



SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN TRONG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG XÂY DỰNG NÔNG THÔN MỚI Ở VÙNG ĐỒI NÚI TỈNH THỪA THIÊN HUẾ

Cao Thị Thuyết*

Trường Đại học Nông Lâm, Đại học Huế

Tóm tắt: Sự tham gia của cộng đồng có vai trò rất quan trọng trong các hoạt động quản lý đầu tư công xây dựng nông thôn mới. Tuy nhiên, hiện nay sự tham gia đó của cộng đồng ở các địa phương còn nhiều hạn chế. Nghiên cứu nhằm tìm hiểu và phân tích thực trạng sự tham gia của người dân, cộng đồng trong quản lý đầu tư công xây dựng nông thôn mới và các yếu tố ảnh hưởng đến sự tham gia này. Nghiên cứu đã thực hiện khảo sát tại 2 xã đại diện cho vùng đồi núi của tỉnh Thừa Thiên Huế. Kết quả nghiên cứu cho thấy tỷ lệ hộ tham gia các cuộc họp về lập kế hoạch xây dựng các công trình ở cấp thôn/bản chiếm tỷ lệ khá cao 63,35 % ở hai xã điều tra. Hầu như người dân không được tham gia vào các hoạt động khảo sát thiết kế, lựa chọn đơn vị thi công và đơn vị giám sát với các tỷ lệ số người trả lời tương ứng lần lượt là 95,9 %, 97,3 %, 93,3 %. Trong công việc giám sát, đánh giá đầu tư có tính quyết định đến chất lượng công trình thì hầu như người dân hai xã nghiên cứu cũng không được tham gia, chiếm 80,95 % số người được hỏi. Có 4 yếu tố chính ảnh hưởng đến sự tham gia của người dân trong quản lý đầu tư xây dựng nông thôn mới (NTM), bao gồm: qui định pháp lý chưa rõ ràng; năng lực của người dân còn hạn chế; năng lực, trình độ, nhận thức của cán bộ thôn/xã còn yếu kém; phong tục tập quán, hương ước của cộng đồng dân cư.

Từ khóa: xây dựng nông thôn mới, quản lý đầu tư, sự tham gia

1 Đặt vấn đề

Đầu tư công là phần chi tiêu công (public expenditure) được thêm vào lượng vốn vật chất để tạo ra các dịch vụ xã hội, chẳng hạn xây dựng hệ thống thủy lợi, đường sá, trường học, trạm xá... Ở nước ta, đầu tư công đang duy trì ở mức cao. Trong giai đoạn 2001 - 2005, đầu tư công chiếm 23 % tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Trong giai đoạn 2011 - 2015, khoảng trên 24 % tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Do đó, hiệu quả của đầu tư công luôn là mối quan tâm lớn của toàn xã hội [1].

Các hoạt động đầu tư công như xây dựng các công trình công cộng và mô hình phát triển kinh doanh, sản xuất phục vụ lợi ích công cộng sử dụng nguồn ngân sách Nhà nước và sự đóng góp của người dân nông thôn đóng vai trò quan trọng và thiết thực trong xây dựng nông thôn mới. Sự tham gia của người dân nông thôn được xem là một trong những yếu tố quan trọng góp phần tăng cường hiệu quả của công tác quản lý và bảo đảm chất lượng và các hoạt động đầu tư. Người dân là chủ thể giữ vai trò vừa là người trực tiếp thực hiện vừa là người trực tiếp hưởng lợi trong chương trình xây dựng nông thôn mới về tất cả mọi mặt cho nên sự tham gia tích cực của họ vào quá trình quyết định và thực hiện các hoạt động đầu tư công trong xây dựng nông thôn mới đóng vai trò hết sức quan trọng.

* Liên hệ: caothithuyet@huaf.edu.vn

Nghiên cứu chuyên đề về sự tham gia của người dân trong quản lý đầu tư xây dựng nông thôn mới nhằm mục đích: (1) đánh giá, phân tích thực trạng sự tham gia của người dân, cộng đồng trong các hoạt động quản lý đầu tư công trên địa bàn 2 xã nghiên cứu; (2) phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến sự tham gia. Qua đó đánh giá, phát hiện những mặt tốt và chưa tốt, những thuận lợi và khó khăn, hạn chế và đề ra những giải pháp nhằm tăng cường sự tham gia và nâng cao hiệu quả quản lý đầu tư trong xây dựng cơ sở hạ tầng (CSHT) ở Thừa Thiên Huế.

2 Vật liệu và phương pháp nghiên cứu

2.1 Chọn điểm nghiên cứu

Nghiên cứu tập trung vào vùng đồi núi của tỉnh Thừa Thiên Huế nơi chứa đựng các vấn đề tồn tại trong quản lý đầu tư xây dựng nông thôn mới trên toàn tỉnh. Vì vậy, hai xã đại diện được chọn làm điểm nghiên cứu đó là xã Phong Mỹ (thuộc vùng gò đồi) huyện Phong Điền và xã Thượng Nhật (thuộc vùng núi) huyện Nam Đông.

2.2 Phương pháp phân tích và xử lý

Nghiên cứu tiến hành thu thập các thông tin sơ cấp và thứ cấp, bao gồm các văn bản pháp luật, các báo cáo nghiên cứu có liên quan, báo cáo tổng kết, báo cáo hội nghị về chương trình xây dựng nông thôn mới (XDNTM) và các thông tin cơ bản về vùng nghiên cứu; thực hiện phỏng vấn bán cấu trúc 8 cán bộ các cấp và đại diện người dân có vai trò và chức năng quan trọng liên quan đến công tác quản lý đầu tư công trong xây dựng nông thôn mới; tiến hành thu thập các thông tin liên quan đến công tác quản lý đầu tư công và huy động/vận động sự tham gia của cộng đồng ở cấp xã và thôn.

Nghiên cứu tiến hành 3 thảo luận nhóm đã được thực hiện trên mỗi xã khảo sát với các đối tượng: (1) nhóm cán bộ chính quyền thôn, xã; (2) nhóm cán bộ đoàn thể thôn, xã; (3) nhóm đại diện các hộ dân; mỗi thảo luận nhóm có khoảng 8 người đến 10 người. Thực hiện phỏng vấn 137 hộ trên 2 xã, trong đó 60 hộ của xã Thượng Nhật và 77 hộ của xã Phong Mỹ. Các hộ khảo sát được chọn theo 2 phương pháp chọn mẫu cụm và ngẫu nhiên nhằm tăng cường tính đại diện và tạo cơ hội được chọn ngang nhau cho các hộ trong mỗi thôn. Nghiên cứu tiến hành chọn mẫu cụm, tức là chọn ra các thôn (mẫu cụm) hội đủ các điều kiện đại diện cho toàn xã, dựa vào một số tiêu chí như vị trí địa lý, đặc điểm địa hình, điều kiện kinh tế xã hội, và đã có các hoạt động đầu tư công trong thời gian 3 năm qua... Trung bình mỗi xã chọn ra 3 thôn đến 4 thôn đại diện cho toàn xã để tiến hành chọn mẫu hộ khảo sát. Dựa vào số mẫu hộ được phân bổ cho từng xã, nghiên cứu tiếp tục chọn các hộ mẫu khảo sát một cách ngẫu nhiên dựa vào một khung mẫu, là danh sách của tất cả các hộ trong thôn được UBND các xã cung cấp.

Nghiên cứu về sự tham gia là nghiên cứu về một trong những quyền và nghĩa vụ của người dân được pháp luật quy định. Trong phát triển cộng đồng, sự tham gia của người dân là một triết lý và một trong những nguyên tắc quan trọng trong quá trình thực hiện các hoạt động phát triển. Triết lý này thừa nhận rằng: để cho cộng đồng phát triển tốt, bền vững thì phải có sự đồng thuận và phối hợp có hiệu quả của tất cả các lực lượng xã hội và các thiết chế xã hội.

Ngoài ra, sự tham gia tích cực của người dân là một quá trình cho phép người dân tự tổ chức để xác định nhu cầu và cùng nhau thiết kế tổ chức thực hiện, đánh giá hoạt động và cùng nhau hưởng lợi từ các hoạt động đó.

Mức độ tham gia và ảnh hưởng của người dân trong quá trình tham gia là yếu tố quan trọng trong các hoạt động phát triển nói chung. Sherry R. Arnstein (1969) đã đưa ra lý thuyết về các mức độ tham gia của người dân thông qua Bậc thang về tham gia của công dân (Ladder of citizen participation). Lý thuyết này đã được sử dụng rộng rãi để tìm hiểu đánh giá và xác định mức độ tham gia và ảnh hưởng trong quá trình ra quyết định của người, bao gồm:

- Người dân được cung cấp thông tin,
- Người dân được tham vấn ý kiến và tham gia bàn bạc,
- Người dân được cùng tham gia quyết định,
- Người dân hành động/thực hiện,
- Người dân được hỗ trợ để có thể tự lập.

Các thông tin định tính và các số liệu định lượng được nhập, làm sạch và xử lý bằng phần mềm SPSS 16.0.

3 Kết quả nghiên cứu

3.1 Một số đặc điểm của địa bàn nghiên cứu

Chương trình XDNTM ở Thừa Thiên Huế được triển khai từ năm 2010 và cho đến nay đã đạt được nhiều kết quả. Tính đến tháng đầu năm 2015, đã có 9 xã đạt 19/19 tiêu chí và được công nhận là xã chuẩn NTM (chiếm 21,7 % tổng số xã của tỉnh); 26 xã đạt 15 tiêu chí đến 18 tiêu chí (30 %); 53 xã đạt 10 tiêu chí đến 14 tiêu chí, chiếm 40 % và không còn xã nào chỉ đạt dưới 7 tiêu chí. Nguồn vốn đầu tư cho chương trình XDNTM của tỉnh đạt 4.740 tỷ đồng trong đó vốn ngân sách nhà nước bao gồm cả vốn vay tín dụng là 3.605 tỷ đồng (76 %); 19,7 tỉ đồng được đầu tư cho phát triển sản xuất và phần còn lại chủ yếu đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội nông thôn [2]. Kết quả thực hiện chương trình xây dựng nông thôn mới ở các xã được chọn để thực hiện khảo sát nghiên cứu như sau:

Phong Mỹ là xã gò đồi thuộc huyện Phong Điền, Tỉnh Thừa Thiên Huế và là một trong những xã có diện tích lớn nhất huyện Phong Điền với tổng diện tích tự nhiên là 39.361,06 ha. Toàn xã Phong Mỹ hiện có 1.495 hộ, được phân bố ở 10 thôn, trong đó tỷ lệ người dân tộc chiếm 8,5 % trong tổng số nhân khẩu của địa phương. Tính đến cuối năm 2015, xã Phong Mỹ đã đạt chuẩn 16/19 tiêu chí nông thôn mới; huy động được hơn 35,297 tỷ đồng đầu tư cho XDNTM, trong đó tổng mức đầu tư cho việc xây dựng cầu, đường giao thông chiếm 69 % trong tổng mức đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn.

Thượng Nhật là xã miền núi nằm về phía tây của huyện Nam Đông, tỉnh Thừa Thiên Huế, cách trung tâm thị trấn Khe Tre khoảng 8 km, có tổng diện tích tự nhiên là 21.200,81 ha, chiếm 27,57 % diện tích toàn huyện. Xã Thượng Nhật có tổng dân số 485 hộ với 2057 nhân khẩu; trong đó, người đồng bào dân tộc Cơ chiếm 92,95 % trong tổng số nhân khẩu của địa

phương. Với một tỷ lệ lớn người đồng bào dân tộc (chiếm 92,95 %) trong tổng dân số của xã, đây là một thách thức không nhỏ của xã Thượng Nhật trong việc phấn đấu đạt chuẩn các tiêu chí nông thôn mới còn lại để trở thành xã nông thôn mới. Tính đến cuối năm 2015, xã Thượng Nhật đạt 14/18 tiêu chí; huy động được hơn 13,195 tỷ đồng đầu tư cho XDNTM. Hệ thống kênh mương, điện, trạm y tế, bưu điện, trung tâm văn hóa xã, thôn và trường học đã được đầu tư xây dựng; các trục đường liên xã, liên thôn, đường ngõ xóm được nhựa hóa, bê tông hóa theo phương châm Nhà nước góp vốn, nhân dân góp công sức xây dựng.

3.2 Sự tham gia và ảnh hưởng của người dân trong các hoạt động quản lý đầu tư công

Theo lý thuyết về sự tham gia, sự tham gia của người dân chỉ thực sự bắt đầu khi họ tham dự một cách tích cực có ý kiến góp ý xây dựng và ý kiến của họ có ảnh hưởng đến các quyết định đưa ra để thực hiện hay giải quyết một vấn đề nào đó của cộng đồng liên qua đến cuộc sống của họ. Mức độ tham gia cao hơn của người dân được ghi nhận khi người dân tham gia thực hiện, giám sát, kiểm soát các hoạt động phát triển, và ở mức độ tham gia cao nhất là người dân tham gia tích cực vào công tác quản lý các hoạt động phát triển đó. Tuy nhiên, tùy theo mỗi lĩnh vực phát triển và yêu cầu về năng lực thực hiện và quản lý, sự tham gia của người dân có thể được huy động ở một mức độ nào đó phù hợp, nhưng phải ở mức tham gia tối thiểu, căn cứ theo lý thuyết về sự tham gia.

Sự tham gia của người dân trong công tác lập kế hoạch

Nhằm phát huy quy chế dân chủ cơ sở và huy động sự tham gia của người dân trong quá trình thực hiện XDNTM thì một trong những khâu quan trọng là “dân biết” và “dân bàn”, dựa vào ý kiến của người dân để ra quyết định. Sự tham gia ý kiến của người dân trong công tác lập kế hoạch trên địa bàn hai xã Phong Mỹ và Thượng Nhật được thể hiện qua bảng 1.

Bảng 1. Tỷ lệ hộ tham gia ý kiến trong các buổi họp cấp thôn/bản ở hai xã Phong Mỹ và Thượng Nhật (%)

Chỉ tiêu	Phong Mỹ (n = 77 hộ)	Thượng Nhật (n = 60 hộ)	BQC
Tỷ lệ hộ tham gia các cuộc họp	62,20	64,5	63,35
Tỷ lệ hộ có ý kiến trong cuộc họp	64,50	70,90	67,70
Tỷ lệ ý kiến có ảnh hưởng đến các quyết định trong cuộc họp	71,50	69,00	70,25

(Nguồn: Phỏng vấn hộ, 2014)

Số liệu bảng 1 thể hiện tỷ lệ người dân tham gia các cuộc họp ở cấp thôn/bản ở hai xã Phong Mỹ và Thượng Nhật khá cao, bình quân chung là 63,35 % ở cả hai xã. Điều đó cho thấy, công tác tổ chức lấy ý kiến đồng thuận của người dân trong việc lập kế hoạch được cán bộ và chính quyền địa phương thực hiện khá tốt và được người dân khá tích cực tham gia.

Số liệu bảng 1 cũng cho thấy một tỷ lệ lớn người dân không tham dự vào các buổi họp tham vấn ý kiến xác định và quyết định công trình đầu tư ở cấp thôn/bản chiếm 36,35 %. Kết

qua khảo sát hộ gia đình cũng cho thấy trong số những người tham gia dự họp có đến 32,3 % số người trả lời họ chỉ tham dự chứ không phát biểu ý kiến (tỷ lệ này ở xã Phong Mỹ và Thượng Nhật lần lượt là 35,5 % và 29,1 %). Trong số 67,7 % số người trả lời có phát biểu ý kiến thì có đến 28,75 % số người trả lời ý kiến của họ không có ảnh hưởng đến các quyết định đưa ra của các cán bộ địa phương trong việc xác định các hạng mục/công trình được xây dựng trên địa bàn. Nên thực tế các địa phương có tổ chức họp dân lấy ý kiến cho bản kế hoạch đầu tư nhưng người dân được mời tới họp chỉ mang tính chất được thông báo các công trình sẽ được xây dựng, địa điểm xây dựng, nguồn vốn xây dựng công trình đó và lấy ý kiến đồng thuận của người dân thông qua các cuộc họp ở cấp thôn bản chứ chưa phát huy được tính “dân bản” ở đây.

Sự tham gia của người dân trong giai đoạn chuẩn bị và thi công công trình

Trước khi thi công các công trình công cộng, việc đầu tiên là phải lựa chọn được đơn vị nào thiết kế công trình, đơn vị nào trực tiếp thi công và đơn vị nào đảm nhiệm việc giám sát đánh giá công trình đó. Sự tham gia của cộng đồng dân cư trên địa bàn hai xã khảo sát trong khảo sát thiết kế và lựa chọn nhà thầu xây dựng được thể hiện qua bảng 2:

Bảng 2. Sự tham gia của người dân trong giai đoạn chuẩn bị và thi công công trình ở hai xã Phong Mỹ và Thượng Nhật (%)

Tiêu chí	Phong Mỹ (n = 77 hộ)	Thượng Nhật (n = 60 hộ)	BQC
Tham gia khảo sát vị trí thiết kế công trình	8,1	0,0	4,1
Họp chọn đơn vị giám sát	13,5	0,0	6,7
Họp chọn đơn vị thi công	5,4	0,0	2,7
Tham gia thi công	29,7	19,4	24,6

(Nguồn: phỏng vấn hộ, 2014)

Cùng với việc tham gia của người dân vào xây dựng kế hoạch thì việc sử dụng các kiến thức bản địa cũng cần được coi trọng, đặc biệt trong việc lựa chọn và đưa ra các giải pháp. Tuy nhiên, kết quả phỏng vấn các hộ qua bảng 2 cho thấy hầu hết người dân không được tham gia vào các hoạt động khảo sát thiết kế, lựa chọn nhà thầu thi công hay chọn đơn vị giám sát, kể cả những công trình có đóng góp của người dân. Tỷ lệ hộ khảo sát ở hai xã không được tham gia vào các hoạt động này lần lượt là: 95,9 %, 97,3 % và 93,3 %. Đặc biệt, ở xã Thượng Nhật, người dân hoàn toàn không được tham gia vào các hoạt động này. Nguyên nhân dẫn đến việc hạn chế sự tham gia của người dân trong các hoạt động trên qua phỏng vấn sâu một số trưởng thôn là: do các địa phương không có quy chế và không tổ chức các cuộc họp bàn để người dân có thể tham gia, mà các hoạt động đó đều do các cán bộ xã tự quyết định. Như vậy, việc lựa chọn nhà thầu, đơn vị thi công chưa thật sự công khai minh bạch, chưa được tổ chức lấy ý kiến rộng rãi mà còn mang tính áp đặt.

Tỷ lệ người dân tham gia vào các hoạt động khảo sát, chọn nhà thầu, đơn vị giám sát còn nhiều hạn chế cho thấy cán bộ và chính quyền địa phương chưa thực sự xác định vai trò làm

chủ là của người dân. Cách làm của chính quyền địa phương đang mang tính chất chủ quan của người quản lý (tự quyết định các công việc liên quan đến công tác chuẩn bị đầu tư như khảo sát thiết kế, lựa chọn nhà thầu, lựa chọn đơn vị thi công, đơn vị giám sát) chứ chưa thể hiện được tính dân chủ ở cơ sở. Họ tự quyết định hết những công việc quan trọng liên quan đến hoạt động thi công mà chưa để nhân dân được tham gia “bàn” trong giai đoạn này.

Bên cạnh sự hỗ trợ của Nhà nước thì việc huy động nguồn lực của người dân là việc làm vô cùng quan trọng đối với các hoạt động phát triển. Sự tham gia đóng góp cả về con người lẫn vật chất trong xây dựng các công trình công cộng của hai xã Phong Mỹ và Thượng Nhật được thể hiện qua bảng 3.

Bảng 3. Các hình thức đóng góp của người dân trong xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn ở hai xã Phong Mỹ và Thượng Nhật (%)

Hình thức đóng góp của người dân	Phong Mỹ (n = 77 hộ)	Thượng Nhật (n = 60 hộ)	BQC
Đóng góp/hiến đất	40,5	74,2	57,4
Đóng góp tiền	16,2	3,2	9,7
Đóng góp công	61,1	51,6	56,4
Đóng góp hiện vật (cây, tài sản trên đất...)	21,6	25,8	23,7

(Nguồn: Phỏng vấn hộ, 2014)

Đối với hình thức tham gia đóng góp đất, số hộ tham gia hiến đất chung ở 2 xã chiếm 57,4 % tổng số hộ được khảo sát, trong đó xã Thượng Nhật có tỷ lệ hộ được khảo sát tham gia hiến đất cao hơn (74,2 %) so với xã Phong Mỹ (40,5 %). Số hộ tham gia đóng góp hiện vật (cây, tài sản trên đất và vật liệu) chiếm tỷ lệ bình quân ở 2 xã là 23,7 % tổng số hộ được khảo sát, trong đó xã Phong Mỹ và Thượng Nhật có số hộ đóng góp hiện vật chiếm tỷ lệ 21,6 % và 25,8 %. Do điều kiện dân cư ở hai xã Phong Mỹ và Thượng Nhật còn khó khăn nên việc huy động nguồn tiền trong dân để xây dựng các hạng mục công trình còn nhiều hạn chế, chỉ có 9,7 % hộ dân tham gia đóng góp tiền.

Ở xã Thượng Nhật, thảo luận nhóm với chính quyền đoàn thể Thôn 3 và Thôn 4 cũng cho thấy sự đóng góp rất nhiều của người dân vào đầu tư xây dựng các công trình công cộng, như đóng góp tiền, tương đương 30 % tổng kinh phí đầu tư công trình đường giao thông liên thôn, hiến đất và cây trồng (keo sắn) cho công trình đường giao thông sản xuất. Ước tính Thôn 3 có 15 hộ hiến khoảng 4000 m² đất, và các loại cây keo, sắn và ở Thôn 4, người dân hiến khoảng hơn 4000 m² đất để thi công đường. Chỉ có một số hộ dân vì điều kiện kinh tế còn nhiều khó khăn nên vẫn còn yêu cầu đền bù. Còn lại đa số là hưởng ứng và sẵn sàng đóng góp đất và cây trồng.

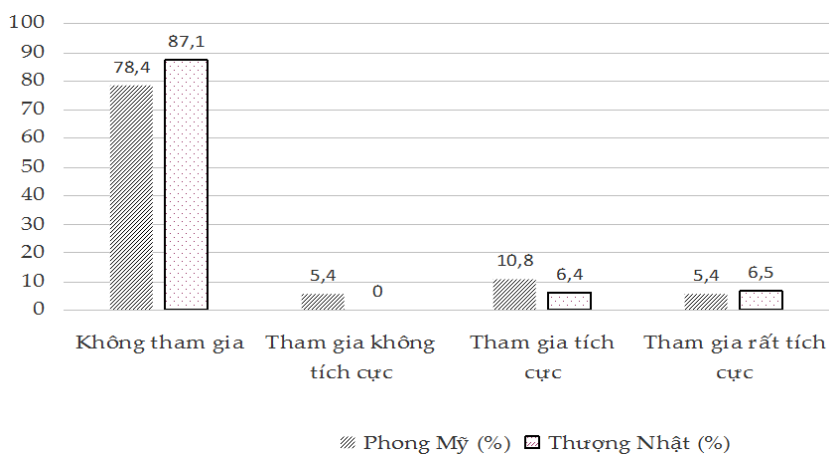
Ở xã Phong Mỹ, tuy chưa có thống kê đầy đủ đóng góp của người dân, thảo luận nhóm với chính quyền đoàn thể thôn Đông Thái và bản Khe Trăn cho thấy đã có 36 hộ dân ở thôn Đông Thái đã đóng góp 145 triệu cho công trình đường bê tông thôn và 30 hộ ở bản Khe Trăn đóng góp 200 triệu vào chi phí đầu tư các công trình công cộng tại bản. Ở xã Phong Mỹ có chủ trương huy động sự đóng góp của người dân là khoảng 30 % tổng chi phí đầu tư công trình.

Tuy nhiên, phỏng vấn sâu với trưởng bản Khe Trăn cho biết người dân trong bản sẵn sàng đóng góp cao hơn ở mức 40 % tổng kinh phí đầu tư nếu có công trình nào được xây dựng tại bản.

Sự tham gia của người dân trong công tác giám sát công trình tại thôn/bản

Giám sát đầu tư cộng đồng là một quy chế đã được Thủ tướng Chính phủ thông qua từ năm 2005. Đây được coi là một trong nhiều phương thức để người dân thực hiện quyền dân chủ ở cơ sở. Chính vì vậy, việc tham gia giám sát của người dân đối với các hạng mục công trình xây dựng NTM tại thôn, xã là nhằm phát huy quy chế dân chủ tại cơ sở cũng như phát huy vai trò làm chủ của người dân trong xây dựng NTM tại các địa phương.

Đối với các công trình đầu tư do UBND xã quản lý tại Phong Mỹ, Thượng Nhật, người dân hầu như không tham gia giám sát quá trình thi công các công trình tại thôn/bản của họ, mặc dù họ có tham gia đóng góp với các hình thức như đóng góp tiền và hiến đất, cây trên đất cho các công trình như đường giao thông nội đồng, đường sản xuất.



Biểu đồ 1. Mức độ tham gia của người dân trong giám sát xây dựng CSHT nông thôn mới ở hai xã Phong Mỹ và Thượng Nhật

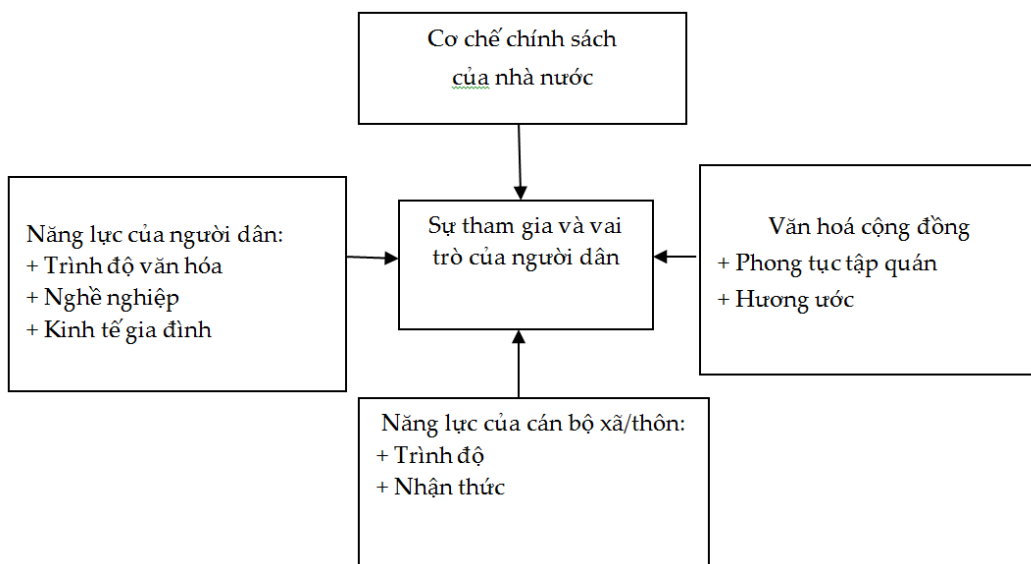
(Nguồn: Phỏng vấn hộ, 2014)

Kết quả khảo sát qua biểu đồ 1 cho thấy tỷ lệ người trả lời không tham gia vào giám sát quá trình thi công tại thôn/bản ở cả 2 xã rất cao, chiếm 80,95 % tổng số người được phỏng vấn. Kết quả này cũng phù hợp với thông tin thu thập được từ thảo luận nhóm với các đại diện chính quyền và đoàn thể cấp thôn/bản là chỉ có một số đại diện người dân là các trưởng thôn, cán bộ hội đoàn thể thôn, bản có trong Ban giám sát cộng đồng mới tham gia giám sát; người dân không có trách nhiệm giám sát quá trình thi công công trình của các nhà thầu, mặc dù công trình đó ở tại thôn/bản của họ. Tỷ lệ người dân trả lời không tham gia giám sát thi công các công trình tại thôn/bản ở mỗi xã khác nhau nhưng nhìn chung đều chiếm tỷ lệ rất cao, cụ thể ở Thượng Nhật là 87,1 % và Phong Mỹ là 78,4 %.

Bên cạnh đó, sự phối hợp giữa ban giám sát cộng đồng, chủ đầu tư và nhà thầu chưa chặt chẽ nên nhiều sai phạm không được xử lý, khắc phục kịp thời. Cụ thể qua thảo luận nhóm cán bộ đoàn thể xã Thượng Nhật, thảo luận nhóm cơ quan đoàn thể thôn và đại diện người dân ở một số thôn/bản xã Phong Mỹ cho rằng: một số trường hợp cộng đồng dân cư/trưởng thôn phát hiện sai phạm của nhà thầu trong xây dựng công trình giao thông, yêu cầu nhà thầu điều chỉnh nhưng nhà thầu không thực hiện, cộng đồng dân cư/trưởng thôn báo cáo lên UBND xã/Ban quản lý xã, UBND xã về làm việc trực tiếp hoặc mời nhà thầu lên họp xử lý (nhưng lại không mời người dân/trưởng thôn đã phát hiện sai phạm)...; điều này làm việc xử lý sai phạm chậm trễ và nhiều sai phạm được bỏ qua khi nhà thầu đã thi công các bước tiếp theo.

3.3 Các yếu tố ảnh hưởng đến sự tham gia của người dân trong quản lý đầu tư

Kết quả phỏng vấn hộ cho thấy có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến sự tham gia và vai trò của người dân trong quá trình xây dựng NTM, kết quả khảo sát được thể hiện ở sơ đồ 1:



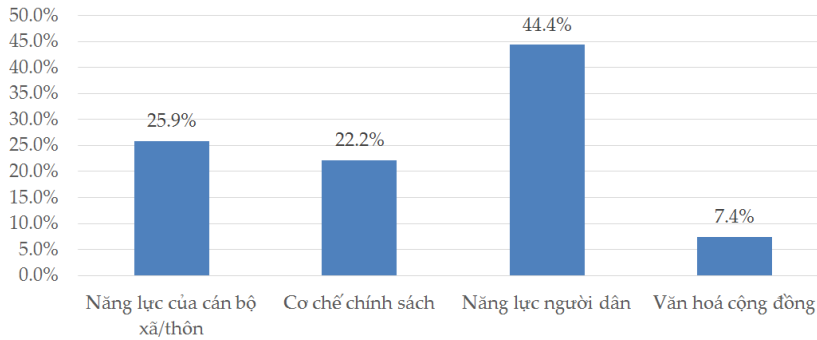
Sơ đồ 1. Các yếu tố ảnh hưởng đến sự tham gia của người dân trong quản lý đầu tư

(Nguồn: kết quả phỏng vấn hộ, 2014)

Sơ đồ 1 cho thấy có 4 yếu tố chính tác động đến sự tham gia của người dân trong quản lý đầu tư xây dựng NTM, đó là: các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước; năng lực của người dân; năng lực, trình độ, nhận thức của cán bộ thôn/xã; phong tục tập quán, hương ước của cộng đồng dân cư, hương ước phản ánh tâm lý của người dân, phản ánh một phương diện quan trọng của văn hóa cộng đồng dân cư.

Biểu đồ 2 cho thấy yếu tố tác động lớn nhất đến sự tham gia của người dân trong quản lý đầu tư xây dựng NTM là năng lực của người dân, chiếm 44,4 %, có 3 yếu tố phản ánh năng lực của người dân là trình độ văn hóa, nghề nghiệp, kinh tế gia đình. Cán bộ thôn/xã cũng là yếu tố ảnh hưởng lớn đến sự tham gia của người dân, chiếm 25,9 %. Trình độ, năng lực, nhận thức của

cán bộ thôn/xã ảnh hưởng đến quá trình tham gia của người dân trong các cuộc họp và thực hiện. Cơ chế chính sách và cộng đồng dân cư có tỷ lệ ảnh hưởng ít chiếm 22,2 % và 7,4 %.



Biểu đồ 2. Mức độ ảnh hưởng của các yếu tố đến sự tham gia của người dân trong quản lý đầu tư

(Nguồn: kết quả phỏng vấn hộ, 2014)

4 Kết luận và kiến nghị

4.1 Kết luận

Tỷ lệ hộ tham gia các cuộc họp về lập kế hoạch xây dựng các công trình ở cấp thôn/bản chiếm tỷ lệ khá cao 63,35 % ở hai xã điều tra. Tuy nhiên, có đến 28,75 % số người tham gia cho rằng ý kiến đóng góp của họ không ảnh hưởng đến các quyết định đưa ra của các cán bộ địa phương trong việc xác định các hạng mục/công trình được xây dựng trên địa bàn. Quá trình lấy ý kiến của người dân hiện nay chỉ mang tính chất hình thức, chủ yếu là thông báo để lấy sự đồng thuận của người dân dựa trên danh mục các công trình đã được quyết định sẵn của cán bộ xã.

Trong giai đoạn thực hiện đầu tư, người dân đã tích cực đóng góp công lao động, hiến đất và thậm chí đóng góp tiền nhưng vai trò làm chủ của họ không được phát huy trong giai đoạn này. Hầu như người dân không được tham gia vào các hoạt động khảo sát thiết kế, lựa chọn đơn vị thi công và đơn vị giám sát với các tỷ lệ số người trả lời tương ứng lần lượt là 95,9 %, 97,3 %, 93,3 %. Trong đó, hoàn toàn không có sự tham gia của người dân của xã Thượng Nhật trong các hoạt động đó. Các công trình đường bê tông thôn xóm do người dân thực hiện nên có một số ít người trả lời có tham gia các hoạt động chọn nhà thầu thi công và chọn ban giám sát công trình. Nguyên nhân là do các địa phương không có quy chế và tổ chức để người dân tham gia.

Trong công việc giám sát, đánh giá đầu tư có tính quyết định đến chất lượng công trình thì hầu như người dân hai xã Phong Mỹ và Thượng Nhật cũng không được tham gia, chiếm 80,95 % số người được hỏi. Các đối tượng tham gia giám sát đầu tư chủ yếu là các cán bộ đoàn thể thôn bản tham gia trong BGS cộng đồng và quá trình giám sát đánh giá công trình chủ yếu dựa vào kinh nghiệm là chính.

Có 4 yếu tố chính ảnh hưởng đến sự tham gia của người dân trong quản lý đầu tư xây dựng NTM, đó là: các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước; năng lực của người dân; năng lực, trình độ, nhận thức của cán bộ thôn/xã; phong tục tập quán, hương ước của cộng đồng dân cư.

4.2 Kiến nghị

Để sự tham gia của người dân trong hoạt động quản lý đầu tư công trong xây dựng nông thôn mới có hiệu quả cần:

Tăng cường các hình thức dân chủ trực tiếp, điều này đặc biệt có ý nghĩa quan trọng đối với chính quyền địa phương cấp xã và thôn/bản. Chính quyền cấp cơ sở càng phải tăng cường các hình thức dân chủ trực tiếp, phải thực hiện phương thức "trung cầu ý dân" khi quyết định các vấn đề quan trọng như trong quản lý và đầu tư, quyết định các nhiệm vụ có tính chất tự quản của cộng đồng như các công trình dự án do nhân dân đóng góp xây dựng.

Để người dân thực sự là chủ thể của chương trình và qua đó chủ động được kinh phí đóng góp, sự tham gia trực tiếp của người dân vào công tác thi công, giám sát thì nên điều chỉnh quy trình lập kế hoạch đầu tư phải bắt đầu từ thôn, từ cộng đồng dân cư chứ không phải bắt đầu từ xã.

Trong quá trình khảo sát thực tế, các chủ đầu tư, nhà thầu cần phối hợp chặt chẽ với chính quyền xã, Ban phát triển nông thôn để đưa ra thiết kế, dự toán, quy mô, vị trí công trình phù hợp với địa phương tránh trường hợp khi đưa vào xây dựng thiếu sót dẫn đến tình trạng điều chỉnh bổ sung dự toán; công trình hoàn thành nhưng hiệu suất sử dụng thấp.

Thường xuyên phổ biến, hướng dẫn, tổ chức tập huấn quy trình nghiệp vụ quản lý đầu tư xây dựng cho các chủ đầu tư, các đơn vị tư vấn, các cơ quan quản lý nhà nước, đặc biệt là đội ngũ cán bộ, đoàn thể xã, thôn về các nội dung lập kế hoạch, quản lý đầu tư xây dựng cơ bản; quản lý chất lượng công trình, giám sát, đánh giá, kỹ năng truyền thông vận động nhân dân... nhằm đảm bảo tiến độ thi công và chất lượng các công trình xây dựng trên địa bàn.

Thực hiện nghiêm túc các quy định về giám sát cộng đồng. Phân cấp mạnh hơn cho Ban giám sát cộng đồng thôn, cụ thể hỗ trợ họ tham gia giám sát tất cả các công trình tỉnh, huyện, xã đầu tư trên địa bàn thôn vì họ là người địa phương nên có điều kiện tiếp xúc, kiểm tra thường xuyên các công trình trên địa bàn.

Xây dựng một Ban giám sát cộng đồng đủ mạnh, có đủ năng lực và tinh thần trách nhiệm. Các thành viên trong Ban giám sát phải là những người uy tín, có tiếng nói trong dân. Điều này sẽ tạo thuận lợi rất lớn trong công tác giải phóng mặt bằng hay huy động sức dân chung tay xây dựng nông thôn mới.

Tài liệu tham khảo

1. Vũ Tuấn Anh, Nguyễn Quang Thái (2011), *Đầu tư công: Thực trạng và tái cơ cấu*, Nxb. Từ điển bách khoa.

2. BCD (Ban chỉ đạo Chương trình XDNTM) Thừa Thiên Huế (2015), Báo cáo sơ kết 5 năm thực hiện Chương trình XDNTM (2010-2015) và kế hoạch 5 năm 2016-2020.
3. Vũ Thành Tự Anh (2012), *Quản lý và phân cấp quản lý đầu tư công: Thực trạng ở Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế*, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright.
4. Vũ Thành Tự Anh (2012), *Phân cấp kinh tế ở Việt Nam nhìn từ góc độ thể chế*, Kỳ yếu diễn đàn kinh tế mùa thu 2012 do Ủy ban Kinh tế Quốc hội và viện Khoa học – xã hội Việt Nam tổ chức.
5. Ban chỉ đạo Chương trình MTQG XDNTM tỉnh Thừa Thiên Huế (2014), *Báo cáo kết quả 3 năm thực hiện Chương trình MTQG xây dựng NTM (2011 - 2013)*.
6. Bộ NN&PTNT (2010), *Sổ tay Hướng dẫn xây dựng nông thôn mới (cấp xã)*, Nxb. Lao động.
7. Nguyễn Mậu Dũng, Nguyễn Mậu Thái (2012), *Vai trò của người dân trong xây dựng nông thôn mới: Những kinh nghiệm từ thực tiễn*, Hội thảo XDNTM ở Việt Nam, Đại học Nông nghiệp Hà Nội.
8. Tăng Minh Lộc (2011), *báo cáo xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010 – 2020*, Cục trưởng cục Kinh tế hợp tác và PTNT, Chánh văn phòng-VP Điều phối chương trình MTQG NTM, Bộ NN&PTNT.

PEOPLE'S PARTICIPATION IN PUBLIC INVESTMENT MANAGEMENT OF NEW RURAL PROGRAM IN THE UPLAND REGION IN THUA THIEN HUE PROVINCE

Cao Thi Thuyet*

College of Agriculture and Forestry, Hue University

Abstract: The participation of community has played a critical role in the management of public investment in new rural development, but this participation has met a number of limitations. The present paper deals with the analysis and evaluation of the participation of the people and communities in the management of public investment in new rural development and the factors affecting this participation. The surveys were carried out in 2 communes representing the upland region of Thua Thien Hue province. The results showed that the rate of households that participated in planning meetings of construction works at the village level was relatively high in the two studied communes at approximately 63.35 %. However, a majority of people in these communes were not allowed to take part in the construction design, the selection of contractors and supervision consultants with the responses at 95.9, 97.3 and 93.3 %, respectively. Moreover, up to 80.95 % of the respondents in these two communes indicated that they were not permitted to participate in the monitoring activities that were crucial to the quality of the construction projects. The results also revealed that there are four main factors affecting the participation of the people in the management of the investment in new rural development, including unclear legal regulations, limited capabilities of the people, insufficient capabilities/awareness of the local officials, and traditional customs/conventions of the communities.

Keywords: new rural development, management of public investment, participation