



TỔNG KẾT THI HÀNH PHÁP LỆNH KHAI THÁC VÀ BẢO VỆ CÔNG TRÌNH THỦY LỢI VÀ CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT LIÊN QUAN

(Tư liệu của Tổng cục Thủy lợi (Bộ Nông nghiệp & PTNT))

Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi, văn bản pháp luật quan trọng về thủy lợi, được Ủy ban Thường vụ Quốc Hội Khóa IX thông qua ngày 31 tháng 8 năm 1994. Qua quá trình thực hiện, từ thực tiễn của nhiệm vụ khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, Pháp lệnh được bổ sung, điều chỉnh để đáp ứng nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội. Vì vậy, Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa X đã thông qua Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi số 32/2001/PL-UBTVQH ngày 04 tháng 4 năm 2001. Trong gần 20 năm kể từ ngày Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi được ban hành, Pháp lệnh là công cụ pháp lý quan trọng để nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước và hiệu quả thực hiện nhiệm vụ khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, góp phần phục vụ nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội.

Nhằm đánh giá kết quả thi hành Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi và các văn bản pháp luật có liên quan trong lĩnh vực thủy lợi, từ đó chỉ ra những bất cập, hạn chế, tồn tại và nguyên nhân, đề xuất các giải pháp nhằm tăng cường hiệu lực pháp lý và hiệu quả của công tác thủy lợi, phục vụ xây dựng Dự án Luật thủy lợi và thực hiện nội dung Định hướng Chiến lược Phát triển thủy lợi Việt Nam, theo Quyết định số 1590/QĐ-TTg ngày 9 tháng 10 năm 2009 của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã giao Tổng cục Thủy lợi chỉ đạo việc tổng kết thực hiện pháp luật về thủy lợi. Tổng Cục Thủy lợi đã có văn bản số 863/TCTL-QLNN ngày 7 tháng 9 năm 2012 hướng dẫn và chỉ đạo việc tổng kết thực hiện Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi.

Trên cơ sở tổng hợp, phân tích thông tin tài liệu liên quan, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn xin báo cáo và kiến nghị Thủ tướng về công tác thủy lợi như sau:

PHẦN I

QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH PHÁT TRIỂN PHÁP LỆNH KHAI THÁC VÀ BẢO VỆ CÔNG TRÌNH THỦY LỢI VÀ MỘT SỐ QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ THỦY LỢI

1. Giai đoạn từ 1994 trở về trước

Công tác thủy lợi giữ một vị trí quan trọng đối với phát triển sản xuất nông nghiệp nói riêng và phát triển kinh tế - xã hội nói chung. Vì vậy, nhân dân ta có

truyền thống và bề dày lịch sử làm thủy lợi, xây dựng hệ thống đê điều và mạng lưới kênh rạch “dẫn thủy nhập điền” rộng khắp, nhằm khai thác mặt lợi và hạn chế tác hại do nước gây ra. Từ khi giành độc lập, đặc biệt kể từ giai đoạn đất nước thống nhất đến nay, Nhà nước và nhân dân ta đã đặc biệt quan tâm đến công tác thủy lợi. Kết quả đầu tư thủy lợi không chỉ mang lại hiệu quả kinh tế, mà còn mang ý nghĩa chính trị, xã hội sâu sắc. Trong phát triển nông nghiệp, thủy lợi là biện pháp hàng đầu, nhờ có công trình thủy lợi, đã tạo điều kiện đưa khoa học kỹ thuật vào thực tế, nhất là giống, chuyển đổi cơ cấu cây trồng, mùa vụ. Trước đây, nhiều khu vực ở miền núi, Trung bộ, Tây nguyên, Đông Nam bộ hầu hết dựa vào nước "trời", đến nay phần lớn diện tích gieo trồng lúa, và một phần diện tích của cây trồng cạn đã được tưới nước từ công trình thủy lợi.

Từ nhiều thập kỷ qua, cùng với tiến trình phát triển kinh tế - xã hội, Đảng, Nhà nước và nhân dân ta đã đầu tư xây dựng nhiều hệ thống công trình thủy lợi, hình thành cơ sở hạ tầng quan trọng, phục vụ đa mục tiêu cho cho nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, điều tiết lũ, giao thông, phát điện, ngăn mặn, giữ ngọt, du lịch, v.v..., bảo đảm cho sản xuất và đời sống dân sinh. Đặc biệt, thủy lợi đã góp phần ổn định sản xuất, giữ vững và nâng cao năng suất, sản lượng cây trồng, đảm bảo an ninh lương thực, xoá đói giảm nghèo ở nông thôn, đưa nước ta từ một nước thiếu lương thực, trở thành một trong những quốc gia xuất khẩu gạo hàng đầu trên thế giới.

Trong quá trình phát triển nông nghiệp nói riêng và kinh tế - xã hội nói chung, công tác thủy lợi luôn có vị trí quan trọng và nhận được sự quan tâm đầu tư của Nhà nước cùng với sự đóng góp công sức của nhân dân. Sự nghiệp phát triển thủy lợi đã đạt được những thành tựu to lớn, góp phần quan trọng cho sự phát triển kinh tế - xã hội, tạo điều kiện để nông nghiệp nước ta có những bước nhảy vọt.

Về việc ban hành các văn bản pháp luật liên quan đến công tác thủy lợi cũng được Nhà nước đặc biệt quan tâm. Tuy nhiên, kể từ ngày thành lập nước đến nay, chưa có một văn bản Luật nào quy định toàn diện các nội dung của công tác thủy lợi, bao gồm từ khâu chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, đầu tư xây dựng, quản lý khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi. Bên cạnh đó, nội hàm công tác thủy lợi cũng đã được hiểu và phân chia thành một số lĩnh vực khác nhau, thể hiện tính chất, mức độ quan trọng của từng nội dung công việc, dẫn đến việc ban hành chính sách đã được thể hiện ở nhiều luật khác nhau, trong đó có việc ban hành riêng một Luật chỉ quy định một hoặc một số nội dung của công tác thủy lợi (Luật Đê điều) hoặc có những nội dung, mà chủ yếu là nội dung công tác quy hoạch, kế hoạch, đầu tư xây dựng thủy lợi lại được ban hành và áp dụng ở nhiều luật khác nhau, do các cơ quan khác nhau chủ trì soạn thảo (Luật Tài nguyên nước, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu).

Riêng pháp luật về công tác quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi (thủy nông trước đây) là thống nhất về văn bản. Ngay từ năm 1962, Hội đồng Chính phủ đã ban hành Nghị định số 66-CP ngày 05/6/1962 ban hành Điều lệ thu thủy lợi

phí; năm 1963, Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) đã ban hành Nghị định số 141-CP ngày 26/9/1963 ban hành bản Điều lệ Quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy nông, trong đó cũng đã quy định nội dung, tổ chức, công tác bảo vệ và trách nhiệm của chính quyền các cấp hành chính trong lĩnh vực thủy nông.

2. Giai đoạn từ sau 1994

Bước phát triển tiếp theo của pháp luật về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi là việc Ủy ban thường vụ Quốc hội đã thông qua Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi ngày 31/8/1994. Điểm mới của Pháp lệnh này là, đã quy định cả trách nhiệm đóng góp thủy lợi phí đối với đối tượng sử dụng dịch vụ thủy lợi, đồng thời quy định rõ chính sách thủy lợi phí chưa tính thu hồi vốn đầu tư xây dựng công trình. Bên cạnh đó, Pháp lệnh quy định rõ hơn nội dung bảo vệ công trình thủy lợi, quản lý nhà nước thủy lợi, công tác thanh tra chuyên ngành và nội dung khen thưởng, xử phạt về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi.

Đến năm 2001, sau 7 năm thực hiện Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi, cùng với sự phát triển nhanh chóng của xã hội, vai trò ngày càng quan trọng của công tác thủy lợi đến dân sinh, đặc biệt với xu thế biến đổi thời tiết, khí hậu ngày càng khắc nghiệt, cực đoan, sự chuyển dịch kinh tế nhanh chóng trong nông nghiệp, đòi hỏi công tác khai thác và bảo vệ công trình phải có bước tiến mới, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã sửa đổi cơ bản Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi, bổ sung một số quy định mới, nhằm đưa công tác thủy lợi đáp ứng yêu cầu mới của nền kinh tế, xã hội, đáp ứng yêu cầu thủy lợi phục vụ đa mục tiêu.

Có thể nói, sự ra đời của Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001 có ý nghĩa rất quan trọng cả về thực tiễn và lý luận, góp phần tháo gỡ rất nhiều khó khăn, vướng mắc trong công tác khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi. Nhìn chung, qua mỗi lần ban hành hoặc sửa đổi, bổ sung, Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi đã được hoàn thiện thêm một bước, góp phần đưa công tác thủy lợi đáp ứng yêu cầu phục vụ sản xuất và dân sinh.

PHẦN II

TỔNG KẾT THI HÀNH PHÁP LỆNH KHAI THÁC VÀ BẢO VỆ CÔNG TRÌNH THỦY LỢI VÀ CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT LIÊN QUAN

1. Những kết quả đạt được

Quá trình triển khai thực hiện nhiệm vụ phát triển thủy lợi nói chung, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi nói riêng đã tuân thủ các quy định của Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi và các văn bản pháp luật liên quan. Căn cứ điều kiện tự nhiên, xã hội và yêu cầu của nhiệm vụ phát triển thủy lợi, ở từng địa bàn, từng vùng, từng khu vực và trên phạm vi toàn quốc, các cấp chính quyền đã chỉ đạo

cơ quan chuyên môn và các cơ quan, đơn vị liên quan xây dựng và triển khai thực hiện quy hoạch, kế hoạch phát triển thủy lợi, ngành Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, chỉ đạo việc thực hiện nhiệm vụ khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi phục vụ phát triển kinh tế - xã hội.

Trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch, dự án đầu tư xây dựng được phê duyệt và kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển thủy lợi, hàng năm các cấp từ trung ương đến địa phương đã chỉ đạo và triển khai tổng kết đánh giá kết quả đạt được, chỉ ra tồn tại, xác định nguyên nhân, đề ra giải pháp khắc phục và xây dựng kế hoạch cho năm tiếp theo. Kết quả đạt được đối với nhiệm vụ phát triển thủy lợi rất lớn, thể hiện trên các mặt chủ yếu dưới đây.

1.1. Ban hành văn bản pháp luật

1.1.1. Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ CTTL và văn bản hướng dẫn

Để tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước, nâng cao trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong khai thác, bảo vệ công trình thủy lợi, Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi là văn bản pháp luật quan trọng nhất về thủy lợi, được Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa IX thông qua ngày 31/8/1994. Qua quá trình thực hiện, từ thực tiễn của nhiệm vụ khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, Pháp lệnh đã được bổ sung, điều chỉnh và được Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa X đã thông qua tại văn bản số 32/2001/PL-UBTVQH10 ngày 4/4/2001. Pháp lệnh đã quy định về khai thác, bảo vệ công trình thủy lợi, quản lý nhà nước về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi.

Để hướng dẫn thi hành Pháp lệnh, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 143/2003/NĐ-CP ngày 28/11/2003 quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi, trong đó quy định chi tiết các nội dung về khai thác, bảo vệ, quản lý nhà nước về công trình thủy lợi, như: sử dụng tổng hợp; trách nhiệm và quyền lợi của doanh nghiệp, tổ chức hợp tác dùng nước, tổ chức, cá nhân đầu tư xây dựng và khai thác sử dụng công trình thủy lợi; thủy lợi phí; thay đổi quy mô, nhiệm vụ công trình, phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi và các quy định quản lý nhà nước về công trình thủy lợi. Qua quá trình triển khai Nghị định số 143/2003/NĐ-CP, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 115/NĐ-CP ngày 14/11/2008 và là Nghị định số 67/NĐ-CP ngày 10/9/2012 sửa đổi, bổ sung Nghị định số 143/2003/NĐ-CP về quy định mức thu thủy lợi phí và miễn thủy lợi phí, chính sách đối với tổ chức quản lý, khai thác công trình thủy lợi và việc ngân sách nhà nước cấp bù do thực hiện miễn thủy lợi phí.

Về mô hình tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi, các công trình đầu mối, kênh trục chính quy mô lớn, liên huyện trở lên, do các doanh nghiệp nhà nước (chủ yếu là các Công ty TNHH MTV 100% vốn nhà nước) đảm nhận, được quy định tại Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 04/3/2011 của Thủ tướng Chính phủ về ban

hành tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp nhà nước. Đối với các công trình thủy lợi nhỏ, hệ thống kênh mương mặt ruộng, được giao cho các tổ chức hợp tác dùng nước (bao gồm cả loại hình Hợp tác xã dịch vụ nông nghiệp) quản lý, khai thác.

Phương thức hoạt động của các doanh nghiệp quản lý khai thác công trình thủy lợi được quy định tại Nghị định số 31/2005/NĐ-CP ngày 11/3/2005 về sản xuất và cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích, có thể áp dụng hình thức đấu thầu, đặt hàng hoặc giao kế hoạch trong quản lý, khai thác công trình thủy lợi. Tuy nhiên, hình thức đấu thầu chưa được áp dụng nhiều. Về hoạt động của Tổ chức hợp tác dùng nước, được hướng dẫn theo quy định của Luật Hợp tác xã (nếu các tổ chức này là các Hợp tác xã) hoặc quy định tại Nghị định số 151/2007/NĐ-CP ngày 10/10/2007 của Chính phủ về hoạt động của tổ hợp tác.

Liên quan đến hoạt động quản lý khai thác công trình thủy lợi, Bộ Nông nghiệp và PTNT đã ban hành các văn bản, như: Thông tư số 65/2009/TT-BNNPTNT ngày 12/10/2009 hướng dẫn tổ chức hoạt động và phân cấp quản lý, khai thác công trình thủy lợi; Thông tư số 56/2010/TT-BNNPTNT ngày 1/10/2010 quy định một số nội dung trong hoạt động của các tổ chức quản lý, khai thác công trình thủy lợi; Thông tư số 40/2011/TT-BNNPTNT ngày 27/5/2011 quy định năng lực tổ chức, cá nhân tham gia quản lý khai thác công trình thủy lợi; Quyết định số 2891/QĐ-BNN-TL ngày 12/10/2009 hướng dẫn xây dựng định mức kinh tế - kỹ thuật trong công tác quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi.

Chính phủ đã ban hành Nghị định số 140/2005/NĐ-CP ngày 11/11/2005 về xử phạt hành chính trong lĩnh vực quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, trong đó quy định hành vi vi phạm, mức xử phạt vi phạm hành chính; thẩm quyền, thủ tục xử lý vi phạm hành chính; về khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm.

Nghị định số 72/2007/NĐ-CP ngày 02/8/2007 của Chính phủ về quản lý an toàn đập, trong đó quy định về các nội dung khảo sát, thiết kế và thi công xây dựng đập, quản lý đảm bảo an toàn đập và vùng hạ du, quản lý nhà nước về an toàn đập.

1.1.2. Văn bản pháp luật liên quan

Liên quan trực tiếp đến công tác thủy lợi, Chính phủ đã trình ban hành và ban hành nhiều văn bản pháp luật khác.

Luật Đê điều số 79/2006/QH11 được Quốc hội Khóa XI thông qua ngày 29/11/2006 có quy định về quy hoạch phòng, chống lũ của các tuyến sông có đê, quy hoạch đê điều, đầu tư xây dựng, tu bổ, nâng cấp và kiên cố hóa đê điều, quản lý, bảo vệ đê, hộ đê và sử dụng đê điều.

Luật Tài nguyên nước năm 1998 quy định các hoạt động quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước; phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra. Tài nguyên nước bao gồm các nguồn nước mặt, nước mưa, nước dưới đất,

nước biển.

Luật Tài nguyên nước sửa đổi năm 2012 với phạm vi điều chỉnh tương tự như Luật Tài nguyên nước 1998, quy định về quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra thuộc lãnh thổ của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, với một số nội dung mới, như: quy định về điều tra cơ bản, chiến lược, quy hoạch tài nguyên nước, tài chính về tài nguyên nước, v.v...

Dự thảo Luật phòng, chống thiên tai đang hoàn thiện trình Quốc hội Khóa XIII dự kiến sẽ quy định về hoạt động phòng chống thiên tai, quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động phòng chống thiên tai, quản lý nhà nước và nguồn lực bảo đảm việc thực hiện phòng chống thiên tai. Ngoài loại hình thiên tai gắn với hệ thống thủy lợi còn có động đất, nắng nóng, rét hại, sương muối, mưa đá, v.v... Dự thảo Luật bao gồm các nội dung chính, như: hoạt động phòng chống thiên tai (phòng ngừa, ứng phó, khắc phục hậu quả), quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân, quản lý nhà nước về phòng chống thiên tai.

Nghị định số 112/2008/NĐ-CP ngày 30/10/2008 của Chính phủ về quản lý, bảo vệ, khai thác tổng hợp tài nguyên và môi trường các hồ chứa thủy điện, thủy lợi, quy định về các hoạt động bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên và môi trường hồ chứa, trách nhiệm quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên và môi trường hồ chứa và các quy định về thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm.

Về công tác quy hoạch thủy lợi, hiện đang vận dụng và thực hiện theo Nghị định 92/2006/NĐ-CP của Chính phủ về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và quyết định số 2238/QĐ-BNN-KH ngày 20/8/2010 của Bộ Nông nghiệp và PTNT quy định về quản lý quy hoạch ngành nông nghiệp và PTNT.

Ngoài ra, một số văn bản luật liên quan khác, gồm: Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ môi trường và nhiều văn bản dưới luật liên quan khác cũng được ban hành và triển khai thực hiện liên quan đến công tác thủy lợi.

1.1.3. Công tác ban hành văn bản pháp luật về thủy lợi của địa phương

Để triển khai cụ thể các nội dung quy định của Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi và các Nghị định hướng dẫn thi hành có liên quan trong công tác quản lý, khai thác công trình thủy lợi, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã ban hành các quy định cụ thể về quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; các quyết định triển khai cụ thể về thực hiện chính sách phân cấp quản lý công trình thủy lợi, chính sách về thủy lợi phí trên địa bàn.

Đến nay, hầu hết các địa phương đã ban hành các quy định liên quan đến nội dung quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn, cho dù sự đầy đủ, toàn diện, thống nhất và hiệu quả thực thi đạt được còn ở mức độ khác nhau.

Các văn bản được ban hành nhìn chung bảo đảm tính khả thi và đáp ứng kịp thời yêu cầu thủy lợi phục vụ sản xuất và dân sinh. Tuy nhiên, nhiều địa phương ban hành các văn bản chi tiết để thực thi các nội dung về quản lý, khai thác công trình thủy lợi còn chậm. Một số nội dung của Pháp lệnh có nội dung phức tạp cũng được ban hành, đáp ứng yêu cầu cấp thiết của thực tiễn, tuy nhiên kết quả còn hạn chế, như việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi.

Đối với công tác quy hoạch, kế hoạch, đầu tư xây dựng thủy lợi, hiện nay đang được các địa phương vận dụng vào thực hiện theo các quy định của Luật Xây dựng, không có Luật nào điều chỉnh về công tác quy hoạch, kế hoạch và đầu tư xây dựng thủy lợi với đặc thù riêng của công tác thủy lợi.

1.2. Triển khai thực hiện văn bản pháp luật

1.2.1. Tổ chức quản lý nhà nước về thủy lợi

1.2.1.1. Cấp trung ương

Bộ Nông nghiệp & PTNT là cơ quan quản lý nhà nước (QLNN) về thủy lợi, cơ quan giúp Bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thủy lợi là Tổng Cục Thủy lợi. Ngoài ra, còn một số cơ quan liên quan khác, như: Vụ Kế hoạch, Cục Quản lý xây dựng công trình, Ban Đổi mới doanh nghiệp.

1.2.1.2. Cấp địa phương

1.2.1.2.1. Tổ chức, bộ máy và nguồn nhân lực ở cấp tỉnh, thành phố trực thuộc TW (sau đây gọi chung là cấp tỉnh)

Trực tiếp tham mưu giúp UBND cấp tỉnh QLNN về thủy lợi, đề điều, phòng chống lụt bão, giảm nhẹ thiên tai, nước sạch nông thôn trên địa bàn là Sở Nông nghiệp & PTNT. Các đơn vị chuyên môn giúp Sở Nông nghiệp & PTNT quản lý và thực thi nhiệm vụ QLNN về thủy lợi bao gồm các loại hình với thực trạng như sau:

a) Các phòng chuyên môn thuộc Sở

Hầu hết các Sở Nông nghiệp & PTNT không có phòng chuyên môn QLNN về thủy lợi, đề điều (trừ Sở Nông nghiệp & PTNT tỉnh Đồng Nai có Phòng Thủy lợi). Các Sở giao Phòng Kế hoạch - Tài chính, Phòng Kế hoạch thống kê hoặc Phòng Quản lý xây dựng công trình là đơn vị tổng hợp, tham mưu cho Sở về các lĩnh vực tổng hợp có liên quan đến thủy lợi, đề điều, nước sạch nông thôn.

b) Các Chi cục thuộc Sở

Các Chi cục Thủy lợi hoặc Chi cục Quản lý Đề điều & PCLB là cơ quan chuyên môn, giúp giám đốc Sở thực hiện chức năng QLNN về thủy lợi, phòng, chống lụt, bão, giảm nhẹ thiên tai. Tuy nhiên, mô hình tổ chức ở các tỉnh có khác nhau, ở cùng khu vực địa lý và điều kiện tương tự nhau, có tỉnh lập Chi cục Thủy lợi; Chi cục Quản lý Đề điều

& Phòng, chống lụt, bão hoặc Chi cục Thủy lợi & Phòng, chống lụt, bão; Chi cục Thủy lợi - Thủy sản (tỉnh Gia Lai). Cá biệt như Đồng Nai, không thành lập Chi cục mà chỉ có Phòng Thủy lợi trực thuộc Sở, một số tỉnh có cả Chi cục Thủy lợi và Chi cục Quản lý Đê điều & Phòng, chống lụt, bão.

- *Bộ máy quản lý:*

- 24 tỉnh thành lập Chi cục Thủy lợi và phòng, chống lụt, bão;

- 22 tỉnh thành lập Chi cục Thủy lợi;

- 15 tỉnh thành lập 2 Chi cục, đó là Chi cục Thủy lợi, và Chi cục Quản lý Đê điều & Phòng, chống lụt, bão (trong 19 tỉnh có đê cấp III trở lên, được thành lập Chi cục Quản lý Đê điều & PCLB theo quy định; còn 4 tỉnh Đồng Tháp, Quảng Ninh, Hòa Bình và Thái Nguyên chưa thành lập Chi Cục Quản lý Đê điều & Phòng, chống lụt, bão);

- 1 tỉnh (Gia Lai) thành lập Chi cục Thủy lợi - Thủy sản;

- 1 tỉnh (Đồng Nai) không thành lập Chi cục chuyên ngành thủy lợi mà chỉ có Phòng Thủy lợi thuộc Sở Nông nghiệp & PTNT.

- *Lực lượng cán bộ:*

Tổng số cán bộ các Phòng chuyên môn, các Chi cục thuộc Sở Nông nghiệp & PTNT thực hiện chức năng QLNN về thủy lợi khoảng 3.000 người, trong đó:

- Số cán bộ có chuyên ngành thủy lợi: 1.993 người, chiếm 66,5%.

- Trình độ đại học trở lên: 1.444 người, chiếm 72,5%

- Trình độ cao đẳng: 21 người, chiếm 1,1%

- Trình độ trung cấp: 528 người, chiếm 26,5%

- Số cán bộ có chuyên ngành khác: 1.006 người, chiếm 33,5%.

Cán bộ quản lý chuyên ngành về thủy lợi; phòng, chống lụt, bão, giảm nhẹ thiên tai; nước sạch nông thôn cấp tỉnh đa số có trình độ đại học, được bố trí đúng chuyên môn, phần lớn đáp ứng được yêu cầu về quản lý ngành trong giai đoạn hiện tại. Tuy nhiên, việc bố trí phân tán ở các đơn vị khác nhau nên khó tập trung chỉ đạo, hạn chế vai trò tham mưu, hướng dẫn và tác nghiệp về kỹ thuật chuyên ngành cho Sở và UBND tỉnh. Số lượng cán bộ chuyên ngành làm công tác thủy lợi ở một số vùng còn hạn chế, như: vùng Tây Bắc (Điện Biên, Lai Châu, Sơn La, Hòa Bình chỉ có 44 người, chiếm 2,2%), Tây Nguyên (Đắk Lắk, Đắk Nông, Lâm Đồng, Gia Lai, Kon Tum có 60 cán bộ, chiếm 3%), Nam Bộ (chiếm 4,6%) và Đồng bằng sông Cửu Long (chiếm 10%).

Về quản lý nước sạch nông thôn, hiện có 18 Chi cục Thủy lợi được giao QLNN về nước sạch nông thôn trên địa bàn tỉnh. Các tỉnh còn lại, giao Trung tâm nước

sạch và vệ sinh môi trường nông thôn thực hiện chức năng QLNN và tổ chức thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn.

1.2.1.2.2. Tổ chức, bộ máy và nguồn nhân lực ở cấp quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là cấp huyện)

a) Tổ chức quản lý

Ở cấp huyện, không có phòng chuyên trách về thủy lợi. Theo Nghị định số 14/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008, Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ở các huyện và Phòng Kinh tế ở các quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện, có chức năng tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện QLNN ở địa phương về nông nghiệp, lâm nghiệp, diêm nghiệp, thủy lợi, thủy sản, phát triển nông thôn, phát triển kinh tế hộ, kinh tế trang trại nông thôn, kinh tế hợp tác xã nông, lâm, ngư, diêm nghiệp gắn với ngành nghề, làng nghề ở nông thôn và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự uỷ quyền của Ủy ban nhân dân huyện và theo quy định của pháp luật, bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành, lĩnh vực công tác ở địa phương. Như vậy, nhiệm vụ quản lý về nước sạch nông thôn ở cấp huyện không rõ, chưa có và thực tế chưa có huyện nào có tổ chức QLNN về lĩnh vực này.

Mặt khác, do biên chế phòng Nông nghiệp và PTNT hoặc phòng Kinh tế của các huyện chỉ có khoảng từ 7- 10 cán bộ, phụ trách nhiều lĩnh vực, nên việc bố trí cán bộ chuyên trách có chuyên môn về thủy lợi còn bất cập và phụ thuộc rất nhiều vào sự quan tâm của lãnh đạo UBND huyện. Hiện nay, số cán bộ phụ trách về thủy lợi có chuyên ngành thủy lợi rất ít, có tỉnh chỉ có 1 cán bộ trình độ trung cấp ở phòng Nông nghiệp & PTNT phụ trách về lĩnh vực thủy lợi (Tây Ninh, Bà Rịa-Vũng Tàu), có tỉnh còn không có cán bộ có chuyên ngành thủy lợi (Đà Nẵng, Đắk Nông), tỷ lệ thấp ở vùng Tây Nguyên 3,8%, các tỉnh phía Nam 4,9% (Ninh Thuận, Bình Thuận, Bình Phước, Tây Ninh, Bình Dương, Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu, TP. Hồ Chí Minh) và Tây Bắc 8,4%,

b) Lực lượng cán bộ

Số lượng cán bộ cấp huyện trực tiếp đảm nhiệm công tác thủy lợi khoảng 2.555 người, trong đó:

- Nhân lực có chuyên ngành thủy lợi: 651 người, chiếm 25,5 %.

Trình độ đại học trở lên: 510 người, chiếm 78,4 %;

Trình độ cao đẳng: 12 người, chiếm 1,8%;

Trình độ trung cấp: 129 người, chiếm 19,8%.

- Nhân lực chuyên ngành khác: 1.904 người, chiếm 74,5 %.

1.2.1.2.3. Tổ chức, bộ máy và nguồn nhân lực ở cấp xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã)

a) Tổ chức quản lý

Cả nước hiện có khoảng 15.000 tổ chức dùng nước đang hoạt động, bao gồm các loại hình chủ yếu sau:

- Hợp tác xã nông nghiệp làm dịch vụ tổng hợp (khoảng 8.476 Hợp tác xã, trong đó trên 90% số Hợp tác xã này làm dịch vụ thủy lợi);

- Ủy ban nhân dân xã trực tiếp quản lý; hoặc Ban quản lý thủy nông (do Ủy ban nhân dân huyện, xã thành lập);

- Hợp tác xã hoặc Hội dùng nước;

- Tổ, đội thủy nông hoặc Tổ bơm nước, Tổ tiêu úng (do người dân tự thành lập);

- Cá nhân thực hiện.

Các tổ chức, cá nhân này quản lý các hệ thống công trình thủy lợi nhỏ hoặc quản lý hệ thống kênh mương nội đồng thuộc các hệ thống công trình thủy lợi lớn, mà đầu mối do các Công ty TNHH MTV khai thác công trình thủy lợi quản lý.

b) Lực lượng cán bộ

Việc quản lý về thủy lợi, đê điều, thiên tai, nước sạch ở xã, thường giao cho 1 cán bộ UBND xã kiêm nhiệm quản lý chung về địa chính, xây dựng, khuyến nông, nông nghiệp, giao thông, thủy lợi, nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn, cán bộ này hầu như không có chuyên môn về thủy lợi.

Tổng số cán bộ tham gia công tác quản lý thủy lợi ở cấp xã khoảng 24.300 người, trong đó:

- Nhân lực có chuyên ngành thủy lợi: 463 người, chiếm 1,9 %.

Trình độ đại học trở lên: 46 người, chiếm 9,9 %;

Trình độ cao đẳng: 20 người, chiếm 4,3 %;

Trình độ trung cấp: 397 người, chiếm 85,7 %;

- Nhân lực có chuyên ngành khác: 23.846 người, chiếm 98,1 %.

Hệ thống các cơ quan QLNN và thực thi nhiệm vụ về thủy lợi ở các địa phương được tổ chức cơ bản theo các quy định của luật pháp và hướng dẫn hiện hành. Tại các cấp đều có tổ chức thực hiện, quản lý công tác thủy lợi theo chỉ đạo của chính quyền địa phương. Đội ngũ cán bộ ngành thủy lợi phát huy trình độ đào tạo, năng lực công tác trong thực thi nhiệm vụ, góp phần quan trọng vào thực hiện nhiệm vụ của ngành, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

1.2.2. Điều tra cơ bản và Quy hoạch thủy lợi

a) Điều tra cơ bản

Công tác điều tra cơ bản thủy lợi nhằm tạo được hệ thống cơ sở dữ liệu phục vụ công tác quản lý, lập quy hoạch, đầu tư xây dựng công trình, xây dựng hệ thống thể chế chính sách, điều hành sản xuất. Việc tổ chức thực hiện, quản lý được áp dụng theo quyết định số 2239/QĐ-BNN-KH ngày 20/8/2010 của Bộ Nông nghiệp và PTNT quy định quản lý điều tra cơ bản ngành nông nghiệp và PTNT.

b) Quy hoạch thủy lợi

Quy hoạch thủy lợi luôn được lãnh đạo các cấp quan tâm chỉ đạo và nhận thức rõ, không chỉ phục vụ phát triển thủy lợi nói riêng mà còn là cơ sở cho các quy hoạch ngành, kinh tế - xã hội khác. Các loại quy hoạch thủy lợi chủ yếu đã và đang được thực hiện, như: Quy hoạch sử dụng tổng hợp nguồn nước; Quy hoạch cấp nước; Quy hoạch tiêu nước; Quy hoạch phòng, chống lũ; Quy hoạch đê điều; Quy hoạch chống ngập; Quy hoạch cấp nước và vệ sinh môi trường nông thôn. Việc quản lý lập, phê duyệt, quản lý quy hoạch thủy lợi sau khi được phê duyệt hiện nay ở trung ương, địa phương đang vận dụng và thực hiện theo Nghị định số 92/2006/NĐ-CP của Chính phủ về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và Quyết định số 2238/QĐ-BNN-KH ngày 20/8/2010 của Bộ Nông nghiệp và PTNT quy định về quản lý quy hoạch ngành nông nghiệp và PTNT. Tuy nhiên, các quy định ở hai văn bản trên đều chưa hoàn toàn phù hợp khi áp dụng cho quy hoạch thủy lợi, như: phạm vi điều chỉnh của Nghị định 92/2006/NĐ-CP, không điều chỉnh quy hoạch xây dựng và quy hoạch sử dụng đất, trong khi quy hoạch thủy lợi là quy hoạch chuyên ngành mang đặc thù của xây dựng thủy lợi.

1.2.3. Đầu tư xây dựng công trình thủy lợi

Hệ thống công trình thủy lợi là cơ sở hạ tầng thiết yếu, phục vụ sản xuất nông nghiệp, góp phần quan trọng làm tăng năng suất, sản lượng và chất lượng sản phẩm nông nghiệp, thủy sản, cấp nước cho dân sinh và các ngành kinh tế khác, đồng thời góp phần phòng chống giảm nhẹ thiên tai và thúc đẩy phát triển các ngành kinh tế khác. Đến nay, với sự đầu tư rất lớn của nhà nước, sự đóng góp của nhân dân và các tổ chức quốc tế trên phạm vi toàn quốc, đã xây dựng được 904 hệ thống thủy lợi lớn và vừa có quy mô diện tích phục vụ từ 200 ha trở lên, trong đó có 110 hệ thống thủy lợi lớn (diện tích phục vụ lớn hơn 2.000 ha).

Đã xây dựng được 6.831 hồ các loại, với tổng dung tích trữ 50 tỷ m³, trong đó có 150 hồ thủy điện với tổng dung tích trữ khoảng 39,6 tỷ m³, 6.681 hồ thủy lợi với tổng dung tích 10,28 tỷ m³. Các hồ chứa đã và đang phục vụ cho phát điện, cấp nước sinh hoạt, cấp nước cho các ngành kinh tế trọng yếu và bảo đảm tưới cho 800.000 ha đất canh tác.

Có 10.076 đập dâng các loại; 13.347 trạm bơm các loại, tổng công suất lắp máy phục vụ tưới là 250 MW, phục vụ tiêu là 300MW, trên 5.500 cống tưới, tiêu các loại (trong đó có trên 4.000 cống dưới đê).

Có 6151,6 km đê sông, 2488,1 km đê biển, 25.869 km bờ bao ngăn lũ đầu vụ hè thu ở Đồng bằng sông Cửu Long; 254.815 km kênh mương các loại, đã kiên cố được 51.856 km.

Với các hệ thống thủy lợi hiện có, tổng năng lực tưới của các hệ thống bảo đảm cho khoảng 90% diện tích đất canh tác. Tổng diện tích đất trồng lúa được tưới, tạo nguồn nước tưới đạt 7 triệu ha, trong đó vụ Đông Xuân 2,99 triệu ha, Hè Thu 2,05 triệu ha; vụ Mùa 2,02 triệu ha. Tỷ lệ diện tích được tưới bằng tự chảy chiếm 61%, còn lại được tưới bằng bơm dầu, bơm điện và các hình thức khác. Hàng năm, các hệ thống thủy lợi còn phục vụ tưới cho 1,5 triệu ha rau màu, cây công nghiệp. Tạo nguồn cho 1,3 triệu ha, ngăn mặn cho 0,87 triệu ha, cải tạo chua phèn 1,6 triệu ha. Tiêu nước cho trên 1,72 triệu ha đất nông nghiệp và cấp khoảng 6 tỷ m³ nước phục vụ sinh hoạt và công nghiệp.

Các hệ thống công trình thủy lợi còn tạo điều kiện phát triển đa dạng hoá cây trồng nông nghiệp, chuyển dịch cơ cấu cây trồng, nâng hiệu suất sử dụng đất, phân bố lại nguồn nước tự nhiên, cải tạo đất, cải tạo môi trường theo chiều hướng có lợi cho sản xuất và sinh hoạt, đã tạo điều kiện để định canh, định cư, giảm nạn đốt rừng làm nương của đồng bào miền núi. Bên cạnh đó, chăn nuôi cũng phát triển đa dạng phong phú theo hướng hiệu quả kinh tế cao. Tạo điều kiện hình thành và phát triển các vùng chuyên canh cây trồng, vật nuôi, như: lúa ở Đồng bằng sông Cửu Long và Đồng bằng sông Hồng, cao su và cà phê ở Miền Đông Nam bộ, Tây nguyên, chè ở trung du và miền núi phía Bắc, v.v... Cây màu, cây công nghiệp và cây ăn quả cũng được phát triển nhanh cả về diện tích và sản lượng.

Nhiều hệ thống thủy lợi đã góp phần cải tạo môi trường sinh thái hoặc tạo nên những cảnh quan đẹp phục vụ du lịch, một số hệ thống thủy lợi đã làm cho các vùng đất khô cằn trở thành những vùng đất trù phú ở vùng miền Trung và Tây Nguyên.

Tỷ lệ dân cư nông thôn được cấp nước hợp vệ sinh ngày càng tăng, nhất là vùng sâu, vùng xa, miền núi và vùng đồng bằng sông Cửu Long. Đến năm 2010, số dân nông thôn được sử dụng nước hợp vệ sinh là 52.122.468 người (đạt 80%), tuy nhiên tỷ lệ số dân nông thôn được sử dụng nước sinh hoạt đạt tiêu chuẩn QCVN 02/BYT chỉ là 42%, thấp hơn so với yêu cầu.

1.2.4. Khai thác công trình thủy lợi

a) Tổ chức quản lý các công trình thủy lợi lớn

Hiện nay, cả nước có 104 Tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi (101 Tổ chức cấp tỉnh và 3 Tổ chức cấp Bộ), trong đó có 6 tỉnh thành lập Trung tâm hoặc Ban quản lý khai thác công trình thủy lợi, còn lại là mô hình các công ty. Tổng số cán

bộ, công nhân đang công tác tại các Công ty, Trung tâm, Ban quản lý, khai thác công trình thủy lợi cấp tỉnh trên toàn quốc hiện có khoảng trên 23.900 người. Trong đó, số lượng cán bộ có trình độ đại học, trên đại học 15,53%; cao đẳng, trung học dạy nghề 55,6 %, còn lại là lao động phổ thông. Các loại hình tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi, như sau:

- Doanh nghiệp: 98 Công ty TNHH MTV Khai thác công trình thủy lợi, 2 Công ty cổ phần tham gia quản lý khai thác công trình thủy lợi.

- Quản lý nhà nước: Chi cục Thủy lợi tại 4 tỉnh Kiên Giang, Hậu Giang, Cần Thơ, Cà Mau.

- Đơn vị sự nghiệp: Trung tâm Quản lý khai thác công trình thủy lợi (công trình Cửa Đạt, Lâm Đồng, Bà Rịa – Vũng Tàu, Long An, Bạc Liêu); Ban Quản lý khai thác công trình thủy lợi cấp tỉnh ở Tuyên Quang và ở Kon Tum; Trạm, Ban quản lý khai thác công trình thủy lợi thuộc các huyện (chủ yếu ở các huyện miền núi).

b) Tổ chức quản lý công trình thủy lợi nhỏ, hệ thống kênh mương mặt ruộng, nội đồng (Tổ chức Hợp tác dùng nước)

Theo kết quả điều tra đánh giá năm 2012, toàn quốc có khoảng 16.238 tổ chức hợp tác dùng nước tham gia quản lý, khai thác công trình thủy nông nội đồng, bao gồm các loại hình: Hợp tác xã nông nghiệp làm dịch vụ tổng hợp hoặc chuyên khâu (Hợp tác xã hoặc Hội dùng nước); Ban quản lý thủy nông, tổ đường nước, đội thủy nông; Ủy ban nhân dân xã trực tiếp quản lý. Ngoài ra, một số công trình nhỏ ở một số nơi được giao trực tiếp cho người dân quản lý.

Các tổ chức Hợp tác dùng nước này trực tiếp tổ chức quản lý khai thác các công trình thủy lợi nhỏ hoặc quản lý hệ thống kênh mương cấp 3, kênh mương nội đồng thuộc hệ thống công trình thủy lợi lớn do các Công ty TNHH MTV Khai thác công trình thủy lợi quản lý, là cầu nối giữa các tổ chức của nhà nước và người sử dụng nước, quyết định cuối cùng hiệu quả của dịch vụ thủy lợi.

1.2.5. Bảo vệ công trình thủy lợi và xử lý vi phạm

Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi đã quy định các nội dung liên quan đến thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức, cá nhân đối với việc bảo vệ công trình thủy lợi; phạm vi bảo vệ công trình; quy định về việc thay đổi tiêu chuẩn, quy mô và mục đích sử dụng công trình; trách nhiệm phát hiện và xử lý các hành vi xâm hại công trình hoặc nguy cơ xảy ra sự cố công trình; quy định về phòng lũ đối với công trình hồ chứa nước và các hành vi bị nghiêm cấm. Kết quả thực hiện các nội dung liên quan đến bảo vệ công trình thủy lợi được thể hiện ở các nội dung chính sau:

Đối với những công trình thủy lợi vừa và lớn đã xây dựng, vấn đề lập, trình và phê duyệt quy trình vận hành, phê duyệt bổ sung quy trình khi có sự thay đổi theo quy định đã được thực hiện nghiêm túc, đúng quy định.

Đã tiến hành điều tra chất lượng nước, hiện trạng công trình (kể cả công tác quản lý) phục vụ cho công tác cấp phép và cấm mốc chỉ giới hành lang bảo vệ công trình. Đã tiến hành cấp phép xả thải vào nguồn nước, cấp phép cho kết hợp giao thông, cấm mốc chỉ giới, v.v...

Những trường hợp vi phạm công trình thủy lợi đã được Công ty khai thác công trình thủy lợi phối hợp với Phòng nông nghiệp và PTNT huyện lập biên bản yêu cầu dừng và tháo gỡ công trình vi phạm, đồng thời báo cáo và đề nghị chính quyền địa phương có biện pháp xử lý hành chính đối với các tổ chức, cá nhân vi phạm. Tuy nhiên, kết quả thu được chưa cao, còn có trường hợp tái vi phạm.

1.2.6. Công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về thủy lợi

Các hoạt động tuyên truyền, phổ biến, kiểm tra giám sát việc thực hiện pháp luật về thủy lợi đã góp phần nâng cao hiệu quả, hiệu lực của việc thực thi pháp luật. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được, công tác này còn một số khó khăn, vướng mắc sau:

- Tại nhiều địa phương, công tác tuyên truyền pháp luật về thủy lợi chưa được đầy đủ, toàn diện. Có nơi công tác này mang nặng tính hình thức, chưa thực sự đi vào cuộc sống, dẫn đến tình trạng cán bộ làm công tác thủy lợi và người dân chưa nắm rõ các quy định pháp luật về thủy lợi.

- Việc phổ biến, tuyên truyền mới chủ yếu được tổ chức cho cán bộ, công nhân quản lý khai thác công trình thủy lợi ở cấp Công ty, Chi cục, hoặc cán bộ cấp Phòng Nông nghiệp và PTNT, chưa đến người dân. Do đó, ý thức pháp luật của người dân trong quản lý, khai thác công trình thủy lợi nhiều nơi chưa tốt. Việc sử dụng nước lãng phí, xâm hại phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi, hiểu sai lệch bản chất của chính sách miễn giảm thủy lợi phí của Chính phủ là hậu quả của công tác phổ biến, tuyên truyền pháp luật trong ngành thủy lợi nói chung, công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi nói riêng. Thực tế hiện nay vẫn còn cán bộ quản lý chưa nắm rõ nội dung Pháp lệnh, hoặc văn bản hướng dẫn thi hành pháp lệnh. Một số nội dung tập huấn, đào tạo cho cán bộ, công nhân quản lý khai thác công trình thủy lợi cũng chỉ dừng lại ở việc phổ biến các nội dung của Pháp lệnh, chưa chú ý đến việc nâng cao trình độ, chưa tổ chức thường xuyên, dẫn đến việc hiểu chưa đúng, chưa đủ các quy định của pháp luật trong công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi. Đặc biệt, trong việc thực hiện các chính sách về thủy lợi phí, chính sách phân cấp quản lý khai thác công trình thủy lợi, chính sách xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý khai thác công trình thủy lợi.

- Công tác đào tạo, tập huấn trên thực tế chưa được triển khai đồng bộ, chưa

có chương trình, đề án tổng thể từ các Bộ, ngành, chỉ được triển khai ở một số địa phương mang tính tự phát, một số cán bộ đào tạo, triển khai các cơ chế chính sách chưa hiểu đầy đủ các nội dung quy định trong các văn bản quan trọng, như: Pháp lệnh, Nghị định, Thông tư hướng dẫn (triển khai chính sách miễn thủy lợi phí, xác định quy mô cống đầu kênh, tiêu chí phân cấp quản lý khai thác công trình thủy lợi, nông dân tham gia quản lý khai thác công trình thủy lợi), dẫn đến hiệu quả áp dụng chính sách chưa cao.

2. Một số tồn tại, bất cập và nguyên nhân

2.1. Tồn tại

2.1.1. Sự hạn chế của khung pháp luật hiện hành về thủy lợi

Một số Luật, Pháp lệnh đã được ban hành liên quan đến lĩnh vực thủy lợi nói chung, trong đó có Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi đã đi vào cuộc sống và góp phần đem lại những kết quả như đã nêu trên. Tuy nhiên, khi thực thi còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc, trong báo cáo này xin được đề cập đến các vấn đề cụ thể như sau:

a) Chưa có một văn bản luật thống nhất điều chỉnh tổng thể công tác thủy lợi

Pháp lệnh khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi số 32/2001/PL-UBTVQH10 ngày 04 tháng 4 năm 2001 là văn bản quan trọng trong lĩnh vực thủy lợi hiện nay. Ngoài những quy định chung như các văn bản quy phạm pháp luật khác, Pháp lệnh quy định áp dụng đối với những công trình thủy lợi đã xây dựng và đưa vào khai thác sử dụng. Có thể nói, phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh rất hẹp, những nội dung rất quan trọng như quy hoạch, rà soát, điều chỉnh quy hoạch; đầu tư xây dựng, nâng cấp công trình, hệ thống công trình thủy lợi; công trình cấp nước sạch nông thôn; quản lý môi trường nước công trình thủy lợi; vận hành công trình; tổ chức quản lý; thủy lợi phí, v.v... là những nội dung rất quan trọng nhưng chưa được đề cập. Mặt khác, một số nội dung đã được quy định trong Pháp lệnh nhưng chưa thực hiện được hoặc chồng chéo với văn bản pháp luật liên quan, cụ thể:

Tại Điều 1, nội dung quy định vừa thừa, vừa thiếu, vừa chồng chéo. Vì vậy, trong điều này phải nhắc đến hàng nhiều văn bản quy phạm pháp luật có liên quan, trong đó có quy định “*công trình thủy lợi có liên quan đến đê điều*” khái niệm này không rõ ràng và không được giải thích trong phần giải thích từ ngữ quy định tại Điều 2.

Khoản 3 Điều 22 quy định: “*Hệ thống công trình thủy lợi, công trình thủy lợi quan trọng quốc gia do Bộ được phân công quản lý chủ trì, phối hợp với lập phương án bảo vệ trình Thủ tướng Chính phủ quyết định và chỉ đạo thực hiện phương án đã được duyệt*”. Nhưng tại Khoản 2 Điều 30 quy Định “**Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn** chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý Nhà nước về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi. Nếu cụm từ “**Bộ được phân công**

quản lý” tại khoản 3 Điều 22 được thay bằng cụm từ “**Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn**” quy định tại Khoản 2 Điều 30 thì tính thống nhất của văn bản cao hơn và dễ hiểu hơn.

Điều 20 tại Khoản 6 có quy định:....Tổ chức bộ máy tuyên truyền, phổ biến, pháp luật về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi.... Quy định này không thực hiện được vì không thể **tổ chức bộ máy** để tuyên truyền, phổ biến cho riêng Pháp lệnh này.

Điều 32 nội dung quy định tại Điều này không còn phù hợp với Luật Thanh tra, Luật Tài nguyên nước năm 2012 và các quy định khác có liên quan. Vì vậy, cần được thay đổi cho phù hợp.

Ngoài một số nội dung được nêu trên, về tổng thể những nội dung như quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch; đầu tư xây dựng, nâng cấp công trình, hệ thống công trình thủy lợi; công trình cấp nước sạch nông thôn; quản lý môi trường nước công trình thủy lợi; vận hành công trình; tổ chức quản lý; chính sách về thủy lợi phí, phí sử dụng nước sạch nông thôn, v.v... là những nội dung rất quan trọng nhưng chưa được đề cập. Mặt khác, nhiệm vụ phát triển thủy lợi phục vụ phát triển bền vững kinh tế - xã hội trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và thích ứng với các kịch bản về biến đổi khí hậu - nước biển dâng là yêu cầu cấp bách mà thực tiễn đang đòi hỏi.

Với nhiều điểm bất cập, chưa đáp ứng được những yêu cầu thực tiễn hiện nay của xã hội trong lĩnh vực này như đã nêu trên, việc nâng cấp Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi một cách đơn thuần thành luật Thủy lợi để điều chỉnh toàn bộ những nội dung nêu trên là không khả thi.

Luật Tài nguyên nước số 17/QH13 ngày 21 tháng 6 năm 2012 tại Chương V quy định nội dung phòng, chống tác hại do nước gây ra. Tuy nhiên, một số nội dung liên quan chỉ được nêu chung chung mang tính nguyên tắc, các nội dung liên quan đến đề điều, phòng chống lũ, lụt, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi quy định trong Luật Tài nguyên nước đều đã được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành như Luật Đê điều; Pháp lệnh Phòng, chống lụt bão; Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi. Luật Tài nguyên nước không quy định cụ thể về lĩnh vực thủy lợi.

Luật Bảo vệ Môi trường số: 52/2005/QH11, có phạm vi điều chỉnh rộng, trong đó tại chương VII Bảo vệ môi trường biển, nước sông và các nguồn nước khác. Mục 2 quy định việc bảo vệ môi trường nước sông được quy định tại các Điều 59, 60, 61 và 62; Mục 3 quy định bảo vệ môi trường các nguồn nước khác được quy định tại các Điều 63, 64 và 65. Các nội dung của luật có quy định đối với việc bảo vệ môi trường nước các hồ chứa thủy lợi, thủy điện, ao, hồ, kênh, rạch, nước ngầm.

Tuy nhiên, các nội dung được quy định rất chung. Vì vậy, cần được chi tiết hóa đối với từng lĩnh vực để đảm bảo hiệu lực và hiệu quả của việc thực thi pháp luật.

Luật Đê điều số 79/2006/QH12 đã được Quốc hội Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam Khóa X kỳ họp thứ 10 thông qua ngày 29 tháng 11 năm 2006, các Nghị định hướng dẫn thi hành luật, các Quyết định có liên quan đã được hoàn thiện đồng bộ trước khi Luật có hiệu lực từ 1 tháng 7 năm 2007. Đây là luật rất quan trọng liên quan đến phòng, chống thiên tai, cụ thể là chống lũ và nước biển dâng. Đê điều quy định trong luật bao gồm: đê, kè bảo vệ đê, cống qua đê và công trình phụ trợ khác. Tuy nhiên, phạm vi điều chỉnh của luật chỉ quy định về quy hoạch phòng, chống lũ của tuyến sông có đê; quy hoạch đê điều; đầu tư xây dựng, tu bổ, nâng cấp và kiên cố hóa đê điều; bảo vệ và sử dụng đê điều; hộ đê; Lực lượng trực tiếp quản lý đê. *Tuy nhiên, đối với các tuyến sông hoặc hệ thống sông, những đoạn bờ biển, đảo chưa có hoặc không thể đắp đê lại không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật; đối với những đoạn bờ sông, bờ biển, đảo có công trình kè bảo vệ chống sạt lở nhưng ở những vị trí đó không có đê điều không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đê điều.*

Pháp lệnh Phòng, chống lụt bão năm 1993 và Pháp lệnh số 27/2000/PL-UBTVQH10 ngày 24 tháng 8 năm 2000 sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Phòng, chống lụt bão năm 1993 và các Nghị định hướng dẫn thi hành Pháp lệnh và các văn bản có liên quan là văn bản quy phạm pháp luật khá hoàn chỉnh để làm cơ sở cho việc thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ phòng, chống lụt, bão. Vấn đề thiên tai quy định trong Pháp lệnh chủ yếu là loại thiên tai liên quan đến khí tượng, thủy văn.

Dự thảo Luật Phòng, chống thiên tai có phạm vi điều chỉnh rộng đối với nhiều loại thiên tai, trong đó có các loại thiên tai liên quan đến khí tượng, thủy văn, đặc biệt quy định việc phòng chống thiên tai dựa vào cộng đồng và lồng ghép nhiệm vụ phòng, chống thiên tai vào Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia; quy hoạch, kế hoạch phát của các ngành, lĩnh vực và quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương. Tuy nhiên, nội dung chính của Luật, ngoài Quy định chung như các luật khác, các nội dung còn lại tập trung vào hoạt động phòng, chống thiên tai bao gồm: phòng ngừa, ứng phó, khắc phục hậu quả thiên; quyền và nghĩa vụ của tổ chức cá nhân; quản lý nhà nước về phòng, chống thiên tai; điều khoản thi hành. *Đây là đạo luật liên quan đến rất nhiều yếu tố về xã hội và chuyên môn đặc thù, luật không đi sâu vào lĩnh vực thủy lợi hoặc công trình thủy lợi cụ thể.*

b) Hệ thống văn bản công kênh nhưng chưa đầy đủ vừa, thừa vừa thiếu. Các nghiên cứu tổng thể cho thấy, liên quan đến lĩnh vực thủy lợi đã có đến hàng chục văn bản pháp luật và pháp quy (xem Phụ lục kèm theo). Hệ thống các văn bản trong lĩnh vực này khá công kênh, có thể gây chồng chéo và khó khăn nhất định khi áp dụng. Ví dụ, riêng trong lĩnh vực thủy lợi, nhiều văn bản khác nhau điều chỉnh ở các phạm vi và mức độ khác nhau như Pháp lệnh phòng chống lụt, bão hiện hành điều chỉnh một số nội dung liên quan đến tác hại do nước gây ra nhưng cũng chưa đầy

đủ, Pháp lệnh không đề cập đến hạn hán, xâm nhập mặn, v.v...; Luật Đê điều điều chỉnh những nội dung liên quan đến công trình đê điều, một loại công trình thủy lợi đặc thù với nhiệm vụ ngăn nước lũ của sông hoặc ngăn nước biển; Luật Tài nguyên nước cũng quy định về phòng chống các tác hại do nước gây ra và quy định một số nội dung liên quan đến lĩnh vực thủy lợi, đê điều; một số văn bản pháp luật hiện hành khác cũng đề cập những khía cạnh liên quan đến lĩnh vực thủy lợi. Tuy nhiên, chưa có một văn bản pháp luật điều chỉnh toàn diện những nội dung liên quan đến các nhiệm vụ phát triển thủy lợi.

c) Các quy định của một số văn bản liên quan đến lĩnh vực thủy lợi chỉ ở mức chung chung, nằm rải rác ở nhiều văn bản, thậm chí văn bản ban hành sau trích nội dung của văn bản ban hành trước để đưa vào nội dung một số điều, khoản liên quan. Vì vậy, việc tra cứu, vận dụng rất khó khăn.

Hiện chưa có Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy lợi. Vì vậy, hiệu lực, hiệu quả của Pháp lệnh bị hạn chế.

2.1.2. Về thời gian ban hành và điều chỉnh các văn bản pháp luật

Các văn bản pháp luật ban hành nhiều nhưng việc điều chỉnh chậm, chưa đáp ứng đầy đủ, kịp thời nhu cầu phát triển các ngành kinh tế, một số văn bản khó có thể thực thi trong thực tế. Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi được Quốc hội thông qua ngày 31/8/1994, nhưng mãi đến ngày 04/04/2001 mới được thay thế bằng pháp lệnh số 32/2001/PL – UBTVQH và gần 2 năm sau Chính phủ mới ban hành Nghị định số 143/2003/NĐ-CP Quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi ; 5 năm sau mới ban hành Nghị định số 115/NĐ – CP ngày 14 tháng 11 năm 2008 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 143/2003/NĐ-CP...

2.1.3. Về thực thi các văn bản pháp luật

a) Tổ chức quản lý nhà nước về thủy lợi

Hệ thống tổ chức quản lý có nhiều biến động, chưa đồng bộ, thống nhất. Do đó, việc thống kê, báo cáo về tổ chức, hiện trạng công trình thủy lợi, tình hình thiên tai, như: số liệu hạn hán, úng ngập, thiệt hại về thủy lợi, v.v...không được thực hiện thường xuyên và có hệ thống, thậm chí nhiều địa phương không có báo cáo hoặc thông tin thiếu chính xác.

Tổ chức QLNN về cấp nước sạch nông thôn chưa được chú trọng đúng mức, hầu hết các tỉnh giao Trung tâm nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn là đơn vị sự nghiệp đảm nhiệm.

Chưa hình thành được hệ thống tổ chức thanh tra chuyên ngành, nên việc thanh tra, kiểm tra, giải quyết, ngăn ngừa và xử phạt các hành vi vi phạm công trình thủy lợi, đê điều còn rất nhiều hạn chế.

Mối quan hệ giữa các cơ quan, đơn vị trực thuộc UBND tỉnh, Sở Nông nghiệp & PTNT trong QLNN và doanh nghiệp công ích về thủy lợi chưa rõ. Cơ cấu tổ chức ngành thủy lợi có tình phân ra thành cơ quan QLNN và cơ quan quản lý đầu tư xây dựng công trình, cả ở cấp tỉnh lẫn cấp huyện; mối quan hệ giữa hai nhóm cơ quan này thiếu chặt chẽ, ảnh hưởng nhiều đến việc quản lý, đánh giá chất lượng công trình sau đầu tư cũng như việc bàn giao quản lý, sử dụng công trình; Mặt khác, việc bố trí nhân lực chuyên ngành, sắp xếp tổ chức bộ máy, qui định chức năng, nhiệm vụ và tổ chức thực hiện nhiệm vụ quản lý phát triển thủy lợi ở một số địa phương còn chưa phù hợp với yêu cầu.

Tổ chức và hoạt động thủy lợi ở cấp huyện cần phải chấn chỉnh mới thực hiện được nhiệm vụ theo quy định của pháp luật, nhất là tổ chức QLNN về nước sạch nông thôn. Việc không bố trí, hoặc thiếu cán bộ chuyên ngành thủy lợi và quy định chức năng, nhiệm vụ của các phòng chuyên môn thuộc huyện không rõ ràng, trùng lặp với các tổ chức ngành dọc thuộc địa bàn huyện; thiếu sự phối, kết hợp giữa các cơ quan chuyên môn của huyện với các Công ty khai thác công trình thủy lợi trực thuộc UBND tỉnh, dẫn đến Phòng Nông nghiệp & PTNT hoặc Phòng Kinh tế không thực hiện đầy đủ nhiệm vụ được giao; không làm được chức năng tham mưu trong quản lý phát triển thủy lợi, kiểm tra, giám sát, phát hiện, chấn chỉnh kịp thời các sai phạm, đặc biệt là công tác quản lý hồ chứa, đê điều do huyện quản lý. Hầu hết các cán bộ thủy lợi cấp huyện không được bồi dưỡng, tập huấn thường xuyên, do đó thiếu thông tin, hạn chế trong việc tổ chức thực hiện các chính sách mới có liên quan.

Tổ chức, nhân lực thủy lợi cấp xã còn thiếu và không có chuyên môn, chưa đáp ứng yêu cầu, làm giảm hiệu quả tưới, tiêu của hệ thống, không phát huy được ưu điểm của chính sách thủy lợi và yêu cầu quản lý, bảo vệ, hạn chế xuống cấp cho hệ thống công trình. Mặc dù mỗi xã, phường có bố trí cán bộ kiêm nhiệm về thủy lợi nhưng còn mang tính hình thức. Yêu cầu đào tạo, tập huấn kiến thức chuyên môn, quản lý thủy lợi cho cấp xã là rất cần thiết, có vai trò quan trọng và tác động đến cả quy trình vận hành và an toàn công trình.

b) Việc thực thi các văn bản pháp luật không nghiêm, đặc biệt ở cấp tỉnh

Việc xây dựng, ban hành, sửa đổi, bổ sung các văn bản về công tác thủy lợi còn chưa kịp thời, đầy đủ, một số văn bản khó có thể thực thi triệt để trong thực tế (Nghị định về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý, khai thác công trình thủy lợi).

Có tình trạng địa phương ban hành văn bản về công tác thủy lợi trái thẩm quyền, trái quy định của Pháp lệnh hoặc Nghị định hướng dẫn thi hành, dẫn đến rất khó kiểm soát, không thống nhất giữa các địa phương (công tác phân cấp quản lý khai thác công trình thủy lợi, chính sách miễn giảm thủy lợi phí). Từ năm 2006-2007, khi Chính phủ chưa có chính sách miễn thủy lợi phí, một số địa phương đã triển khai thi hành chính sách này (Vĩnh Phúc, Hưng Yên, v.v...), dẫn đến có sự thắc mắc của

người dân giữa các địa phương về quyền lợi và trách nhiệm. Việc phân cấp quản lý khai thác hoặc quản lý đầu tư xây dựng công trình thủy lợi được chính quyền địa phương giao cho chủ quản lý không đủ năng lực thực hiện. Có địa phương khi thực hiện chính sách về miễn thủy lợi phí vẫn không quy định mức trần thủy lợi phí nội đồng nên chưa tạo cơ sở pháp lý cho các tổ chức hợp tác dùng nước thu từ người dân, làm cho người dân hiểu sai về chính sách miễn thủy lợi phí, dẫn đến sự thiếu bền vững trong hoạt động của các tổ chức dùng nước.

Một số địa phương chậm triển khai các văn bản liên quan đến công tác thủy lợi, đặc biệt là công tác quản lý khai thác ở địa phương, như Bắc Kạn, Cà Mau, Kiên Giang, v.v..., dẫn đến khi thực hiện chính sách mới khó khăn hoặc lúng túng trong việc áp dụng.

Hoạt động quản lý đầu tư xây dựng công trình thủy lợi trong thời gian qua đều thực hiện theo các quy định về quản lý đầu tư xây dựng công trình, như: các Nghị định ban hành kèm theo Quy chế quản lý đầu tư xây dựng và Luật Xây dựng. Việc quản lý đầu tư xây dựng công trình thủy lợi theo các quy định chung cho các loại công trình xây dựng mà chưa tính đến những yếu tố đặc thù của ngành thủy lợi, dẫn đến nhiều bất cập; lãng phí, không phát huy hết được hiệu quả đầu tư; thậm chí xảy ra một số sự cố công trình.

c) Sự phối hợp giữa các cơ quan trong thực hiện các văn bản pháp luật nhìn chung còn yếu, đặc biệt trong việc xử phạt các vụ vi phạm pháp lệnh: Được thể hiện trong việc cấp quyền sử dụng đất trong hành lang bảo vệ công trình thủy lợi, không xử lý hoặc xử lý quá nhẹ các vụ vi phạm khi được các cơ quan quản lý công trình thủy lợi thông báo, thiếu kết hợp chặt chẽ trong công tác chuyên môn khi được phân cấp.

d) Vai trò của các cơ quan quản lý còn thụ động trong công tác, nặng tư tưởng quan liêu, bao cấp, làm việc theo mệnh lệnh, tầm nhìn hạn chế, thiếu tính sáng tạo, lúng túng trong công tác chỉ đạo khi xảy ra tình huống

đ) Công tác điều tra cơ bản và quy hoạch thủy lợi

Việc phân loại điều tra cơ bản thủy lợi (điều tra phục vụ chỉ đạo sản xuất, nghiên cứu khoa học, quy hoạch, v.v...) chưa được phân loại rõ, dẫn đến mục tiêu, nhiệm vụ của công tác điều tra chưa sâu, còn dàn trải, chưa đáp ứng yêu cầu thực tế. Công tác phê duyệt, công bố, khai thác sử dụng kết quả điều tra cơ bản chưa được quy định rõ.

Trong công tác quy hoạch thủy lợi, thẩm quyền quyết định việc lập, phê duyệt đối với từng quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch vùng, lãnh thổ chưa rõ; chưa có quy định về công bố, tổ chức thực hiện, quản lý quy hoạch thủy lợi sau khi được duyệt.

Công tác quy hoạch thủy lợi chưa đi trước được “một bước”, chưa gắn được quy hoạch với chiến lược phát triển kinh tế-xã hội, đôi khi quy hoạch phải chạy theo

để đáp ứng sự phát triển đột phát về kinh tế-xã hội, mặt khác do sự bất cập về phân công, phân cấp quản lý, sử dụng phát triển nguồn nước.. thiếu tài liệu cơ bản, nên độ tin cậy của quy hoạch chưa thật cao.

e) Công tác đầu tư xây dựng công trình thủy lợi

Chưa có quy định về đầu tư đồng bộ, nhiều hệ thống công trình thủy lợi được đầu tư xây dựng công trình đầu mối mà không đầu tư hệ thống kênh, dẫn đến không phát huy được hiệu quả đầu tư. Mặt khác, do việc đầu tư không khép kín nên nhiều hệ thống không thực hiện được chức năng chống ngập, úng và kiểm soát xâm nhập mặn.

Do chưa có quy định loại công trình nhà nước ưu tiên đầu tư nên ở nhiều địa phương việc đầu tư còn dàn trải, đầu tư vào những công trình chưa cấp bách và không phát huy được hiệu quả cao nhất, có công trình đầu tư xây dựng chưa tuân theo quy hoạch. Chính sách khuyến khích xã hội hoá đầu tư công trình thủy lợi chưa đủ sức thu hút.

Chưa có định về cho phép thi công công trình trong mùa mưa bão, đảm bảo sản xuất. Chưa có quy định về đất để xây dựng công trình thủy lợi dẫn đến tình trạng xâm phạm phổ biến và giải quyết không triệt để.

g) Tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi

Mặc dù Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi đã quy định rõ hình thức tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi, tuy nhiên tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi có nhiều biến động, chưa đồng bộ, thống nhất giữa các địa phương. Bộ máy tổ chức còn mỏng, thiếu ổn định, chưa đủ năng lực để làm tốt các nhiệm vụ theo quy định.

Một số địa phương chưa thành lập tổ chức để quản lý, khai thác hệ thống thủy lợi hoặc có tổ chức quản lý, khai thác chưa phù hợp. Có nơi việc quản lý, chỉ đạo điều hành sản xuất còn mang tính mệnh lệnh hành chính. Việc phân cấp quản lý, khai thác công trình thủy lợi triển khai chậm. Vai trò của người hưởng lợi chưa được đề cao, phối hợp trong việc quản lý điều hành các công trình thủy lợi giữa cơ quan quản lý ngành và chính quyền địa phương các cấp còn nhiều bất cập.

Tổ chức quản lý thủy nông ở cơ sở chưa được quan tâm đúng mức, chưa phát huy được vai trò của cộng đồng tham gia trong công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi. Các phong trào người dân làm thủy lợi ngày nay hầu như không còn, đặc biệt từ khi không còn quy định lao động nghĩa vụ công ích.

Một số loại hình Tổ chức Hợp tác dùng nước chưa có tư cách pháp nhân, con dấu và tài khoản (Tổ, Đội thủy nông, cá nhân được giao quản lý khai thác công trình thủy lợi), dẫn đến gặp khó khăn cho công tác quản lý, người dân chưa sẵn sàng tham gia, vì chưa được giao quyền thật sự, chưa thấy rõ lợi ích sẽ được hưởng.

h) Tài chính trong quản lý khai thác công trình thủy lợi

Nguồn tài chính của các tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi chủ yếu từ thủy lợi phí, tuy nhiên mức thu từ nguồn thu này chưa đáp ứng được các chi phí đầy đủ, hợp lý của tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi, chưa phản ánh hết chi phí, đặc thù hoạt động của dịch vụ thủy lợi (ngay khi thiết lập mức thu từ chính sách). Do nguồn thu không đáp ứng yêu cầu nên các tổ chức quản lý, khai thác công trình thủy lợi chỉ tập trung chi cho một số hoạt động chính, như: chi phí tiền lương và các khoản tính theo lương, chi phí tiền điện, trong khi đó, chi phí sửa chữa thường xuyên công trình thủy lợi rất cần thiết để duy trì năng lực hoạt động bình thường của các công trình thủy lợi thường chưa được quan tâm đúng mức.

Một số chế độ, chính sách về tài chính trong quản lý, khai thác công trình thủy lợi còn mang nặng tính bao cấp. Cơ chế tài chính chưa đồng bộ, nhất là khi thực hiện chính sách miễn thủy lợi phí, việc cấp và sử dụng thủy lợi phí còn nhiều bất cập. Thiếu chính sách khuyến khích, tạo động lực trong công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi; chưa có chính sách khuyến khích các tổ chức, cá nhân sử dụng nước tiết kiệm.

Hầu hết các doanh nghiệp nhà nước được tổ chức theo loại hình công ty làm dịch vụ công ích, nhưng vẫn theo hình thức phục vụ là chính. Công ty không được quyền định “giá bán” (đầu ra), nhà nước quy định theo mức thu thủy lợi phí, mức thu quy định thấp. Vì vậy, công trình hư hỏng, kể cả khi hư hỏng nhỏ, không được sửa chữa kịp thời, dẫn đến công trình xuống cấp, vận hành không an toàn, hiệu quả chưa cao, thu nhập của cán bộ, nhân viên thấp.

Nhiều địa phương quy định mức thu thủy lợi phí nội đồng thấp, chưa điều chỉnh phù hợp với tình hình thực tế.

Một số địa phương miễn toàn bộ thủy lợi phí từ đầu mối đến mặt ruộng, người dân ở một số địa phương cho rằng Chính phủ miễn hoàn toàn thủy lợi phí cho sản xuất nông nghiệp nên không nộp thủy lợi phí nội đồng, ảnh hưởng đến hoạt động của các tổ chức hợp tác dùng nước.

Vai trò của người dân trong quản lý khai thác công trình thủy lợi chưa được quan tâm đúng mức, có hiện tượng lơ là, ỷ lại, kể cả đối với một số công nhân quản lý thủy nông, đặc biệt từ khi có chính sách miễn thủy lợi phí như hiện nay.

i) Bảo vệ công trình thủy lợi và môi trường nước trong các hệ thống thủy lợi

Chế tài đối với việc xử phạt hành chính không được thực thi nghiêm, mức xử phạt chưa đủ sức răn đe các trường hợp vi phạm. Trong trường hợp vi phạm công trình thủy lợi đã được Công ty khai thác công trình thủy lợi phối hợp với các cơ quan, đơn vị liên quan lập biên bản yêu cầu và báo cáo cấp có thẩm quyền có biện pháp xử lý hành chính đối với các tổ chức, cá nhân vi phạm, nhưng nhiều trường hợp không được xử lý kịp thời, dẫn đến tình trạng tái vi phạm.

Tình trạng vi phạm phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi rất phổ biến, nguyên nhân chủ yếu là do nhận thức của người dân chưa đầy đủ, đối tượng vi phạm chủ yếu là dân nghèo, chủ yếu làm nghề nông và thu nhập thấp, đặc biệt là người dân ở khu vực nông thôn, khó áp dụng được biện pháp cưỡng chế, quyền lực của các cơ quan quản lý chưa đủ mạnh, chính quyền địa phương chưa thực sự quan tâm; thiếu nguồn lực cho việc tổ chức thực hiện.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giao quyền khai thác nguồn lợi từ hồ chứa nước cho nhiều chủ thể tham gia (thủy lợi, thủy điện, thủy sản, du lịch, v.v...), dẫn đến chủ đập thực sự khó kiểm soát, gây khó khăn cho công tác quản lý.

Việc xả nước thải của các cơ sở sản xuất, cá nhân, hộ gia đình chưa qua xử lý vào hệ thống công trình thủy lợi còn xảy ra phổ biến, dẫn đến tình trạng ô nhiễm nguồn nước trầm trọng.

Vấn đề phạm vi hành lang bảo vệ công trình thủy lợi được Luật Đê điều và Pháp lệnh khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi đề cập là bắt buộc phải thực hiện (Điều 23 của Luật Đê điều và Điều 25 Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi). Tuy nhiên, trong thực tế công tác cắm mốc ranh giới hành lang bảo vệ công trình thủy lợi khó thực hiện, trong giai đoạn thiết kế, thi công công trình, chưa chú trọng đến nhiệm vụ cắm mốc hành lang bảo vệ công trình. Phạm vi hành lang bảo vệ công trình thủy lợi được đề cập trong Luật Đê điều và Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi đối với các loại công trình chưa thống nhất với nhau (Điều 23 của Luật Đê điều, Điều 25 Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi không có quy định hành lang bảo vệ đối với đê cấp IV, cấp V mà chỉ có quy định hành lang bảo vệ của đập từ cấp I đến cấp V). Phạm vi bảo vệ kênh chìm chưa rõ ràng.

Chưa có quy định cụ thể, rõ ràng về hành lang bảo vệ bờ kè sông, biển khi không có tuyến đê, đường dọc bờ sông, bờ biển (khoảng cách từ mái kè trở vào phía nội đồng).

2.2. Nguyên nhân chủ yếu của các tồn tại

2.2.1. Nguyên nhân khách quan

a) Diễn biến thời tiết, khí tượng thủy văn có xu hướng ngày càng bất lợi, thiên tai xảy ra ngày càng khắc nghiệt, dẫn đến việc phá huỷ hệ thống, thay đổi yêu cầu phục vụ của các công trình thủy lợi.

b) Sự phát triển kinh tế xã hội đã làm cho các hệ thống công trình thủy lợi bị xâm hại, vùng tưới bị xâm chiếm, nhiều hệ thống thủy lợi bị thay đổi mục tiêu nhiệm vụ và giảm sự chi phối. Đồng thời, quá trình phát triển kinh tế xã hội cũng là nguyên nhân chủ yếu gây ô nhiễm môi trường, nguồn nước trong các hệ thống công trình thủy lợi.

c) Yêu cầu cấp nước cho dân sinh và các ngành kinh tế ngày càng cao, nhiều hệ thống công trình thủy lợi chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế.

2.2.2. Nguyên nhân chủ quan

a) Nhận thức

Nhiều nơi chưa nhận thức đúng và đầy đủ về tầm quan trọng của công tác thủy lợi, chủ yếu quan tâm về xây dựng, ít quan tâm về công tác quản lý, đồng thời có xu hướng nặng về bao cấp, coi nhẹ sự tham gia của người dân, dẫn đến tư tưởng trông chờ, ỷ lại vào nhà nước của các tổ chức quản lý, khai thác công trình thủy lợi và cả người dân. Yêu cầu sử dụng nước tiết kiệm chưa được quan tâm đúng mức trong quản lý, khai thác công trình thủy lợi.

b) Cơ chế chính sách

Một số cơ chế chính sách về tài chính trong quản lý, khai thác công trình thủy lợi còn mang nặng tính bao cấp, gây mất cân bằng giữa các vùng miền, giữa các doanh nghiệp. Quyền và trách nhiệm của các tổ chức quản lý, khai thác công trình thủy lợi đối với đất đai thuộc phạm vi công trình thủy lợi chưa được quy định rõ ràng.

Thiếu chính sách tạo động lực khuyến khích các tổ chức, cá nhân sử dụng nước tiết kiệm, bảo vệ, tu bổ công trình thủy lợi, vai trò của người dân trong quản lý khai thác công trình thủy lợi chưa được quan tâm đúng mức.

Việc thực thi Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi và các cơ chế chính sách trong quản lý, khai thác công trình thủy lợi ở nhiều địa phương chưa triệt để, toàn diện, dẫn đến nhiều hành vi vi phạm xâm hại công trình thủy lợi hoặc hành vi gây ảnh hưởng dòng chảy còn chưa được xử lý kịp thời, đúng mức.

c) Về tổ chức quản lý

Sự yếu kém của các cơ quan quản lý trong việc lựa chọn tổ chức quản lý phù hợp với từng vùng, miền nên chưa có phương án giải quyết hữu hiệu.

Tổ chức quản lý có nhiều biến động, chưa đồng bộ, thống nhất từ Trung ương đến địa phương (kể cả quản lý nhà nước về khai thác, vận hành công trình thủy lợi). Bộ máy tổ chức còn mỏng, thiếu ổn định, chưa đủ năng lực để làm tốt các nhiệm vụ theo quy định.

Một số hệ thống thủy lợi chưa có tổ chức quản lý, khai thác phù hợp. Quản lý, chỉ đạo điều hành sản xuất còn mang tính mệnh lệnh hành chính. Việc phân cấp quản lý, khai thác công trình thủy lợi triển khai chậm. Phát huy hiệu quả của các doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi chưa hết tiềm năng, trong khi vai trò của người hưởng lợi chưa được đề cao.

Chưa hình thành được hệ thống tổ chức thanh tra chuyên ngành để kiểm tra, xử phạt các hành vi vi phạm, xâm hại gây mất an toàn cho các công trình thủy lợi.

d) Nguồn nhân lực

Nguồn nhân lực trong lĩnh vực quản lý, khai thác công trình thủy lợi còn hạn chế về trình độ, phân bố không hợp lý, rất thiếu cán bộ ở địa phương, nhiều huyện còn chưa có cán bộ thủy lợi. Cán bộ cấp cơ sở, kể cả cán bộ của các cơ quan quản lý nhà nước về thủy lợi cấp huyện, xã và cán bộ của các tổ chức hợp tác dùng nước ít được đào tạo và đào tạo lại.

đ) Ứng dụng khoa học công nghệ

Việc nghiên cứu, chuyển giao tiến bộ khoa học kỹ thuật trong xây dựng, quản lý, vận hành công trình thủy lợi chưa được quan tâm đúng mức. Đầu tư trang thiết bị khoa học công nghệ trong quản lý, khai thác công trình thủy lợi còn thấp, chưa đáp ứng yêu cầu. Nhiều hệ thống đóng mở, vận hành công còn chủ yếu bằng thủ công.

e) Hệ thống pháp luật hiện nay không đồng bộ, chưa huy động được đầy đủ sự tham gia của các tổ chức và người dân, chưa tạo ra được động lực để tự thân hoạt động, chưa đáp ứng được cơ chế thị trường, chưa thực hiện đầy đủ các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

g) Sự chồng chéo trong công tác quản lý nhà nước

Một số vấn đề chồng chéo trong công tác quản lý nhà nước giữa các Bộ, ngành, như: quan hệ giữa các ngành tham gia khai thác, sử dụng dòng sông, sử dụng tài nguyên nước trong lưu vực; quản lý chất lượng nước; trách nhiệm trong bảo vệ các công trình thủy lợi, nhất là việc cấp phép và xử lý các hành vi vi phạm.

PHẦN III

THÁCH THỨC HIỆN NAY ĐỐI VỚI CÔNG TÁC THỦY LỢI

1. Khách quan

Là nước nằm ở hạ lưu các con sông lớn, 3/4 lượng nước từ nước ngoài chảy vào Việt nam, nên không thể chủ động được về nguồn nước. Hiện nay trên các hệ thống sông lớn, các công trình thủy điện phát triển nhanh, yêu cầu về nước (trong đó có các dự án chuyển nước lưu vực) ngày càng gia tăng, việc thiếu nước trong thời gian tới là không tránh khỏi.

Các kịch bản về biến đổi khí hậu toàn cầu làm cho thiên tai diễn biến phức tạp hơn, theo xu thế gia tăng về cường độ và tần suất xuất hiện và đa dạng về loại thiên tai. Việt Nam được cảnh báo là một trong số các quốc gia chịu tác động nặng nề nhất của biến đổi khí hậu - nước biển dâng. Hiện tượng El Nino, La Nina có khả năng xuất hiện thường xuyên hơn, gây lũ lụt, hạn hán liên tiếp.

Hiện nay, Việt Nam không còn thuộc danh sách các nước nghèo, khi đó sẽ không hưởng các tiêu chí về ưu đãi khi vay vốn của các tổ chức tín dụng quốc tế, sẽ ảnh hưởng đến quá trình đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, trong đó có thủy lợi.

2. Chủ quan

Phát triển thủy lợi cần một nguồn lực rất lớn và cần đầu tư đồng bộ, dứt điểm để công trình phát huy hiệu quả, do hạn chế về nguồn lực nên mới chỉ tập trung vào việc đầu tư, xây dựng đầu mối, chưa chú trọng đến xây dựng kênh mương và công tác quản lý. Các hệ thống công trình hiện có hầu hết đã được xây dựng từ nhiều năm nên bị xuống cấp, một số công trình, hệ thống công trình chưa hoàn thiện, đồng bộ nên hiệu quả khai thác còn hạn chế. Tổ chức quản lý khai thác chưa thật hoàn thiện. Do yêu cầu phát triển kinh tế xã hội thay đổi dẫn đến một số công trình thủy lợi phải thay đổi mục tiêu phục vụ. Công tác quy hoạch, rà soát điều chỉnh quy hoạch còn nhiều khó khăn. Việc quy định về thủy lợi phí cũng còn nhiều khó khăn, vướng mắc. Việc xây dựng, quản lý, vận hành các công trình cấp nước sạch khu vực nông thôn đã được Nhà nước tập trung nguồn lực nhưng do yêu cầu rất lớn, do đó còn gặp nhiều bất cập. Nhiệm vụ phát triển thủy lợi ở khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn về nguồn nước vẫn đang là bài toán khó.

Quản lý nhà nước về công tác thủy lợi còn nhiều khó khăn, đặc biệt là ở cấp cơ sở, nhiều địa phương thiếu cán bộ chuyên môn, nhiệm vụ rất nặng nề nhưng nguồn nhân lực không đáp ứng.

Việc nghiên cứu, áp dụng tiến bộ khoa học, kỹ thuật và công nghệ trong lĩnh vực thủy lợi còn nhiều hạn chế. Hiệu quả của việc quản lý, bảo vệ công trình thủy lợi chưa cao, một số địa phương để xảy ra tình trạng xây dựng trái phép hoặc giao đất, cho thuê đất trong hành lang bảo vệ, gây ảnh hưởng đến an toàn và hiệu quả của công trình, trong khi đó việc xử lý vi phạm chưa triệt để.

Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và kiến thức về lĩnh vực thủy lợi chưa được thực hiện thường xuyên và thiếu hệ thống, do đó hiệu lực quản lý và hiệu quả khai thác công trình còn nhiều hạn chế.

Các vụ vi phạm hành lang bảo vệ công trình chưa được phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời ngay từ khi mới phát sinh; nhận thức về trách nhiệm trong việc ngăn chặn và xử lý vi phạm của lãnh đạo cấp cơ sở và đơn vị quản lý khai thác công trình và quản chúng chưa đúng, chưa đầy đủ dẫn đến tình trạng vi phạm vẫn đang tiếp diễn. Các chế tài xử lý các vi phạm còn nhẹ, chưa kịp thời, chưa nghiêm minh.

PHẦN IV

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

1. Kết luận

Công tác thủy lợi nói chung và vấn đề quản lý, khai thác nâng cao hiệu quả các hệ thống công trình thủy lợi nói riêng là phương thức quan trọng trong hoạt động hỗ trợ của Nhà nước, người dân nhằm duy trì và thúc đẩy mạnh mẽ sản xuất nông nghiệp và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam là nước có nền sản xuất nông nghiệp, là một trong những quốc gia đang phát triển có mức thu nhập ở mức trung bình. Tuy nhiên, bên cạnh những lĩnh vực đã có một số Luật quy định như đã nêu ở trên, cho đến nay lĩnh vực này mới được điều chỉnh ở mức độ Pháp lệnh và hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật dưới Pháp lệnh. Được ban hành đầu tiên từ năm 1994, từng bước được hoàn thiện qua lần sửa đổi, bổ sung năm 2001 và các văn bản hướng dẫn thi hành, Pháp lệnh đã góp phần quan trọng trong công tác định hướng, phục vụ sản xuất đời sống, dân sinh và phát triển kinh tế - xã hội trong bối cảnh hội nhập.

Thực tế thi hành pháp luật về thủy lợi rất phức tạp, lại chưa được theo dõi, quản lý thống nhất đã làm giảm hiệu lực quản lý nhà nước của pháp luật, đặc biệt là quản lý nhà nước về thủy lợi. Qua 12 năm thực hiện, Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001 đã bộc lộ những hạn chế, bất cập đòi hỏi phải khẩn trương nghiên cứu, điều chỉnh nhằm đáp ứng đòi hỏi ngày càng cao về đời sống kinh tế - xã hội của đất nước trong giai đoạn phát triển mới hiện nay.

Thứ nhất, mặc dù Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi đã có sửa đổi, bổ sung năm 2001 nhưng vẫn **bộc lộ hạn chế, bất cập cả về mức độ văn bản và nội dung quy phạm** trước những đòi hỏi thách thức của hoạt động quản lý nhà nước trong quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường. Vì mới ở mức độ Pháp lệnh nên những sửa đổi, bổ sung cũng chỉ mang tính "chấp vá" của những giải pháp tình thế, mà chưa thể xác lập được tầm nhìn chiến lược cho một giai đoạn phát triển mới của công tác thủy lợi cần phải đáp ứng, đặc biệt trong điều kiện biến đổi khí hậu - nước biển dâng và cơ chế kinh tế thị trường đang được áp dụng mạnh mẽ trong phát triển kinh tế ở nước ta.

Thứ hai, một số năm qua, để giải quyết sự "xơ cứng", chấp vá cho một số quy định của Pháp lệnh, hỗ trợ giải quyết một phần khó khăn của người dân khi nước ta gia nhập WTO, đáp ứng kịp thời yêu cầu phát triển của kinh tế - xã hội, một số quy định đã được điều chỉnh, thay đổi, như: chính sách miễn thủy lợi phí theo quy định của Nghị định 115/2005/NĐ-CP (nay là Nghị định 67/2012/NĐ-CP ngày 10/9/2012) của Chính phủ quy định miễn, giảm thủy lợi phí cho người dân được giao đất sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; một số văn bản luật đã được Quốc hội ban hành, như: Luật Tài nguyên nước, Luật Đề điều, Luật Xây dựng,

v.v... trong đó, quy định một số nội dung về công tác thủy lợi. Có thể nói rằng, sự "lấn lướt" của các Luật cùng với hệ thống đồ sộ các Nghị định hướng dẫn thi hành hiện nay đã tạo ra **sự thiếu thống nhất trong hệ thống pháp luật dẫn đến tình trạng chông chéo, khó kiểm soát về công tác thủy lợi**. Để giải quyết cơ bản vấn đề này, đòi hỏi phải có sự đổi mới trong việc quy định các nội dung của công tác thủy lợi, cần phải có một văn bản ở mức độ cao hơn, nhằm bảo đảm tính đồng bộ thống nhất của hệ thống pháp luật về thủy lợi.

Thứ ba, việc thể chế kịp thời, đầy đủ, đúng đắn đường lối của Đảng, cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp là chủ trương lớn của Đảng, xuyên suốt trong nhiều Nghị quyết về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về cải cách hành chính, cải cách tư pháp trong các lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực thủy lợi, như các văn kiện tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, XI của Đảng đã nêu. Nghị quyết số 26-NQ/T.Ư "Về nông nghiệp, nông dân, nông thôn" tại Hội nghị BCH Trung ương Đảng lần thứ 7 khoá X, đặc biệt tại Nghị quyết số 13-NQ/TW, ngày 16/01/2012 Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI, đã nêu rõ: "**Về hạ tầng thủy lợi và ứng phó với biến đổi khí hậu, bảo đảm tươi, tiêu chủ động cho diện tích lúa 2 vụ, các vùng cây công nghiệp và nguyên liệu, nuôi trồng thủy sản tập trung. Chủ động phòng, tránh bão, lũ, ứng phó với biến đổi khí hậu và nước biển dâng**".

Để thực hiện các Nghị quyết của Đảng, chỉ đạo của Chính phủ về công tác thủy lợi, vấn đề "củng cố cơ sở pháp lý về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc xây dựng, ban hành kịp thời, đồng bộ và tổ chức thực thi các pháp luật, các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên" cần được quy định trong một đạo Luật. Điều này cũng phù hợp với chủ trương "**Giảm dần pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Nghị định của Chính phủ quy định những vấn đề chưa có luật**". Những Pháp lệnh, Nghị định này sau một thời gian thực hiện, được kiểm nghiệm là đúng thì hoàn chỉnh để chuyển thành Luật" đã được xác định trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành trung ương Đảng khoá VIII.

Thứ tư, Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi được ban hành trong bối cảnh nước ta chưa hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới, nhiều điều ước quốc tế chúng ta chưa có điều kiện gia nhập, do vậy chưa phản ánh được những đặc điểm của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong điều kiện hội nhập quốc tế. Do đó, chưa tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, thuận lợi cho việc thực hiện các nghĩa vụ mà Việt Nam đã cam kết hoặc có điều kiện tiếp cận các lý luận, kinh nghiệm thực tiễn về công tác thủy lợi từ các quốc gia phát triển. Bên cạnh đó, **phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh còn hẹp, trong khi đó còn một mảng công tác về thủy lợi còn trống chưa có Luật quy định**, do vậy, nếu chỉ nâng từ Pháp lệnh này lên Luật sẽ chưa đầy đủ và toàn diện.

Từ những lý do nêu trên, việc Chính phủ trình Quốc hội ban hành Luật Thủy lợi là một đòi hỏi khách quan và cấp thiết trong điều kiện phát triển kinh tế

và xã hội hiện nay của đất nước, nhằm góp phần khắc phục những hạn chế, bất cập nói trên, đáp ứng yêu cầu bức xúc của thực tiễn đang đặt ra đối với công tác thủy lợi, đáp ứng yêu cầu phát triển của sản xuất, đời sống xã hội, cùng với quá trình đổi mới, phát triển của đất nước trong thời kỳ mới, đồng thời đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế.

2. Kiến nghị

Trên cơ sở phân tích những khó khăn, vướng mắc và những bất cập, hạn chế hiện nay của hệ thống pháp luật về công tác thủy lợi, Dự án Luật Thủy lợi được tiến hành nghiên cứu, soạn thảo theo các tư tưởng, quan điểm lớn chủ yếu sau đây:

Một là, thủy lợi là một ngành có quá trình phát triển tương đối lâu dài, do đó, việc nghiên cứu soạn thảo Dự án Luật Thủy lợi cần **kế thừa các quy định hợp lý còn phù hợp** của Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi và các văn bản pháp luật có liên quan về thủy lợi hiện nay. Công tác thủy lợi là quan trọng trong điều kiện nước ta là một nước có nền nông nghiệp lúa nước. Nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong công tác thủy lợi, nhưng sự tham gia của người dân đóng vai trò quan trọng, quyết định đến hiệu quả của công tác thủy lợi, do vậy, việc **đẩy mạnh xã hội hoá trong công tác thủy lợi là định hướng tất yếu**.

Hai là, dự án Luật phải quy định đầy đủ và toàn diện các vấn đề cơ bản về công tác thủy lợi, ngoài phạm vi các luật khác đã quy định; việc xây dựng Luật Thủy lợi nhằm tiếp tục quá trình hoàn thiện pháp luật về thủy lợi, giải quyết cơ bản những tồn tại, hạn chế bất cập của hệ thống pháp luật về thủy lợi hiện hành, tiếp tục bổ sung những quy định còn thiếu, **giải quyết được những vấn đề bức xúc đang đặt ra trong công tác thủy lợi hiện nay**, đặc biệt trong công tác quản lý khai thác, đổi mới, nâng cao một bước hiệu quả hoạt động của các hệ thống công trình thủy lợi.

Ba là, bảo đảm phù hợp với Hiến pháp, phù hợp với tinh thần của “Định hướng Chiến lược phát triển thủy lợi đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2050” và các “*Quy hoạch phát triển thủy lợi các vùng trong điều kiện biến đổi khí hậu và nước biển dâng*” đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, đồng thời bảo đảm tính kế thừa trên cơ sở các quy định pháp luật từ trước đến nay về công tác thủy lợi, bám sát và phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội; **bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật về thủy lợi và của tổng thể hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung**.

Bốn là, **thể hiện rõ tinh thần cải cách hành chính trong việc quy định** về thủ tục đơn giản, rõ ràng, tạo thuận lợi cho các đối tượng liên quan, nhưng không làm khó hoặc vô hiệu hoá các cơ quan quản lý nhà nước; bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức tham gia công tác thủy lợi, đồng thời có cơ chế giám sát chặt chẽ nhằm ngăn chặn và phòng ngừa việc tham nhũng, lãng phí trong các hoạt động có liên quan đến công tác thủy lợi.

Năm là, từng bước thực hiện trình tự **bảo đảm tính minh bạch, công khai**,

công bằng trong hệ thống pháp luật về thủy lợi, đặc biệt trong công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi; đẩy mạnh xã hội hoá, tạo động lực trong đầu tư xây dựng và quản lý khai thác công trình thủy lợi vào Dự án Luật Thủy lợi.

Sáu là, Luật Thủy lợi là văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao, quy định về công tác thủy lợi. Quy định của Luật này cũng là cơ sở pháp lý cơ bản để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành các nội dung có liên quan đến công tác thủy lợi.

Bảy là, bảo đảm tính tương thích với pháp luật quốc tế trong quá trình Việt Nam tham gia và trở thành quốc gia thành viên của các tổ chức quốc tế. Nghiên cứu quy định về thủy lợi tại Luật này phù hợp với các cam kết quốc tế về công trình thủy lợi, sử dụng nguồn nước để đưa ra giải pháp và lộ trình thích hợp./.

PHỤ LỤC

Danh mục các văn bản pháp luật đã được ban hành có liên quan đến lĩnh vực thủy lợi

TT	Loại văn bản	Nội dung văn bản	Số	Ngày tháng	Cơ quan ban hành
1	Luật	Tài nguyên nước	17/2012/QH13	21/6/2012	Quốc hội
2	Luật	Thanh tra	56/2010/QH12	15/11/2010	Quốc hội
3	Luật	Khoáng sản	60/2010/QH12	17/11/2010	Quốc hội
4	Luật	Đê điều	79/2006/QH11	29/11/2006	Quốc hội
5	Luật	Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật	68/2006/QH11	29/6/2006	Quốc hội
6	Luật	Đầu tư	59/2005/QH11	29/11/2005	Quốc hội
7	Luật	Bảo vệ môi trường	52/2005/QH11	29/11/2005	Quốc hội
8	Luật	Bảo vệ và phát triển rừng	29/2004/QH11	3/12/2004	Quốc hội
9	Luật	Hợp tác xã	18/2003/QH11	26/11/2003	Quốc hội
10	Luật	Xây dựng	16/2003/QH11	26/11/2003	Quốc hội
11	Luật	Đất đai	13/2003/QH11	26/11/2003	Quốc hội
12	Luật	Ngân sách nhà nước	01/2002/QH11	16/12/2002	Quốc hội
13	Luật	Doanh nghiệp	13/1999/QH10	12/6/1999	Quốc hội
14	Pháp lệnh	Phí và lệ phí	38/2001/PL-UBTVQH10	28/8/2001	UBTV Quốc hội
15	Pháp lệnh	Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi	32/2001/PL-UBTVQH10	4/4/2001	UBTV Quốc hội
16	Pháp lệnh	Phòng chống lụt bão	27/2000/PL-UBTVQH10	24/8/2000	UBTV Quốc hội
17	Nghị định	Quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi	143/2003/NĐ-CP	28/11/2006	Chính phủ
18	Nghị định	Sửa đổi, bổ sung một số điều của NĐ 143/2003/NĐ-CP Quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh	154/2007/NĐ-CP	15/10/2007	Chính phủ

TT	Loại văn bản	Nội dung văn bản	Số	Ngày tháng	Cơ quan ban hành
		Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi			
19	Nghị định	Sửa đổi, bổ sung một số điều của NĐ 143/2003/NĐ-CP Quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi	115/2008/NĐ-CP	14/11/2008	Chính phủ
20	Nghị định	Sửa đổi, bổ sung một số điều của NĐ 143/2003/NĐ-CP Quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi	67/NĐ-CP	10/09/2012	Chính phủ
21	Nghị định	Quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi	140/2005/NĐ-CP	11/11/2005	Chính phủ
22	Nghị định	Lưu vực sông	120/2008/NĐ-CP	1/12/2008	Chính phủ
23	Nghị định	Về Quản lý an toàn Đập	72/2007/NĐ-CP	7/5/2007	Chính phủ
24	Nghị định	Về quản lý, bảo vệ, khai thác tổng hợp tài nguyên và môi trường các hồ chức thủy điện, thủy lợi	112/2008/NĐ-CP	20/10/2008	Chính phủ
25	Nghị định	Quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước	34/2005/NĐ-CP	17/03/2005	Chính phủ
26	Nghị định	Quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực phòng, chống lụt, bão	04/2010/NĐ-CP	15/01/2010	Chính phủ
27	Nghị định	Quy định việc cấp phép thăm dò, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước	149/2004/NĐ-CP	27/7/2004	Chính phủ
28	Nghị định	Về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải	67/2003/NĐ-CP	13/06/2003	Chính phủ
29	Nghị định	Quy định về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, cam kết bảo vệ môi trường	29/2011/NĐ-CP	18/4/2011	Chính phủ
30	Nghị định	Về quản lý đầu tư xây dựng công trình	112/2009/NĐ-CP	14/12/2009	Chính phủ
31	Thông tư	Quy định năng lực của tổ chức, cá nhân tham gia quản lý, khai thác công trình thủy lợi	40/2011/TT-BNNPTNT	27/5/2011	Bộ Nông nghiệp và PTNT
32	Thông tư	Hướng dẫn tổ chức hoạt động và phân cấp quản lý, khai thác công trình thủy lợi	65/2009/TT-BNNPTNT	12/10/2009	Bộ Nông nghiệp và PTNT
33	Thông tư	Quy định một số nội dung trong hoạt động của các tổ	56/2010/TT-BNNPTNT	1/10/2010	Bộ Nông nghiệp và

TT	Loại văn bản	Nội dung văn bản	Số	Ngày tháng	Cơ quan ban hành
		chức quản lý, khai thác công trình thủy lợi			PTNT
34	Thông tư	Hướng dẫn việc thành lập, củng cố và phát triển tổ chức hợp tác dùng nước	75/2004/TT-BNN	20/12/2004	Bộ Nông nghiệp và PTNT
35	Thông tư	Hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định 115/NĐ-NĐ ngày 14/11/2008 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 143/2003/NĐ-CP ngày 28/11/2003 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi	36/2009/TT-BTC	26/02/2009	Bộ Tài chính
36	Thông tư	Hướng dẫn đặt hàng, giao kế hoạch đối với các đơn vị làm nhiệm vụ quản lý khai thác công trình thủy lợi và quy chế quản lý tài chính của công ty nhà nước làm nhiệm vụ quản lý, khai thác công trình thủy lợi	11/2009/TT-BTC	21/01/2009	Bộ Tài chính
37	Thông tư	Hướng dẫn thực hiện Nghị định số 149/2004/NĐ-CP ngày 27 tháng 7 năm 2004 của Chính phủ quy định việc cấp phép thăm dò, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước	02/2005/TT-BTMT	24/06/2005	Bộ Tài nguyên và Môi trường
38	Thông tư	Hướng dẫn lập và phê duyệt Phương án bảo vệ công trình thủy lợi	45/2009/TT-BNNPTNT	17/7/2009	Bộ Nông nghiệp và PTNT
39	Thông tư liên tịch	Hướng dẫn thực hiện NĐ 67/2003/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải	125/2003/TTLT-BTC-BTNMT	18/12/2003	Bộ Tài chính - Bộ Tài nguyên và Môi trường
40	Thông tư liên tịch	Sửa đổi, bổ sung thông tư liên tịch số 125/2003/TTLT-BTC-BTNMT ngày 18/12/2003 của liên Bộ Tài chính - Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn thực hiện Nghị định số 67/2003/NĐ-CP ngày 13/6/2003 của Chính phủ về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải	106/2007/TTLT/BTC-BTNMT	6/9/2007	Bộ Tài chính - Bộ Tài nguyên và Môi trường
41	Thông tư liên tịch	Hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp quản lý nhà nước về NN&PTNT	11/2004/TTLB-BNN-BNV	02/04/2004	Bộ Nông nghiệp - Bộ Nội vụ

TT	Loại văn bản	Nội dung văn bản	Số	Ngày tháng	Cơ quan ban hành
42	Quyết định	Định hướng Chiến lược phát triển thủy lợi	1590/2009/QĐ-TTg	9/10/2009	Thủ tướng
43	Quyết định	Nội dung thẩm quyền ban hành và tổ chức thực hiện quy trình vận hành hồ chứa thủy định	285/2006/QĐ-TTg	25/12/2006	Thủ tướng
44	Quyết định	Ban hành Quy trình vận hành liên hồ chứa thủy điện Sơn La, Hoà Bình, Tuyên Quang, Thác Bà trong mùa lũ hàng năm	198/QĐ-TTg	10/2/2011	Thủ tướng
45	Quyết định	Ban hành Quy trình vận hành liên hồ chứa các hồ: PleiKrông; Ialy, Sê San 4 và Sê San 4A trong mùa lũ hàng năm	686/QĐ-TTg	12/5/2011	Thủ tướng
46	Quyết định	Ban hành Quy trình vận hành liên hồ chứa các hồ: Buôn Tua Srah, Buôn Kuốp, Srêpook 3 và Srêpook 4	624/QĐ-TTg	26/4/2011	Thủ tướng
47	Quyết định	Ban hành Quy trình vận hành liên hồ chứa các hồ: A Vượng, Đắc Mi 4 và Sông Tranh 2 trong mùa lũ hàng năm	1880/QĐ-TTg	13/10/2010	Thủ tướng
48	Quyết định	Ban hành Quy trình vận hành liên hồ chứa các hồ: Sông Ba Hạ, Sông Hinmh, Krông H Năng, Ayun Hạ và An Khê – Ka Nak trong mùa lũ hàng năm	1757/QĐ-TTg	23/9/2010	Thủ tướng
49	Quyết định	Phê duyệt Chiến lược quốc gia về cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn đến năm 2020	104/2000/QĐ-TTg	25/08/2000	Thủ tướng
50	Quyết định	Chương trình mục tiêu Quốc gia Nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn giai đoạn 2006-2010	277/2006/QĐ-TTg	11/12/2006	Thủ tướng
51	Quyết định	Chương trình mục tiêu Quốc gia Nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn giai đoạn 2011-2015	366/QĐ-TTg	1/03/2012	Thủ tướng
52	Quyết định	Ban hành quy định việc cấp giấy phép cho các hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi	55/2004/QĐ-BNN	1/11/2004	Bộ Nông nghiệp và PTNT
53	Quyết định	Về một số chính sách và cơ chế tài chính thực hiện chương trình kiên cố hoá kênh mương	66/2000/QĐ-TTg	13/06/2000	Thủ tướng
54	Quyết định	Quy định về thẩm quyền, thủ tục cấp giấy phép xả nước	56/2004/QĐ-BNN	1/11/2004	Bộ Nông nghiệp và

TT	Loại văn bản	Nội dung văn bản	Số	Ngày tháng	Cơ quan ban hành
		thải vào hệ thống công trình thủy lợi			PTNT
55	Quyết định	Ban hành quy định một số định mức chế độ công tác phí, chế độ hội nghị đối với các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc Bộ Nông nghiệp và PTNT	3565/QĐ-BNN-TC	31/12/2010	Bộ Nông nghiệp và PTNT
56	Quyết định	Ban hành Quy định về quản lý quy hoạch ngành nông nghiệp và PTNT	2238/QĐ-BNN-KH	20/8/2010	Bộ Nông nghiệp và PTNT
57	Quyết định	Ban hành Quy định về quản lý điều tra cơ bản ngành nông nghiệp và PTNT	2239/QĐ-BNN-KH	20/8/2010	Bộ Nông nghiệp và PTNT