông tin sơ cấp để kiểm chứng các nhận định ban đầu thu thập được từ nguồn thông tin thứ cấp.

Phương pháp tham vấn chuyên gia: Tham khảo ý kiến các chuyên gia, các nhà nghiên cứu, cơ quan quản lý địa phương về giải pháp thực hiện xã hội hóa mô hình quản lý, vận hành công trình cấp nước nông thôn phù hợp với vùng hạn hán thuộc Tây Nguyên.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

3.1. Hiện trạng cấp nước sinh hoạt nông thôn vùng Tây Nguyên trong bối cảnh hạn hán

thu nguồn nước thô, khu xử lý nước, bể chứa, đường ống phân phối, đồng hồ đến các hộ gia đình. Số lượng khoảng hơn 800 công trình, chủ yếu tập trung tại Kon Tum, Lâm Đồng...

- Loại hai, công trình được đầu tư chưa hoàn chỉnh - công trình cấp nước công cộng (bến nước,...): chỉ có các hạng mục nguồn nước, bể chứa (chỉ là cụm cấp nước công cộng, người dân tự lấy nước và vận chuyển về nhà sử dụng): Loại hình này rải rác khắp vùng, do tập quán sử dụng trước đây của người dân.

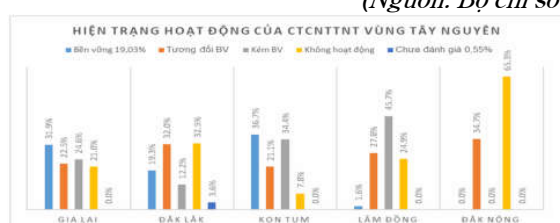
- Loại ba, công trình được đầu tư chưa hoàn chỉnh - không hạng mục xử lý và đồng hồ, chỉ có các hạng mục: nguồn nước, bể chứa và đường ống phân phối nước đến hộ gia đình... Có khoảng hơn 100 công trình, tập trung nhiều ở Gia Lai.

Trong đó, công trình hoạt động bền vững chiếm 53,33%; công trình chưa được đánh giá chiếm 19,39%; công trình hoạt động kém và không hoạt động 0,55% (Bảng 2).

Bảng 2. Hiện trạng hoạt động của CTCNTTNT vùng Tây Nguyên

Tỉnh	Tổng số công trình	Hiện trạng hoạt động				
		Bền vững	Tương đối bền vững	Kém bền vững	Không hoạt động	Chưa đánh giá
Gia Lai	276	88	62	68	58	0
Đắk Lắk	197	38	63	24	64	7
Kon Tum	308	113	65	106	24	0
Lâm Đồng	245	4	68	112	61	0
Đắk Nông	251	0	87	0	164	0
Tổng cộng	1.277	243	345	310	371	7

(Nguồn: Bộ chỉ số nước sạch nông thôn năm 2020 các tỉnh vùng Tây Nguyên)



Hình 1. Tỷ lệ hiện trạng hoạt động các CTCNTT vùng Tây Nguyên

Các CTCNTT tại vùng Tây Nguyên chủ yếu là những công trình đầu tư quy mô nhỏ dưới 250 hộ (khoảng 1.182 công trình, chiếm 93%). Đây cũng là vùng có tỷ lệ này cao nhất cả nước. Và hiện trạng hoạt động cũng như sự quản lý về CTCNTTNT tại tỉnh Đắk Nông đang gặp nhiều khó khăn, bất cập nhất của khu vực Tây Nguyên, khi có tới 65,3% công trình không

hoạt động và tỷ lệ công trình hoạt động bền vững, tương đối bền vững cộng lại là rất thấp 34,7%.

Theo đánh giá chung, số công trình không hoạt động của vùng Tây Nguyên khá cao, những công trình này có tỷ lệ tổng vốn đầu tư nhỏ <10%, được xây dựng từ khá lâu nên về chất lượng công trình đã xuống cấp. Quy mô thường nhỏ tới trung bình, công suất khai thác trung bình theo thiết kế/thực tế là 3 - 2.500 m³/ngày đêm nhưng nhiều công trình chưa khai thác hết công suất thiết kế. Quy mô công suất và phạm vi phục vụ chưa đáp ứng kịp thời nhu cầu sử dụng nước sạch ngày càng cao của người dân tại đây.

3.2. Hiện trạng mô hình quản lý vận hành các CTCNTT

Bảng 3. Hiện trạng các mô hình quản lý CTCNTT vùng Tây Nguyên

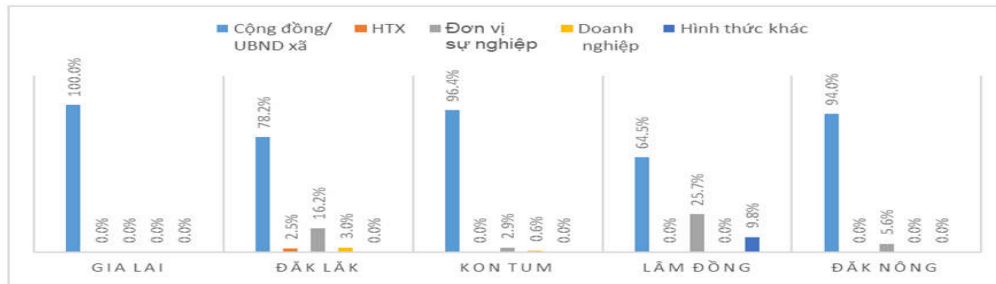
Tỉnh	Tổng số công trình	Mô hình quản lý				
		Cộng đồng/UBND xã	HTX	Đơn vị sự nghiệp	Doanh nghiệp	Khác
Gia Lai	276	276	0	0	0	0
Đắk Lắk	197	154	5	32	6	0
Kon Tum	308	297	0	9	2	0
Lâm Đồng	245	158	0	63	0	24
Đắk Nông	251	236	0	14	0	0
Tổng cộng	1.277	1.121	5	118	8	24

(Nguồn: Bộ chỉ số nước sạch nông thôn năm 2020 các tỉnh Tây Nguyên)

Trên cơ sở điều tra, khảo sát hiện trạng cấp nước sinh hoạt nông thôn, sự tham gia của người sử dụng nước cho thấy các công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn vùng Tây Nguyên có hệ thống đơn giản, chưa hoàn chỉnh, chủ yếu được quản lý bởi UBND xã và cộng đồng. Cụ thể được thể hiện tại bảng 3.

Theo như biểu đồ thống kê, mô hình UBND xã/cộng đồng quản lý được áp dụng phổ biến nhất

tại vùng Tây Nguyên, chiếm 87,8%. Đây là mô hình thường được ưu tiên áp dụng ở các vùng khó khăn như vùng núi, vùng khó khăn... công trình thường là quy mô nhỏ, người dân phải lấy nước ở đầu vòi cấp nước tập trung hoặc trong các bể chứa nước sạch trên địa bàn. Mô hình này cần có nguồn vốn đầu tư lớn do hệ thống cấp nước phân tán và còn gặp khó khăn trong việc triển khai cấp nước đến từng hộ dân khi mật độ dân cư phân bố thưa thớt.



Hình 2. Hiện trạng mô hình quản lý CTCNTTNT vùng Tây Nguyên

Tiếp đó là mô hình đơn vị sự nghiệp quản lý, nhưng chiếm tỷ lệ không nhiều (chỉ khoảng 9,2%). Các mô hình quản lý khác chỉ đang manh mún hình thành, chưa được phổ biến, tiếp cận rộng rãi, nhất là xã hội hóa về quản lý CTCNTT càng chưa được thu hút tại đây. Tuy vậy, với các mô hình như Hợp tác xã, doanh nghiệp nhà nước vẫn đang làm tốt vai trò quản lý của họ, giúp cho các công trình hoạt động khá tốt, được người dân hưởng ứng, tin tưởng. Điều này cần được nhân rộng hơn.

3.3. Về thực hiện các chính sách thúc đẩy xã hội hóa trong cấp nước sinh hoạt nông thôn

Cùng với các Chương trình MTQG về nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn, Chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới, Chương trình 135...Chính phủ đã ban hành các chính sách nhằm thúc đẩy xã hội hóa trong đầu tư và quản lý công trình cấp nước sinh hoạt. Quyết định 131/2009/QĐ-TTg ngày 02/11/2009 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 37/2014/TTLTBNNPTNT-BTC-BKHĐT ngày 31/10/2014 về hướng dẫn thực hiện Quyết định 131/2009/QĐ-TTg. Qua quá trình thực hiện tại vùng Tây Nguyên cho thấy, các địa phương chưa thể chủ động ban hành các chính sách riêng phù hợp nhằm hỗ trợ công tác xã hội hóa đầu tư và quản lý công trình cấp nước nông thôn như: ưu đãi về sử dụng đất, hỗ trợ đầu tư xây dựng công trình, ưu đãi về thuế, hỗ trợ bù giá nước sạch. Riêng chỉ có tỉnh Đắk Lắk đã cơ bản thực hiện ưu đãi đất đai theo Quyết định 131/QĐ-TTg thông qua quyết định chi tiết của tỉnh (Quyết định số 22/2016/QĐ-UBND ngày 20/5/2016 về quy định một số chính sách ưu đãi, hỗ trợ, khuyến khích đầu tư, quản lý CTCNTTNT tỉnh Đắk Lắk). Thời gian gần đây thực hiện Nghị định số 57/2018/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 17/4/2018, về cơ chế, chính sách khuyến khích

doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn trong đó có ưu đãi, hỗ trợ cho các đơn vị đầu tư trong cấp nước sạch nông thôn, như khu vực Tây Nguyên nhưng chưa triển khai chưa được mô hình nào.

Nhằm hỗ trợ cho công tác quản lý công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn, Nhà nước cũng ban hành chính sách hỗ trợ nhằm giảm bớt gánh nặng cho đơn vị quản lý khi mức thu giá nước theo quy định luôn không đảm bảo được nguồn thu cho công tác quản lý, vận hành, sửa chữa bảo dưỡng. Liên Bộ Nông nghiệp & Phát triển nông thôn, Tài chính và Xây dựng ban hành Thông tư liên tịch số 75/2012/TTLT-BTC-BXD-BNNPTNT ngày 15/5/2012 về Hướng dẫn nguyên tắc, phương pháp xác định và thẩm quyền quyết định giá tiêu thụ nước sạch tại các đô thị, khu công nghiệp và khu vực nông thôn. Dựa trên phương pháp xác định này, các đơn vị quản lý khai thác sẽ thực hiện tính đúng, tính đủ để trình các địa phương hỗ trợ bù giá nước khi giá quy định thấp hơn giá tính đúng, tính đủ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ tình hình thực tế cân đối ngân sách địa phương, quyết định cấp bù từ ngân sách địa phương hoặc nguồn chương trình mục tiêu (nếu có), trong trường hợp giá bán nước sạch nông thôn do Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định thấp hơn giá thành được tính đúng tính đủ theo quy định của pháp luật (nhưng đến nay chưa có đơn vị nào được bù giá nước). Để tăng cường cho việc hỗ trợ quản lý, đặc biệt là thực hiện bù giá nước, Chính phủ ban hành Chỉ thị số 35/CT-TTg ngày 27/12/2016 về tăng cường quản lý, nâng cao hiệu quả khai thác và sử dụng bền vững công trình cấp nước sạch nông thôn tập trung. Như vậy, có thể thấy các chính sách ban hành đã tạo điều kiện rất lớn cho công tác xã hội hóa đầu tư và quản lý hệ thống cấp nước sinh hoạt nông thôn. Tuy nhiên, việc triển khai vào thực tế của các chính sách còn gặp nhiều khó khăn do chưa có những hướng dẫn cụ thể hơn để triển khai xã hội hóa trong lĩnh vực cấp nước (đối với Thông tư liên tịch số

37/2014/TTLTBNNPTNT-BTC-BKHĐT) hay chưa thực hiện được bù giá nước do thủ tục thẩm định giá tương đối phức tạp hoặc ngân sách địa phương không đủ chi. Cách ban hành giá nước ở các tỉnh vùng Tây Nguyên còn khác nhau. Có tỉnh chỉ ban hành giá thành (Đắk Lắk), có tỉnh đã ban hành có thuế VAT và một số loại phí khác (Gia Lai, Đắk Nông). Việc ban hành như vậy sẽ khó khăn cho quản lý chung và không ban hành rõ ràng và đầy đủ nhiều loại phí, thuế sẽ gặp khó khăn trong quá trình thu vì người dân thường không quan tâm nhiều các thành phần trong giá mà họ chỉ quan tâm đến giá, tiền cuối cùng mà họ phải chi trả. Mới chỉ có tỉnh Đắk Lắk thực hiện cơ chế cấp bù giá nước sạch nông thôn cho đơn vị quản lý vận hành cấp nước (Trung tâm Nước sạch và VSMT nông thôn tỉnh Đắk Lắk) theo Quyết định số 33/2014/QĐ-UBND ngày 8/10/2014 của Ủy ban nhân dân tỉnh về cấp bù, hỗ trợ kinh phí hàng năm cho các tổ chức, cá nhân quản lý, khai thác công trình cấp nước sạch nông thôn tập trung trên địa bàn tỉnh Đắk Lắk, bốn địa phương còn lại không thực hiện cơ chế cấp bù giá nước sạch nông thôn.

3.4. Đánh giá chất lượng nước cấp sinh hoạt nông thôn vùng Tây Nguyên

Với nhiều hộ dân tại nông thôn Tây Nguyên, nước giếng đào, giếng khoan vẫn là nguồn nước chính được sử dụng trong ăn uống và sinh hoạt hằng ngày. Tuy nhiên, hiện nay nguồn nước này đã không còn an toàn, tiềm ẩn rất nhiều nguy hại cho sức khỏe. Các công trình cấp nước sinh hoạt tập trung tại Tây Nguyên phần lớn không có hạng mục xử lý, lại được đầu tư từ lâu (hơn 12 năm), nguồn nước khai thác đã bị suy thoái, nước ngầm từ giếng khoan nhiều sắt và mangan, nước có màu vàng sẫm, đóng cặn ở đường ống nước thô, làm cản trở dòng chảy và hỏng máy bơm nước.



Hình 3. Nguồn nước tại công trình cấp nước sinh hoạt tập trung xã Chư Crăm, huyện CRông Pa, tỉnh Gia Lai, tháng 3/2021

Theo kết quả khảo sát, chất lượng nước tại vùng Tây Nguyên hầu hết đều có chỉ số *E. coli*,

Coliform, sắt, mangan và nitrat vượt ngưỡng tiêu chuẩn so với quy chuẩn của Bộ Y tế. Điển hình mẫu ở tỉnh Đắk Lắk, theo kết quả 30 mẫu thử nghiệm chất lượng nước giếng đào của Viện Vệ sinh dịch tễ Tây Nguyên và Công ty Cổ phần cấp nước Đắk Lắk tại 5 xã, phường khu vực ngoại ô TP. Buôn Ma Thuột ngày 24/11/2020 cho thấy: có 30/30 mẫu có chỉ số *E. coli* và *Coliform* vượt ngưỡng tiêu chuẩn (Tiêu chuẩn QCVN01-1:2018/BYT là *E. coli* 100 ml và *Coliform* < 3/100 ml), trong đó có 23/30 mẫu *E. coli* > 20/100 ml và 23/30 mẫu *Coliform* > 150/100 ml. Ngoài ra, kết quả thử nghiệm cũng cho thấy có 23/30 mẫu có chỉ số nitrat (NO_3^-) dao động từ 2,27-167 mg/l tính theo N, vượt ngưỡng tiêu chuẩn hơn 80 lần (Tiêu chuẩn QCVN01-1:2018/BYT; $\text{NO}_3^- \leq 2$ mg/l tính theo N).

3.5. Tồn tại và nguyên nhân

3.5.1. Những tồn tại

Nhu cầu sử dụng nước sạch phục vụ cho sinh hoạt và các hoạt động khác của nhân dân khu vực nông thôn trong vùng Tây Nguyên trong bối cảnh hạn hán, khan hiếm nước rất lớn. Tuy vậy số lượng cung cấp không đủ đáp ứng do còn nhiều nơi chưa được đầu tư, nguồn vốn và tiến độ đầu tư chưa đáp ứng kịp thời. Một số công trình hiện có đã vận hành vượt quá công suất thiết kế gây thiếu nước cục bộ trong mùa khô hoặc chưa có hệ thống xử lý, chất lượng nước chưa đạt Quy chuẩn của Bộ Y tế, mạng tuyến ống phân phối nước và tuyến ống truyền tải bổ sung nguồn nước giữa các công trình còn hạn chế, chưa được đầu tư nâng cấp mở rộng.

Khả năng nguồn kinh phí từ ngân sách Trung ương, các nhà tài trợ và địa phương có hạn, sự tham gia của các thành phần kinh tế đầu tư cấp nước nông thôn còn gặp nhiều khó khăn; chưa có doanh nghiệp đầu tư.

Các công trình vùng Tây Nguyên sử dụng nguồn nước dưới đất bằng giếng khoan, giếng đào có nguy cơ ngày càng suy thoái về lưu lượng và biến động về chất lượng nước. Chất lượng nguồn nước mặt các sông suối, ao hồ, công trình thủy lợi xuống cấp, biến động theo chiều hướng xấu, nhất là giai đoạn chuyển từ mùa khô sang mùa mưa gây ảnh hưởng trực tiếp đến công tác xử lý vận hành.

3.5.2. Nguyên nhân

- Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng công trình nước sạch ngưng hoạt động, bỏ hoang quá

nhiều trên địa bàn. Do đặc điểm về tự nhiên, nguồn nước khó khăn, phân bố dân cư không tập trung, thiếu vốn đầu tư nên quy mô công trình manh mún, suất đầu tư công trình nông thôn và chi phí quản lý vận khá cao, trong khi thu nhập của dân còn thấp, chính sách khuyến khích đầu tư của Nhà nước và cơ chế quản lý giá nước chưa thật sự phù hợp với điều kiện ở Tây Nguyên, chưa thu hút nguồn lực từ các thành phần kinh tế.

- Nhiều CTCNTT đầu tư xây dựng ở các thôn, buôn làng vùng sâu, vùng đồng bào dân tộc thiểu số khó khăn, thu nhập người dân còn thấp, không đóng đủ tiền nước để chi trả tiền điện, tiền bảo trì, sửa chữa công trình khi có sự cố nhỏ cũng có thể làm công trình không thể vận hành, gây lãng phí đầu tư...

- Tình trạng biến đổi khí hậu, hạn hán thường xuyên xảy ra trong các năm qua làm cho nguồn nước dưới đất và cả nguồn nước mặt bị ảnh hưởng nên tình trạng tranh chấp nguồn nước sử dụng cho mục đích sản xuất nông nghiệp và cung cấp nước sinh hoạt vẫn còn diễn ra phổ biến vào các tháng cuối mùa khô.

- Trình độ, năng lực, kinh nghiệm, thu nhập của lực lượng cán bộ nhân viên quản lý vận hành còn hạn chế so với yêu cầu thực hiện nhiệm vụ với tốc độ phát triển khá nhanh về số lượng và quy mô của các công trình.

- Công tác hỗ trợ, phối hợp của các ngành, địa phương trong công tác quản lý đầu tư và quản lý khai thác nước sinh hoạt có trường hợp còn chưa tích cực, đồng bộ; việc ưu tiên sử dụng nguồn nước cấp cho sinh hoạt theo quy định của Luật Tài nguyên nước chưa được thực hiện nghiêm túc trong thực tế.

- Chưa có cơ chế chính sách phù hợp về khuyến khích đầu tư, giá nước và sự hỗ trợ tích cực của các địa phương để thu hút các nguồn vốn đầu tư từ các thành phần kinh tế trong lĩnh vực cấp nước sạch nông thôn; nguồn vốn đầu tư từ ngân sách địa phương có hạn.

- Công tác truyền thông chưa thực sự hiệu quả, người dân chưa nhận thức được rõ vai trò của nước sạch với đời sống, chưa vận động được sự tham gia của nhiều nguồn lực tham gia vào công tác nước sạch nông thôn, còn trông chờ, ỉ lại vào vốn ngân sách nhà nước.

4. ĐỀ XUẤT MÔ HÌNH QUẢN LÝ VẬN HÀNH SAU ĐẦU TƯ DƯA VÀO CỘNG ĐỒNG

Kết quả điều tra, đánh giá tại 5 tỉnh vùng Tây Nguyên cho thấy các công trình cấp nước thường có quy mô nhỏ lẻ, đường ống dài, mật độ cấp nước nhỏ, chủ yếu được quản lý bởi cộng đồng nên thiếu sự ràng buộc về mặt pháp lý giữa các hộ sử dụng nước và đơn vị quản lý vận hành. Người dân chưa thực sự tham gia vào đầu tư hay quản lý công trình. Do chưa có cơ chế cụ thể, cũng như nhu cầu thực sự các hộ dân đang ngày tăng lên so với trước đây, trước ảnh hưởng của hạn hán, dẫn đến công tác quản lý vận hành công trình còn trông chờ vào sự hỗ trợ của Nhà nước.

Trên cơ sở những phân tích về hiện trạng, chính sách, sự tham gia của người dân, đề xuất mô hình xã hội hóa quản lý công trình cấp nước tập trung nông thôn phù hợp vùng Tây Nguyên như sau:

4.1. Mô hình xã hội hóa quản lý thông qua Ban đại diện

Thực tế, công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn thường được đầu tư xây dựng qua các giai đoạn và bằng nhiều nguồn vốn khác nhau: Vốn ngân sách, vốn góp từ dân hoặc vốn tư nhân, tài trợ nước ngoài, vốn vay... Vì vậy, Nhà nước, nhân dân và nhà đầu tư tư nhân có quyền sở hữu công trình theo tỷ lệ vốn góp. Giá trị tài sản công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn theo mô hình đối tác công tư được hình thành từ ngân sách nhà nước, vốn của nhà đầu tư tư nhân hoặc đóng góp của người sử dụng nước.

Vấn đề là chưa rõ ràng trong quy định chủ sở hữu tài sản (công trình cấp nước, trạm xử lý...), 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 nông thôn vùng Tây Nguyên còn nhiều khó khăn, nên khả năng hoàn vốn đầu tư qua tiền nước không khả thi trong thực tế.

Mô hình xã hội hóa quản lý thông qua Ban đại diện là hình thức 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 cộng đồng hưởng lợi và nhà đầu tư. Trong đó, 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 tại những công trình liên xã. Cộng đồng người hưởng lợi bầu ra đại diện của mình tham gia vào Ban đại diện. Từ đó, Ban đại diện sẽ đưa ra các quyết sách chiến lược liên quan đến công trình như: phạm vi cấp nước, chất lượng dịch vụ, quy 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... 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 kì, 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.

4.2. Mô hình xã hội hóa quản lý theo hợp đồng

Đối với những CTCNTTNT có 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%), Đề tài đề xuất mô hình xã hội hóa quản lý theo Hợp đồng giữa chính quyền và tổ chức dựa vào cộng đồng. Tổ chức dựa vào cộng đồng ở đây có thể là tổ hợp tác, Hợp tác xã... như hiện có.

Trong giai đoạn đầu tư, cơ quan đầu tư dự án ký hợp đồng với tổ chức dựa vào cộng đồng quản lý vận hành công trình. Tổ chức dựa vào cộng đồng sẽ lựa chọn nhà thầu, ký hợp đồng với các đơn vị cung cấp nguyên vật liệu, hỗ trợ kỹ thuật... UBND huyện/xã hoặc Ban quản lý dự án sẽ xác nhận cho các hợp đồng ký với nhà thầu với tư cách chứng thực.

Giai đoạn sau đầu tư, dự án chuyển trách nhiệm chủ quản công trình cho UBND huyện/xã. UBND huyện/xã ký hợp đồng khai thác vận hành, trao quyền quản lý cho tổ chức dựa vào cộng đồng (tổ hợp tác/tổ tự quản; Hợp tác xã...) đã được thành lập hiện có. Các quyết sách sẽ do người dân quyết với sự hướng dẫn của UBND huyện/xã.

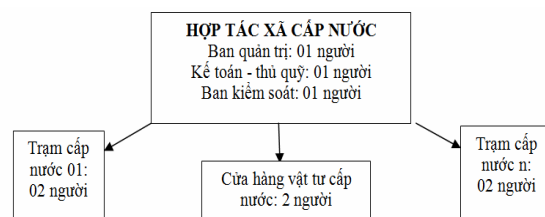
4.3. Một số mô hình tổ chức quản lý CTCNTTNT dựa vào cộng đồng đã được hình thành tại vùng Tây Nguyên

4.3.1. Mô hình Hợp tác xã cấp nước

Mô hình Hợp tác xã cấp nước (HTX) quản lý công trình cấp nước có quy mô từ nhỏ tới trung bình (50-300 m³/ngđ) hoặc công suất trung bình (300-500 m³/ngđ) hành chính liên thôn/toàn xã. Mô hình này có thể hoạt động nhiều dịch vụ nhằm tạo nguồn thu cho tổ chức. 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. 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 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.

Mô hình HTX điều chỉnh lại bộ máy tổ chức, chú trọng công tác tập huấn nâng cao năng lực, cập nhật điều chỉnh Quy chế thường xuyên phù hợp cơ chế thị trường. Đổi mới cách quản lý, tạo tích lũy để tái đầu tư, tạo nguồn thu.



Hình 4. Mô hình Hợp tác xã cấp nước tại vùng Tây Nguyên

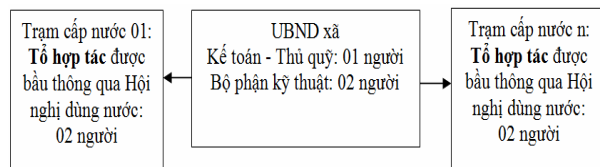
Mô hình được tổ chức và vận hành theo Luật HTX nên minh bạch về tài chính, có tích lũy về tài chính đảm bảo cho duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa cho công trình kịp thời; người quản lý vận hành công trình có chuyên môn, nghiệp vụ đồng thời trả lương

theo thị trường lao động phù hợp tại địa phương, người lao động được nâng cao tay nghề, có công việc ổn định, có trách nhiệm với công việc điều này góp phần đảm bảo công trình được hoạt động bền vững.

4.3.2. Mô hình Tổ hợp tác/Tổ tự quản

Đây là hình thức cộng đồng sở hữu và vận hành. Tổ hợp tác được thành lập theo quy định của Bộ luật Dân sự. Mô hình này có thể quản lý công trình cấp nước sinh hoạt quy mô nhỏ <50 m³/ngđ và quy mô trung bình (50-300 m³/ngđ).

Tổ hợp tác được đề xuất hoạt động dưới sự quản lý của UBND xã, 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 hỗ trợ bù giá nước (từ nguồn ngân sách nhà nước), hỗ trợ về nâng cao năng lực, nâng cấp, sửa chữa lớn. Theo mô hình này, người dân đóng vai trò “người hưởng lợi”, đóng góp xây dựng, tham gia vào quá trình ra quyết định. Đối với vấn đề tài chính, hướng tới hạch toán độc lập, nên thu không đủ chi cho mọi hoạt động quản lý vận hành, duy tu, bảo dưỡng... đủ đảm bảo cho một số hoạt động gián tiếp như lương cán bộ quản lý, vận hành...



Hình 5. Sơ đồ cơ chế tổ chức mô hình Tổ hợp tác để xuất tại Tây Nguyên

Với ưu điểm người quản lý vận hành là người sinh sống tại địa phương nên việc vận động thêm các hộ gia đình khác kết nối và sử dụng nước trở lên dễ dàng hơn và cùng nếp sống văn hóa địa phương, cùng bảo vệ, quản lý, giám sát công trình cấp nước điều này thực sự hiệu quả ở những vùng đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống.

4.3.3. Mô hình Hội sử dụng nước

Mô hình này xuất phát từ tỉnh Đắk Lắk và đang được đánh giá khá tốt, cần nhân rộng. 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.

Mô hình này đã giải quyết được công tác đưa nước hợp vệ sinh đến được hộ dân nông thôn và phát huy dân chủ cơ sở. Huy động được sự 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. 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.

Hội sử dụng nước bầu ra một Ban quản lý, gồm từ 1-4 người, tùy theo quy 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.

Trong mô hình này, người hưởng lợi chính là người tự chủ mọi công đoạn (giám sát xây dựng, tổ chức, quản lý, vận hành) xuất phát từ chính nhu cầu của người dân, việc tự đảm bảo cấp nước cho chính mình đã giúp cho cộng đồng sử dụng nước có ý thức bảo vệ, giám sát, duy trì và phát huy hiệu quả của công trình. Có thể nói đây là một mô hình cần được đánh giá và phát huy để đảm bảo cấp nước cấp cơ sở, quy mô nhỏ tại những vùng lồi, nơi mà các dịch vụ cấp nước chưa thể vươn tới. Sự tham gia của cộng đồng người hưởng lợi ở đây chính là một hình thức xã hội hóa trong cấp nước nông thôn, huy động nội lực từ chính người sử dụng nước để phục vụ chính nhu cầu thiết yếu của họ, điều này nói lên tính chủ động của người dân trong cấp nước sinh hoạt và đặc biệt có ý nghĩa trong điều kiện ảnh hưởng của hạn hán thiếu nước sinh hoạt ở một số vùng nông thôn hiện nay.

5. KIẾN LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

So với các vùng khác trên cả nước, Tây Nguyên có tốc độ phát triển kinh tế chưa cao, mức độ gia tăng dân số, nhất là tăng cơ học ở các đô thị mới hình thành và các thị tứ làm cho nhu cầu sử dụng nước sạch phục vụ cho sản xuất và sinh hoạt ở một số khu vực gia tăng đột biến. Tính đến cuối năm 2020, trên địa bàn vẫn còn nhiều khu dân cư tuy đã được đầu tư công trình cấp nước tập trung nhưng công suất chưa đáp ứng đủ nhu cầu trong bối cảnh hạn hán, khan hiếm nước. Đồng thời, vẫn còn gần 8% dân số nông thôn toàn vùng, chưa được sử dụng nguồn nước sinh hoạt hợp vệ sinh nhất là các khu dân cư quy mô nhỏ, phân tán. Việc triển khai đảm bảo cấp nước sinh hoạt vùng Tây Nguyên là nhiệm vụ cấp thiết. Do vậy, cần đảm bảo sự hoạt động hiệu quả của các công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn, tránh lãng phí đầu tư, thông qua mô hình quản lý vận hành hợp lý, phù hợp với đặc điểm của vùng Tây Nguyên; huy động sự tham gia quản lý từ các thành phần kinh tế; bên cạnh đó, cần phải thực hiện nhiều giải pháp đồng bộ về truyền thông hiệu quả, cơ chế phù hợp, ứng dụng khoa học - công nghệ, đào tạo nguồn nhân lực, tăng cường năng lực cho các đơn vị quản lý khai thác công trình cấp nước, đề cao sự tham gia của cộng đồng, nâng cao vai trò của người sử dụng nước trong công tác xây dựng, bảo vệ công trình, quản lý vận hành công trình cấp nước sinh hoạt nông thôn đặc

biệt làm thế nào để các doanh nghiệp, tư nhân tham gia vào đầu tư, quản lý vận hành để từng bước góp phần đảm bảo bền vững công trình cấp nước sạch nông thôn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, 2019. Báo cáo về nguy cơ hạn hán, thiếu nước ở khu vực Trung bộ và Tây Nguyên trong mùa khô 2019-2020.
2. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Sổ tay hướng dẫn quản lý công trình cấp nước nông thôn cấp xã.
3. Đặng Ngọc Hạnh, 2018. Đánh giá kết quả thực hiện chính sách xã hội hóa cấp nước nông thôn và đề xuất giải pháp thúc đẩy sự tham gia của khu vực tư nhân vùng ĐBSH. Tạp chí Khoa học và Công nghệ Thủy lợi số 43-2018.
4. Đoàn Thế Lợi, 2014. Giải pháp huy động khu vực tư nhân tham gia đầu tư xây dựng và quản lý khai thác công trình cấp nước tập trung nông thôn. Tạp chí Khoa học và Công nghệ Thủy lợi số 32-2016.
5. Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn 5 tỉnh Tây Nguyên (2020). Báo cáo về tình hình ảnh hưởng của hạn hán đến cấp nước sinh hoạt nông thôn.
6. UBND các tỉnh Tây Nguyên, 2021. Bộ chỉ số nước sạch nông thôn các tỉnh Tây Nguyên năm 2020.

SOLUTIONS FOR IMPROVING WATER QUALITY AND OPERATION AND MANAGEMENT IN RURAL WATER SUPPLY FOR DROUGHT AFFECTED AREAS OF CENTRAL HIGHLANDS**Luong Van Anh****Summary**

Recently, the rate of rural clean water supply in the Central Highlands has increased rapidly, which has contributed to a marked change in the technical infrastructure of the region and the increasing number of people having access to clean water. However, there are still many people lack access to clean water, especially in the context of droughts caused by climate change and epidemics. The management and operation of water supply systems (O&M) have not been paid much attention. Most of the water works are managed by the commune authorities or the community. The O&M of rural water supply systems is unprofessional. The lack of the investment capital and cost for repair and maintenance leads to the inefficiency of water supply systems, cannot supply enough water quantity, cannot secure water quality and affect people's life, especially in the dry season. The evaluation of current situation and post-investment management models in the Central Highlands in the context of drought and proposing a socialization model for community-based water supply system management will help to improve the efficiency of rural water supply systems and promote the role of the community in rural water supply.

Keywords: *Socialization, Central Highlands, rural clean water supply, post-investment management, community.*

Người phản biện: GS.TS. Trần Viết Ổn

Ngày nhận bài: 27/8/2021

Ngày thông qua phản biện: 27/9/2021

Ngày duyệt đăng: 4/10/2021