

ĐỔI MỚI MÔ HÌNH QUẢN LÝ CÔNG TRÌNH THỦY LỢI THEO CƠ CHẾ THỊ TRƯỜNG

TS. ĐOÀN THẾ LỢI¹

Tóm tắt: Sự bất cập về mô hình tổ chức quản lý các công trình thủy lợi là nguyên nhân chính khi gây nên tình trạng yếu kém trong quản lý làm giảm hiệu quả các công trình thủy lợi. Bài viết phân tích, đánh giá những bất cập và đề xuất phương hướng đổi mới cơ chế tổ chức quản lý thủy nông cho phù hợp với nền kinh tế thị trường.

1. Đặt vấn đề

Lịch sử dựng nước và giữ nước của dân tộc Việt Nam luôn gắn liền với công tác xây dựng và phát triển thủy lợi, từ bao đời nay nhân dân ta đã bền bỉ làm thủy lợi cải tạo thiên nhiên, chiến thắng hạn úng, lũ lụt, bảo vệ và phát triển sản xuất, duy trì và phát triển kinh tế - xã hội. Quá trình phát triển các công trình thủy lợi gắn liền với sự hình thành và phát triển các cơ chế tổ chức quản lý, ở mỗi giai đoạn, trong một điều kiện kinh tế - xã hội nhất định đều phải có cơ chế tổ chức quản lý phù hợp.

Đại hội Đảng lần thứ VII đã khẳng định: "Xoá bỏ cơ chế tập trung quan liêu, bao cấp, hình thành đồng bộ và vận hành có hiệu quả cơ chế kinh tế thị trường có sự quản lý của nhà nước" là chủ trương, đường lối đổi mới cơ chế quản lý kinh tế nước ta trong giai đoạn hiện nay vì nó phù hợp với quy luật khách quan và trình độ phát triển của nền kinh tế.

Tuy nhiên, với tính đặc thù của công tác thủy lợi mà nó có nhiều đặc điểm khác biệt so với các ngành, các lĩnh vực sản xuất khác như sản phẩm của các công trình thủy lợi cung cấp là một loại sản phẩm mang tính độc quyền tự nhiên; đơn vị đo sản phẩm là diện tích tưới tiêu nên số lượng và chất lượng sản phẩm rất khó xác định, hao phí lao động sống, lao động vật hoá để hình thành giá trị và chất lượng sản phẩm lại rất khác nhau theo vùng, khu vực và điều kiện tự nhiên. Sự trao đổi sản phẩm dịch vụ trên thị trường lại bị giới hạn bởi tính hệ thống, sản phẩm không thể vận chuyển đi xa để bán, hay tích trữ. Giá cả của sản phẩm dịch vụ tưới tiêu không được quyết định bởi quan hệ cung cầu của thị trường, không căn cứ vào hao phí lao động sống và lao động vật hoá. Quan hệ người mua và người bán bị ràng buộc bởi nhiều yếu tố như tính độc quyền, tính xã hội, chịu sự chi phối của nhiều yếu tố mang tính chính trị - xã hội. Quan hệ cung cầu và giá cả ở đây không phản ánh đúng được bản chất và sự vận động của các quan hệ kinh tế trong nền kinh tế thị trường, người nông dân (người mua) không có quyền lựa chọn sản phẩm, người bán cũng không có quyền lựa chọn người mua.

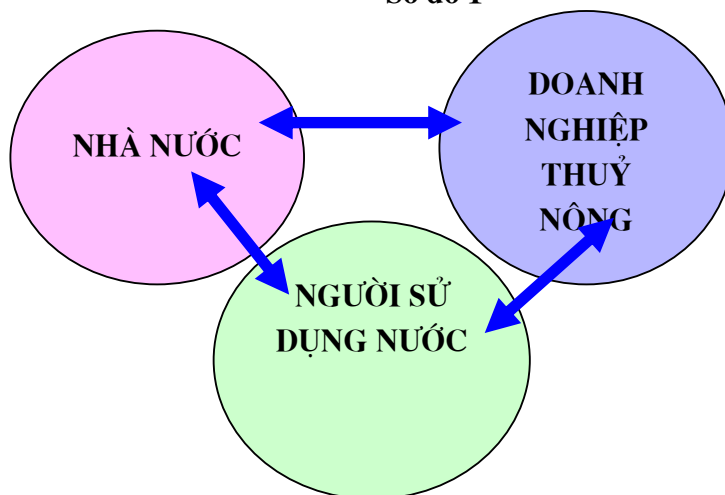
Vì vậy việc đổi mới cơ chế quản lý các công trình thủy lợi cho phù hợp với cơ chế thị trường là vấn đề hết sức cấp bách của các cấp, các ngành, là giải pháp quan trọng nhất để nâng cao hiệu quả quản lý, hiệu quả hoạt động của các công trình thủy lợi, nâng cao chất lượng dịch

vụ tưới tiêu cho người hưởng lợi, khai thác tốt nhất các tiềm năng hiện có của công trình, giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước.

2. Đổi mới cơ chế quản lý

Để thay đổi cơ chế tổ chức quản lý các công trình thủy lợi cho phù hợp với nền kinh tế thị trường, đòi hỏi các nhà khoa học, các nhà quản lý cần phải đi sâu nghiên cứu để tìm ra một cơ chế thích hợp ở cả tầm vĩ mô và vi mô, trong báo cáo này tôi xin đề xuất đổi mới mô hình quản lý các hệ thống thủy nông cho phù hợp với nền kinh tế thị trường. Đổi mới mô hình quản lý suy cho cùng là đổi mới cơ chế để giải quyết các mối quan hệ giữa Nhà nước với doanh nghiệp thủy nông; Nhà nước với người sử dụng nước; doanh nghiệp thủy nông với người sử dụng nước (như minh họa ở sơ đồ 1).

Sơ đồ 1



2.1. Đối với bộ máy quản lý nhà nước

Thực trạng bộ máy quản lý nhà nước về thủy lợi hiện nay đã bộc lộ nhiều bất cập, đó là:

- Bộ máy quản lý nhà nước về công tác thủy lợi từ Trung ương đến địa phương không thống nhất, trong 61 tỉnh, thành phố cả nước (tính đến trước khi chia, tách tỉnh) chỉ có 17 tỉnh thành lập Chi cục Quản lý nước và Công trình thủy lợi, 24 tỉnh, thành phố thành lập Chi cục Thủy lợi, 3 tỉnh thành lập Chi cục Quản lý nước và Phòng chống lụt bão và 16 tỉnh, thành phố thành lập Phòng thủy lợi. Mỗi một loại hình tổ chức có một chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn riêng, vì vậy thực thi công tác quản lý nhà nước từ Trung ương đến địa phương thường thiếu đồng bộ và phức tạp.

- Thiếu nhất quán trong việc thực hiện cơ chế chính sách của Nhà nước, tình trạng “trên bảo dưới không nghe” vẫn còn diễn ra khá phổ biến, nhiều chính sách của Nhà nước ban hành mà không thực hiện cũng không ai chịu trách nhiệm.

- Phân công, phân cấp giữa các cơ quan quản lý nhà nước thiếu đồng bộ, nhiều địa phương còn lẫn lộn chức năng quản lý sản xuất và quản lý nhà nước, vi phạm nguyên tắc quản lý kinh tế.

- Chính sách thu thủy lợi phí còn nhiều bất cập, chưa đề cập đến khối lượng và chất lượng dịch vụ lại quy định bằng trị số tuyệt đối và cố định, trong khi các yếu tố đầu vào của sản xuất phụ thuộc vào thị trường và luôn biến động là không phù hợp, đặc biệt việc thực thi chính sách thiếu nhất quán, có địa phương quy định các chính sách riêng trái luật mà cũng không có cơ quan nào có ý kiến, gây nên tình trạng mất công bằng giữa các vùng và giữa các tầng lớp dân cư dẫn đến các tác động xấu trong dư luận đối với các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước. Chính sách hỗ trợ

cho nông dân theo hình thức “gián tiếp qua giá” và chỉ ở các hệ thống do Nhà nước đầu tư xây dựng đã gây ra tình trạng sử dụng lãng phí nước và không công bằng, ở vùng núi, vùng sâu, vùng xa dân đã phải tự đầu tư xây dựng công trình và tự quản lý, lại không được hỗ trợ.

Để khắc phục được các bất cập trên, bộ máy quản lý nhà nước về công tác thủy lợi cần được kiện toàn sắp xếp lại cho phù hợp. Theo các quy định tại Luật tổ chức hoạt động của Chính phủ được Quốc hội thông qua tại văn bản số 32/2001/QH10 ngày 25-12-2001, bộ máy quản lý nhà nước từ Trung ương đến địa phương phải được hình thành một cách đồng bộ thống nhất để thực thi công tác quản lý nhà nước đối với lĩnh vực thủy nông (như mô tả ở sơ đồ 2).

2.2. Đối với bộ máy trực tiếp quản lý các hệ thống thủy nông

Mô hình quản lý công trình thủy lợi đã quá bất cập với cơ chế mới, cơ chế thị trường, đó là:

- Quản lý hệ thống thủy nông chủ yếu vẫn dựa vào địa giới hành chính và được phân thành 2 cấp, cấp nhà nước do các công ty quản lý khai thác công trình thủy lợi đảm nhiệm, cấp cơ sở do các tổ chức thủy nông cơ sở như hợp tác xã, Hội dùng nước, Ban quản lý...

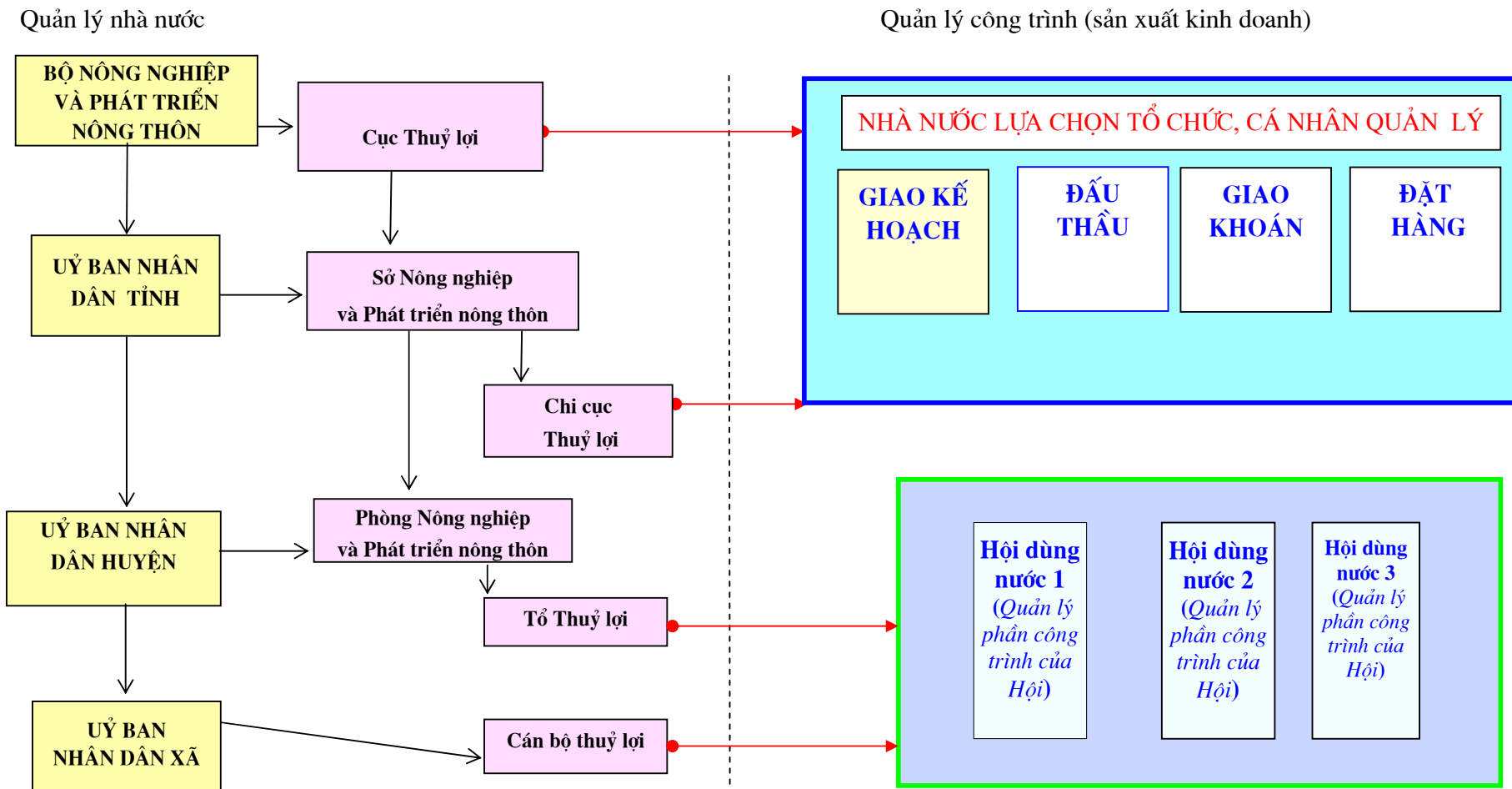
- Các hình thức quản lý đa dạng và phức tạp và chưa đề cập đến các yếu tố khác nhau về điều kiện địa hình, đặc điểm ruộng đất, đặc điểm công trình, phong tục tập quán sản xuất... của từng vùng miền khác nhau. Bộ máy quản lý không tuân thủ nghiêm ngặt tính hệ thống, một hệ thống giao cho nhiều chủ thể độc lập quản lý nên bị chia cắt, phân tán nên hình thành quá nhiều cấp trung gian, bộ máy chồng chéo nên hoạt động không có hiệu quả.

- Phạm vi quản lý của các doanh nghiệp thủy nông quá rộng, quản lý khép kín từ đầu mối đến mặt ruộng (khu vực phía Bắc), trong điều kiện ruộng đất bị chia nhỏ, hộ nông dân đã trở thành chủ thể kinh tế độc lập là không thể thực hiện được, nếu thực hiện thì không có hiệu quả.

- Một hệ thống có nhiều chủ quản lý khai thác. Quản lý công trình và quản lý tưới tiêu giao cho doanh nghiệp thủy nông, quản lý khai thác thủy điện, thủy sản du lịch... lại giao cho các chủ thể khác nên chông chéo, lộn xộn, thiếu thống nhất phá vỡ tính hệ thống, làm giảm hiệu quả chung của công trình.

Đổi mới mô hình tổ chức và quản lý nhằm nâng cao hiệu quả khai thác các hệ thống thủy nông đang là vấn đề được nhiều quốc gia trên thế giới quan tâm. Xu hướng chung là từng bước xã hội hoá công tác thủy lợi, tăng cường vai trò tham gia quản lý của người hưởng lợi và đang diễn ra dưới nhiều hình thức như “chuyển giao” ở Ấn Độ và Philippin, “chuyển giao quản lý” ở Mêhicô và Thổ Nhĩ Kỳ, “tư nhân hoá” ở Bănglăđét, “tháo bỏ ràng buộc” ở Xênegan, “hệ thống trách nhiệm công tác” (Trung Quốc), “nông dân tham gia quản lý” ở Ấn Độ và Xri Lanka, “thương mại hoá” ở Nigiêria, “tự quản lý” ở Gine... Vì vậy việc đổi mới mô hình quản lý cần quán triệt quan điểm định hướng là: “Thu hẹp dần vai trò, phạm vi quản lý của cấp nhà nước đồng thời mở rộng phạm vi và vai trò của cấp cơ sở (người hưởng lợi) để từng bước xã hội hoá công tác quản lý, giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước”. Ở các hệ thống thủy nông vừa và lớn, trước mắt Nhà nước chỉ quản lý từ công trình đầu mối đến tuyến kênh có diện tích tưới tiêu tương đối lớn phục vụ cho nhiều xã thông qua các hình thức đấu thầu, đặt hàng, giao khoán, giao kế hoạch để lựa chọn tổ chức, cá nhân trực tiếp quản lý công trình. Mở rộng vai trò tham gia quản lý vận hành của cộng đồng người hưởng lợi theo phương thức độc lập và tự chủ. Các tuyến kênh hoặc công trình nhỏ có diện tích tưới dưới 500 ha thì giao cho cộng đồng tự quản lý và để họ lựa chọn hình thức tổ chức quản lý thích hợp, tự quy định nội dung, phương thức hoạt động và tự trang trải chi phí trên cơ sở phù hợp với luật pháp hiện hành, phong tục tập quán tại địa phương. Mô hình được tóm tắt minh họa như sơ đồ 2:

Sơ đồ 2. Mô hình quản lý hệ thống thủy nông



Ghi chú:

- Quản lý nhà nước →
- Quản lý nhà nước và kỹ thuật →
- Quan hệ sản xuất →
- Cùng một ký hiệu đường nét đứt và đường nét liền để chỉ một trong hai khả năng.

2.3. Hình thức đấu thầu quản lý

Mô hình quản lý theo hình thức đấu thầu quản lý là một mô hình mới, phù hợp với cơ chế thị trường và là một trong các hình thức đã được nhiều nước trên thế giới áp dụng đem lại hiệu quả cao, nhất là ở Trung Quốc. Tùy theo quy mô phạm vi của từng hệ thống, từng tuyến kênh, từng trạm bơm và đặc điểm từng vùng, từng khu vực... để phân chia thành từng gói thầu quản lý. Các công ty, xí nghiệp quản lý khai thác công trình thủy lợi và các tổ chức, cá nhân khác nếu có đủ điều kiện theo quy định đều được tham gia đấu thầu quản lý các hệ thống công trình thủy lợi. Các cơ quan quản lý nhà nước quy định các nguyên tắc và mô hình đấu thầu quản lý thủy nông, quy chế đấu thầu quản lý thủy nông, xây dựng trình tự tổ chức đấu thầu quản lý thủy nông và đề xuất tiêu chuẩn đánh giá nhà thầu cũng như cơ chế tài chính cho các nhà thầu khi được lựa chọn. Cơ quan quản lý nhà nước có thể thành lập các Ban quản lý để đại diện cho chủ sở hữu trực tiếp quản lý giám sát các hoạt động của nhà thầu theo các tiêu chuẩn đã quy định trong hồ sơ mời thầu.

2.4. Hình thức giao khoán quản lý

Mô hình này hiện nay đã và đang được thực hiện ở một số địa phương. Các cơ quan quản lý có thẩm quyền nghiên cứu xây dựng và ban hành hệ thống định mức kinh tế kỹ thuật trong công tác quản lý khai thác ở từng hệ thống thủy nông. Dựa vào các chỉ tiêu định mức, tính toán xác định giá nước tưới tiêu ở từng hệ thống. Căn cứ vào kết quả sản xuất cuối cùng (số lượng và chất lượng dịch vụ tưới tiêu) Nhà nước sẽ cấp bù phần chênh lệch cho doanh nghiệp. Doanh nghiệp được toàn quyền chủ động trong quản lý điều hành và tự chủ về tài chính. Đổi mới theo hướng này chắc chắn doanh nghiệp thủy nông phải tăng cường công tác quản lý để tiết kiệm chi phí, giải quyết tốt mối quan hệ giữa doanh nghiệp và người dùng nước đúng nghĩa là “quyền của người mua” và “quyền của người bán”. Người sử dụng nước sẽ phải tiết kiệm nước. Người lao động sẽ nâng cao tinh thần trách nhiệm, vì kết quả sản xuất, năng suất lao động là cơ sở để phân phối thu nhập, người lao động tốt sẽ có thu nhập cao và ngược lại.

2.5. Hình thức giao chỉ tiêu kế hoạch

Đây là hình thức đang tồn tại phổ biến hiện nay ở các địa phương, các cơ quan quản lý nhà nước giao chỉ tiêu kế hoạch sản xuất cho các doanh nghiệp thủy nông hết sức chi tiết cả sản lượng và tài chính, các đơn vị dựa vào kế hoạch được giao triển khai thực hiện giống thời kỳ bao cấp, đây là cơ chế bất hợp lý và là vấn đề bức xúc nhất hiện nay. Doanh nghiệp thủy nông hoạt động theo Luật doanh nghiệp nhà nước nhưng thực tế một số doanh nghiệp lại hoạt động như một đơn vị sự nghiệp dẫn đến tình trạng không quan tâm nhiều đến kết quả sản xuất vì nguồn thu ít hay nhiều cũng không ảnh hưởng đến thu nhập của doanh nghiệp mà chủ yếu dựa vào mối quan hệ cấp phát, xin cho. Vì thế cần đổi mới gắn liền việc giao kế hoạch với quy định chất lượng dịch vụ thực hiện các kế hoạch đó.

2.6. Tổ chức Hội dùng nước

Đối với các tổ chức thủy nông cơ sở nên chuyển sang hoạt động theo mô hình Hội dùng

nước, Hội dùng nước là một tổ chức cộng đồng, gồm các hộ nông dân sử dụng nước tưới tiêu trong cùng một tuyến kênh, một khu vực tự nguyện kết hợp lại với nhau cùng thực hiện nhiệm vụ quản lý vận hành, phân phối nước nhằm mang lại lợi ích cao nhất cho các thành viên. Hội dùng nước có thể trực tiếp quản lý công trình thông qua bộ máy do các hội viên bầu ra hoặc thuê tổ chức, cá nhân đứng ra nhận khoán quản lý. Để phát huy sức mạnh của cộng đồng, bảo đảm quyền được tham gia của hội viên và tham gia có hiệu quả thì ngoài việc bảo đảm “vị trí bình đẳng, dân chủ” còn phải tạo một cơ sở ràng buộc để gắn với lợi ích của từng người buộc họ phải thực sự quan tâm đến hoạt động của hội vì nó có ảnh hưởng đến quyền lợi. Hoạt động của hội như hình thức của một tổ chức phi chính phủ không vì mục tiêu lợi nhuận.

Summary

There remain many mismatches in the management mechanism of the irrigation and drainage systems, most irrigation systems have been rapidly degraded, the irrigated area and quality of irrigation and drainage services have been increasingly reducing, thus causing higher subsidies from the Government. This paper present the findings of the research on the irrigation management and institutional arrangement mechanism in marketing economic.