

Phát triển Hội Người dùng nước (WUA) toàn cầu

Bài học kinh nghiệm từ khu vực Đông Nam Á

TS. Mei Xie¹, Viện Ngân Hàng Thế giới



Tác giả, TS. **Mei Xie**, là chuyên gia Thủy lợi của Ngân hàng Thế giới (WB). Từ 1996, bà đã sang Việt Nam nhiều lần để phối hợp với các cơ quan của Bộ Nông nghiệp & PTNT chuẩn bị Dự án “Phát triển Thủy lợi Đồng bằng sông Cửu Long” (thường gọi tắt là dự án “WB2 Thủy lợi”). Năm 2000, Hiệp định tài trợ Dự án đã được ký kết giữa WB và Ngân hàng Nhà nước VN (được uỷ nhiệm của Chính Phủ CHXHCN Việt Nam) và từ đó bà được WB giao nhiệm vụ điều hành dự án, cộng tác chặt chẽ với phía Việt Nam, vượt qua nhiều khó khăn khách quan để thực hiện thành công dự án. Ghi nhận những công lao đó, năm 2006 bà được WB giao trọng trách mới tại Viện Ngân hàng Thế giới (WBI). Bài này đã được trình bày trong Hội thảo về Phát triển PIM ở Việt Nam tại thành phố Hạ Long, 11-13 tháng 5, 2007, sau đó được công bố trong Tài liệu Hội thảo khu vực về Phát triển PIM tại Bucharest, Romania, 4-7 tháng 6, 2007. **BBT.**



Xu thế về quản lý tưới

Quản lý tưới hiện đang có xu thế chuyển sang hướng quản lý chung giữa chính phủ và người dân, hoặc nhóm người dùng nước. Sự tham gia của người dân vào quản lý tưới giúp họ có tiếng nói trong việc ra quyết định về phân phối nước và vận hành, bảo dưỡng hệ thống, được gọi là Quản lý tưới có sự tham gia của người dân – PIM. Quá trình chuyển giao trách nhiệm quản lý tưới từ cơ quan/công ty của chính phủ cho người dân gọi là Chuyển giao quản lý tưới (IMT). Trách nhiệm quản lý bao gồm cả việc vận hành và bảo dưỡng (O&M) công trình tưới. Tại một số quốc gia, quản lý bao gồm cả việc xác định thủy lợi phí và thu phí.

¹ Dr. Mei Xie, Sr. Chuyên gia về tài nguyên nước, Viện Ngân hàng thế giới (WBI), Ngân hàng Thế giới, Washington DC. USA. Email: mxie@worldbank.org

Nhiều nước hiện đã triển khai thực hiện theo hướng PIM và IMT thông qua việc tổ chức người dân thành các tổ chức hợp tác dùng nước và chuyển giao một phần trách nhiệm cho họ. Có sự khác nhau về tên gọi của tổ chức hợp tác dùng nước này giữa các nước tùy theo đặc điểm thể chế và văn hoá của từng nước. Một số nước ví dụ như Thổ Nhĩ Kỳ, Mê hi cô, Trung Quốc, Ấn Độ, và nhiều nước ở Đông Âu, các tổ chức này có tên gọi và “Hội người dùng nước” (WUA). Ở Pakistan, có tên là Tổ chức Nông dân – FO, ở Philippines gọi là Hội những người quản lý tưới – IA, ở Iran gọi là Hợp tác xã nông nghiệp. Để đơn giản hoá, bài viết này dùng thuật ngữ WUA làm tên gọi chung cho tất cả các loại hình tổ chức hợp tác dùng nước trên.

Các tổ chức cung cấp nước có thể là Công ty nhà nước hoặc một phần nhà nước sẽ cung cấp nước theo hình thức bán buôn cho người dân hoặc tổ chức của người dân. Thường thì Công ty của Chính phủ quản lý những công trình có kỹ thuật phức tạp hoặc nhu cầu kinh phí lớn đó thường là những hệ thống chính cho đến công trình và kênh cấp hai và bán nước theo hình thức bán buôn cho các tổ chức hợp tác của người dân. Các tổ chức hợp tác dùng nước quản lý công trình có quy mô nhỏ đơn giản như kênh cấp ba trở xuống. Cũng có một số nơi, toàn bộ hệ thống công trình trước kia do Công ty của chính phủ quản lý nhưng nay chuyển giao toàn bộ cho tổ chức hợp tác, mặc dù loại hình này ít phổ biến.

Những vấn đề thảo luận dưới đây tập trung vào những nội dung chính sau: cơ sở hạ tầng công trình tưới tiêu do Chính phủ đầu tư xây dựng, quản lý và vận hành và những công trình do người dân tự xây dựng, vận hành khai thác.

Những nước phát triển như Mỹ, Pháp, Đức, Nhật Bản, Úc... đã thực hiện chuyển giao quản lý tưới từ những năm 60, 70 của thế kỷ 20 trong khi những nước đang phát triển mới thực hiện chương trình này trong những năm gần đây. Nhiều nước đang xây dựng, thành lập các tổ chức hợp tác dùng nước để thực hiện IMT, hiện nay các chương trình này đang phát triển rộng khắp. Có thể kể tên những quốc gia đang thực hiện tốt chương trình này như Mê xi cô, Pê ru, Colombia ở khu vực Nam Mỹ, Ấn Độ, Pakistan ở Nam Á, Thổ Nhĩ Kỳ và Iran ở Trung Âu, Uzbekistan và Kyrgyztan ở Trung Á, Anbania và Romania ở Đông Âu, Philippines, Trung Quốc, Indonesia và Việt Nam ở Đông Á, Mali, Niger, Tanzania và Ai Cập ở Châu Phi. Những quốc gia này đang thực hiện PIM tại nhiều giai đoạn khác nhau.



Các nước đều tự xây dựng các mô hình WUA, IMT dựa trên các đặc thù về văn hoá, chính trị, thể chế, kinh tế cũng như điều kiện tự nhiên của mình. Không có mô hình nào giữa hai nước hoàn toàn giống nhau. Trong khi một số nước đã đạt được những dấu ấn quan trọng trong việc triển khai thực hiện thì một số nước khác đang phải đối mặt với

những thách thức liên quan đến tính bền vững của WUA và IMT, một số nước khác gặp phải những khó khăn, thậm chí là bị phản đối từ khía cạnh thể chế, chính trị. Có thể rút ra được nhiều bài học để chia sẻ kinh nghiệm giữa những quốc gia này. Để trao đổi kinh nghiệm, bài viết này tổng hợp vấn đề 4 câu hỏi vấn đề và trình bày một số trường hợp điển hình ở khu vực Nam và Đông Á. Bốn câu hỏi này là: Tại sao lại xây dựng và thành lập WUA? WUA đã đem lại những kết quả gì? Ai thúc đẩy và ủng hộ WUA? Làm thế nào để phát triển WUA bền vững?

Những động lực nào cho việc thành lập và phát triển WUA?

Vào những thập kỷ 70, 80, thế giới đã chứng kiến và ghi nhận những khoản đầu tư lớn cho lĩnh vực tưới như một phần của cuộc “cách mạng xanh”. Những khoản đầu tư này chủ yếu cho những hệ thống có quy mô lớn do chính phủ đầu tư và quản lý. Cho đến cuối những năm 80, gánh nặng về tài chính cho việc quản lý và vận hành hệ thống tưới trở thành một vấn đề nan giải cho nhiều chính phủ, nhiều công trình bắt đầu xuống cấp do thiếu kinh phí để vận hành và bảo dưỡng. Vào thời điểm này đã có sự thay đổi về đầu tư chuyển từ việc xây dựng mới và mở rộng diện tích tưới sang việc phục hồi cải tạo các công trình đã có. Đồng thời phí dịch vụ tưới (ISP) đã được giới thiệu và áp dụng ở nhiều nơi nhằm mục đích cải thiện việc thu hồi phí O&M. Một số nước như Philippines và Malaysia, đã bắt đầu hình thành và khuyến khích cách thức quản lý có sự tham gia của người dân.

Để đảm bảo hệ thống tưới bền vững, cần phải thực hiện thu hồi đầy đủ chi phí O&M để trang trải cho những công trình liên quan ví dụ như người dùng nước phải thanh toán thủy lợi phí để trang trải toàn bộ cho các chi phí O&M. Tuy nhiên, nhiều chính phủ đã thất bại trong việc tạo nguồn kinh phí cho O&M từ thủy lợi phí và điều này dẫn đến việc các công trình thủy lợi bị xuống cấp và việc sử dụng nước không hiệu quả. Kết quả là nhiều hệ thống công trình thủy lợi ở nhiều nơi trên thế giới có năng lực thực tế thấp hơn nhiều so với năng lực thiết kế.

Từ thập kỷ 90, việc cải cách thể chế đã diễn ra ở nhiều nơi trên thế giới, được thể hiện qua chính sách cũng như nỗ lực cải thiện việc thu phí tạo nguồn kinh phí lớn hơn cho vận hành và bảo dưỡng, khuyến khích người dân tham gia để cải thiện trách nhiệm trong dịch vụ tưới và giảm gánh nặng ngân sách cho Chính phủ. Điều này được thực hiện qua việc phân công, phân cấp trách nhiệm quản lý tưới đặc biệt là những hệ thống có quy mô nhỏ và ở cấp nội đồng cho người dân. Việc phân công, phân cấp được thực hiện qua việc xây dựng các tổ chức hợp tác dùng nước như WUA làm chức năng cầu nối giữa Công ty thủy nông và người dân đảm nhận trách nhiệm quản lý hệ thống tưới. Quá trình này được thực hiện như là một phần của việc cải cách thể chế hoặc thực hiện thí điểm thông qua các chương trình tưới được do Chính phủ cấp kinh phí hoặc từ nguồn tài trợ.

Động cơ để cải cách ngành tưới hoặc để xây dựng, phát triển WUA và IMT hoàn toàn khác nhau giữa các quốc gia tùy thuộc vào điều kiện chính trị và kinh tế, ví dụ như

§ Ở Mê hi cô, khủng hoảng kinh tế vào cuối thập kỷ 80 đã thúc đẩy việc chuyển giao quản lý tưới và cơ sở hạ tầng cho người dùng nước thông qua tổ chức WUA, điều rất dễ nhận thấy là số lượng nhân viên của các Cơ quan quản lý tưới của chính phủ giảm rõ rệt đồng thời làm thay đổi chức năng quản lý của những cơ quan này.

§ Tại Thổ Nhĩ Kỳ, đất nước này đòi hỏi phi tập trung hoá việc quản lý cho chính quyền địa phương và cải cách các cơ quan quản lý nhà nước để tạo nguồn kinh phí từ ngân sách nhà nước cho O&M cũng như nhu cầu mở rộng diện tích tưới ở vùng phía

Đông đất nước này. Từ bài học kinh nghiệm của Mê hi cô, chính phủ đã bắt đầu thực hiện chuyển giao quản lý tưới và thành lập các WUA cũng như sắp xếp chuyển đổi nhân viên của công ty nhà nước sang làm việc khác.

§ Ở Philippines, do yêu cầu cần phải thu thủy lợi phí tốt hơn để tạo phần lớn nguồn kinh phí ổn định cho vận hành và bảo dưỡng cho Cơ quan quản lý tưới quốc gia NIA, và yêu cầu sắp xếp, hợp lý hoá tổ chức khu vực công cộng sau cuộc khủng hoảng về tài chính của quốc gia này.

§ Ở bang Andhra Pradesh của Ấn Độ, áp lực cải cách khu vực công cộng lớn nhất (Cục quản lý tưới) và việc thành lập WUA xuất phát từ yêu cầu của cơ quan quản lý cấp bang và được hỗ trợ bằng những khoản đầu tư sửa chữa phục hồi ngành tưới do WB tài trợ.

§ Tại Trung Quốc, kênh từ cấp 3 trở xuống thường thuộc trách nhiệm quản lý của chính quyền làng, thôn thông qua xã. Cùng với chính sách mở cửa kinh tế và cải cách từ những năm 80, các cấp chính quyền này hầu hết bị xoá bỏ và công tác quản lý tưới ở cấp này hầu hết bị bỏ ngỏ, công trình xuống cấp. Điều này tạo ra đòi hỏi về việc cải tổ thể chế và WUA đã hình thành đúng lúc và cùng với một số loại hình quản lý tưới khác đáp ứng nhu cầu quản lý tưới cho những công trình từ cấp 3 trở xuống.

§ Tại Albania, việc sụp đổ của hệ thống chủ nghĩa cộng sản và việc cải tổ các nông trại quy mô lớn của Nhà nước thành các hộ cá thể nông dân đã tạo ra bước đệm cho để hình thành các tổ chức WUA trong quản lý tưới.

§ Một số nơi khác như Việt Nam, Uzbekistan..., việc xây dựng các tổ chức WUA được xúc tiến từ các dự án đầu tư bằng nguồn vốn hỗ trợ nước ngoài.

Hiểu rõ được động cơ cũng như nhu cầu của mỗi nước là rất quan trọng để nắm bắt được những bài học kinh nghiệm từ chính nước đó vì đó quyết định đến yêu cầu về dịch vụ và tổ chức cũng như tính bền vững của WUA.

Các mô hình WUA?

Hầu hết các trường hợp WUA đảm nhận trách nhiệm quản lý (không phải là sở hữu tài sản) các kênh từ cấp ba trở xuống trong các hệ thống tưới. Còn cơ quan chính phủ quản lý kênh chính và các công trình từ cấp 2 trở lên, là chủ sở hữu công trình, giám sát và hỗ trợ WUA trong việc quản lý công trình từ cấp 3 trở xuống. WUA chịu trách nhiệm vận hành các cống, nạo vét và dọn kênh mương, thu thủy lợi phí từ các thành viên, quản lý tài chính, thanh toán dịch vụ cho công ty thủy nông của Chính phủ. Một số nước (Trung Quốc, Mêhicô, Albania) cho phép WUA tự thu phí để trang trải cho hoạt động của tổ chức này nhưng một số nước khác yêu cầu WUA phải nộp toàn bộ phí thu được cho cơ quan chính phủ sau đó nhận được một phần tỷ lệ để trang trải cho các hoạt động O&M (Phillippines, Iran, Pakistan).

Cũng có nơi, WUA hoặc hiệp hội WUA được giao trách nhiệm quản lý toàn bộ hệ thống tưới gồm cả vận hành, bảo dưỡng và thu phí, cơ quan chính phủ chỉ kiểm soát và hỗ trợ kỹ thuật (Mỹ, Nhật, Albania, một số khu tưới ở Mê hi cô, một vài trường hợp ở Phillippines,..) Đây là những trường hợp ít phổ biến và thường là những hệ tưới nhỏ, ít phức tạp.

Chuyển giao quyền sở hữu hệ thống tưới là ít phổ biến, và chủ yếu phụ thuộc vào khung pháp lý của từng quốc gia. Những quốc gia như Mê hi cô, Albania đã xây dựng những

văn bản luật riêng cho phép chuyển giao quyền sở hữu các hệ thống tưới cho WUA hoặc các hiệp hội WUA. Một số nước khác như Iran, Trung Quốc và Phillipines không có những quy định riêng như vậy và dựa trên hệ thống luật pháp chung.

Ai thành lập WUA và căn cứ theo Khung thể chế nào?

Đối với nhiều nước đang phát triển, WUA và IMT là những khái niệm còn tương đối mới (mới được giới thiệu vào thập kỷ trước). Vì vậy, thuật ngữ “Ai” hàm ý là tổ chức chịu trách nhiệm thực hiện chính, là phương thức áp dụng, tùy thuộc vào thể chế của từng quốc gia. Có thể đưa ra một vài ví dụ, ở Phillipines, Cơ quan quản lý tưới quốc gia (NIA) chịu trách nhiệm tổ chức những người dân hưởng lợi để thành lập hội những người quản lý tưới. Hội này đã xây dựng được Điều lệ hoạt động từ những năm 80. Tại Mê hi cô, Hội quản lý nước quốc gia (CNA) được thành lập năm 1989 để thực hiện chương trình IMT. Tương tự ở Pakistan, cơ quan phát triển tưới cấp tỉnh được thành lập vào cuối những năm 90 chịu trách nhiệm xây dựng các tổ chức WUA trong phạm vi tỉnh. Tuy nhiên, tại Trung Quốc chính quyền cấp tỉnh và công ty thủy nông cấp huyện đóng vai trò chính trong việc huy động và thành lập các tổ chức WUA từ năm 1995. Ở Iran, tại một số tỉnh, công ty Vận hành và bảo dưỡng (OMC), cùng với chính quyền địa phương triển khai thử nghiệm các mô hình WUA, trong khi tại một số tỉnh khác, các sở Nông nghiệp thực hiện nhiệm vụ này. Ở một số nước khác như Albania, Uzbekistan và Việt Nam, các ban quản lý dự án PMU thuộc các chương trình đầu tư bằng nguồn vốn tài trợ nước ngoài phối hợp với Bộ nông nghiệp đã giới thiệu và thực hiện việc thành lập WUA.

Một số nước xây dựng luật riêng đặc thù quy định rõ đơn vị tổ chức thực hiện (Mê hi cô, Albania, Romania, Ấn Độ, Pakistan...). Một số nước khác không có luật riêng, thay vào đó ban hành các Chỉ thị hoặc Thông tư cấp bộ để hướng dẫn thực hiện WUA.

WUA được thành lập như thế nào?

Câu hỏi này giải quyết tiến trình thành lập, xây dựng WUA – bao gồm cả cơ cấu tổ chức của WUA, tính bền vững của WUA, tư cách pháp nhân của tổ chức này. Mỗi một quốc gia có những đặc thù riêng về kinh tế xã hội, về chính trị và thể chế. Nói chung có thể tổng hợp thành một số nguyên tắc cơ bản và một số điểm tương đồng.

Giả thiết các điều kiện khác đã đầy đủ, quá trình thành lập một WUA cần từ 6-12 tháng. Quá trình này bao gồm:

§ Xác định cơ sở pháp lý cho WUA - bằng việc xây dựng và ban hành luật hoặc những quy định riêng hoặc xác định những cơ sở, nguyên tắc chung từ hệ thống luật pháp hiện hành để xác định phạm vi chức năng, nhiệm vụ của WUA, bản chất hoạt động của tổ chức này, thành viên, mối quan hệ giữa các thành viên với cơ quan công quyền, quản lý tài chính, quyền sử dụng nước.

§ Tuyên truyền, phổ biến thông tin đến người dân, nhóm sử dụng nước, thực hiện các chiến dịch và hoạt động khuyến khích, thực hiện đào tạo cho những ứng viên là lãnh đạo của WUA.

§ Xác định ranh giới, phạm vi của mỗi WUA và các tổ dùng nước, thu thập những dữ liệu cơ bản (rất quan trọng cho việc thương thảo, ký kết hợp đồng), đăng ký và giám sát, đánh giá.

§ Xây dựng, ban hành quy định, nội quy của WUA và bầu lãnh đạo

- § Thông qua nội quy và đăng ký hoạt động của WUA
- § Hỗ trợ kỹ thuật, nâng cao năng lực, và giám sát

WUA đại diện cho những người dân dùng nước trong một khu vực xác định một cách dân chủ, công bằng, có tư cách pháp nhân để thực hiện hợp đồng cũng như có quyền quản lý một hệ thống tưới (một phần hoặc toàn bộ); vận hành và bảo dưỡng công trình được chuyển giao hoặc thuộc quyền sở hữu của họ, tự chủ về tổ chức và tài chính. Cơ cấu tổ chức của WUA ở các nước cơ bản là giống nhau bao gồm một Ban quản lý/điều hành do người dân bầu ra và các thành viên hoặc đại diện.

Hai ví dụ điển hình từ khu vực Đông và Nam Á

Phần nội dung dưới đây đề cập đến 2 ví dụ từ Trung Quốc và Ấn Độ. Cả hai đất nước bắt đầu xây dựng các mô hình WUA vào cùng thời điểm từ giữa những năm 90. Hai quốc gia này có nền nông nghiệp phụ thuộc nhiều vào dịch vụ tưới đồng thời thực hiện cải cách thể chế khu vực tưới như là một phần của chính sách phát triển kinh tế vĩ mô từ thế kỷ trước. Cách thức thực hiện tại hai quốc gia này rất đa dạng đồng thời cung cấp nhiều bài học kinh nghiệm có giá trị để chia sẻ với các nước khác.

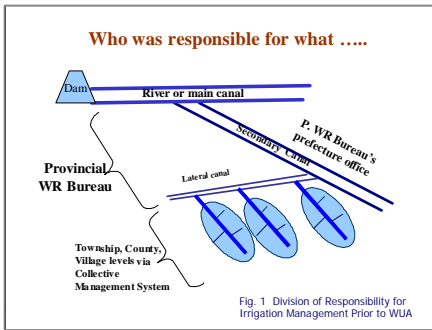
Cần thấy rằng, có nhiều loại mô hình WUA khác nhau ở các bang của Ấn Độ hoặc tại các tỉnh ở Trung Quốc. Bài viết này đề cập đến mô hình WUA ở Vũ Hán – Trung Quốc và bang Andhra Pradesh - Ấn Độ, đây là những nơi đi tiên phong trong việc thành lập WUA ở các quốc gia trên. Những mô hình này hiện đã được nhân rộng cho các tỉnh/bang ở hai nước. Việc so sánh các mô hình này sử dụng những câu hỏi như đã nêu ở phần trên: Tại sao? Cái gì? Ai? và Như thế nào?

Trung Quốc, Vũ Hán. WUA đã trở thành hiện tượng từ thập kỷ trước. Khái niệm này được giới thiệu thông qua một dự án do Ngân hàng Thế giới hỗ trợ “Dự án phát triển thủy lợi Yangtze” từ năm 1994-2000 ở tỉnh Vũ Hán và Hồ Bắc. Mô hình WUA đầu tiên được thành lập ở Trung Quốc năm 1995. Từ đó đến nay đã có trên 20.000 mô hình WUA được thành lập trên toàn nước Trung Quốc. Để rút ra bài học kinh nghiệm, cần hiểu tại sao WUA được giới thiệu và phát triển như thế nào?

Tài nguyên nước - một nhân tố quan trọng trong phát triển kinh tế. Tổng trữ lượng nước trên toàn lãnh thổ Trung Quốc là 2.800 tỷ mét khối, đứng thứ 4 trên thế giới. Tuy nhiên trữ lượng nước bình quân đầu người của Trung Quốc chỉ bằng ¼ so với mức bình quân toàn thế giới. Vì vậy Trung Quốc là một trong những nước thiếu nước trầm trọng nhất trên thế giới. Điều này có tác động mạnh mẽ đến việc quản lý tưới và tác động đến việc đánh giá lợi ích từ việc tiết kiệm nước nhờ WUA như thế nào.

Quản lý nước của các cấp chính quyền. Bộ Thủy lợi là cơ quan quản lý nhà nước cấp Trung ương về thủy lợi. Đây là cơ quan hoạch định chính sách và ban hành những quy định về quản lý tưới. Việc vận hành và bảo dưỡng các hệ thống tưới do chính quyền địa phương từ cấp tỉnh, huyện đến xã thực hiện. Cơ quan thủy lợi cấp tỉnh, xã, huyện chịu trách nhiệm quản lý các hệ thống tưới theo phạm vi được phân công, phân cấp. Ví dụ hệ thống tưới lớn quy mô lớn phục vụ từ hai huyện trở lên sẽ do cơ quan quản lý thủy lợi cấp tỉnh quản lý. Còn lại là do cấp huyện, xã quản lý.

Thực trạng quản lý tưới từ năm 1995 trở về trước – Người dân thường cho rằng tưới là công việc của chính phủ. Đối với những khu tưới vừa và lớn, cơ quan quản lý thủy lợi cấp tỉnh, huyện thường chịu trách nhiệm vận hành và bảo dưỡng kênh chính, kênh và công trình trên kênh cấp 2 trở lên. Kênh và công trình trên kênh từ cấp 3 trở xuống do các đơn vị hành chính của làng, thôn, xã quản lý (hình 1). Sự tham gia của người dân vào quá trình quản lý tưới là không đáng kể và họ không có tiếng nói trong các quyết định về quản lý.



Trong quá trình tái thiết nền kinh tế từ những năm đầu của thập kỷ 80, hệ thống kinh tế tập thể đã sụp đổ thay vào đó là hình thức kinh tế cá thể hộ gia đình. Kết quả là việc quản lý tưới cấp thôn, xóm, làng kém hiệu quả và trở nên phức tạp do quy mô diện tích đất của hộ thì nhỏ, số lượng hộ tham gia và sản xuất là rất lớn trong khi lại không theo kế hoạch của xã mà theo yêu cầu của thị trường. Chính quyền địa phương có xu thế chuyển sang các hoạt động kinh tế khác. Tình trạng dư thừa cán bộ, thiếu động cơ làm việc, thiếu kinh phí

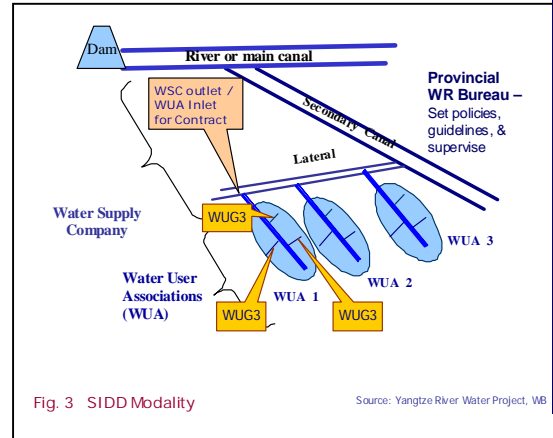
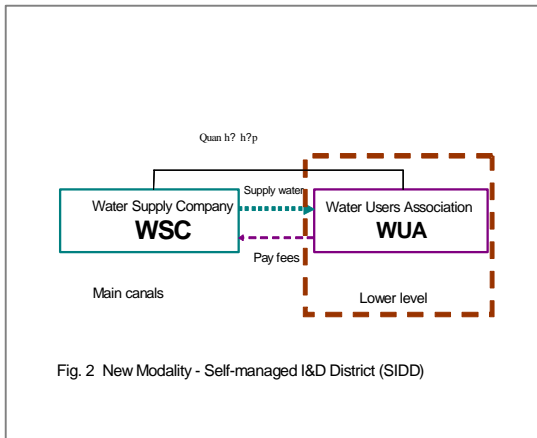
kiến cho việc vận hành bảo dưỡng công trình không đầy đủ. Việc phân phối nước không đầy đủ và tin cậy, việc sử dụng nước không hiệu quả thường xuyên xảy ra. Người dân không hài lòng với dịch vụ tưới.

Thuỷ lợi phí được thu qua rất nhiều cấp - người dân nộp cho tổ dùng nước, thôn, xóm, cụm, trạm thủy nông và cuối cùng là lên công ty. Các loại phụ phí khác thường được tính thêm vào thủy lợi phí. Người dân không hài lòng và không muốn thanh toán. Cả chính phủ và chính quyền các cấp đều tích cực tìm kiếm giải pháp mới cho việc quản lý tưới. Việc giới thiệu WUA kịp thời đem lại một giải pháp quản lý tưới tích cực.



Phương thức mới – Khu tưới, tiêu tự quản về tài chính. Phương thức mới này bao gồm hai phần (hình 2) WSC và WUA, WSC là công ty cung cấp dịch vụ tưới tiêu là đơn vị do nhà nước quản lý hoặc là công ty bán tự quản cung cấp nước cho khu vực đô thị và người dân nông thôn đồng thời có sự tham gia của người dùng nước vào bao quản lý của công ty. WUA đại diện cho người dân dùng nước. Mỗi quan hệ giữa WUA và WSC thể hiện qua hợp đồng kinh tế dựa vào nguồn nước, dịch vụ cung cấp và thủy lợi phí. Phương thức này hạn chế tối đa các tổ chức trung gian trong việc thu phí và làm cho người cung cấp

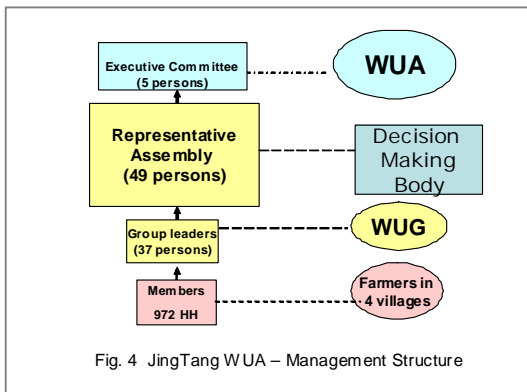
dịch vụ phải có trách nhiệm hơn. (Hình 3). Trong khi WUA đã phát triển rộng khắp Vũ Hán và Trung Quốc, thì các công ty tưới vẫn cần có thời gian để thay đổi, cải cách.



Câu chuyện về WUA JingTang (JT) minh họa về việc tổ chức WUA được xây dựng, thành lập, phát triển và có tác động như thế nào. JT WUA thuộc khu tưới Tieshan ở Vũ Hán. WUA này được thành lập từ năm 1998, quy mô phục vụ 370 ha, gồm 4 làng với dân số là 3.632 người/972 hộ gia đình. Diện tích này trồng lúa, đậu, bông. Nguồn nước cung cấp cho trồng trọt lấy từ hồ Tieshan, 2 hồ nhỏ của địa phương và 3 trạm bơm. Có 3 tuyến kênh chính dài 7.5 km, 13 kênh nhánh dài 8km, 108 kênh nội đồng dài 26 km. Trước năm 1998, không có sự tham gia của người dân vào quản lý tưới, công việc này được xem là nhiệm vụ của chính phủ. Thủy lợi phí được thu qua nhiều cấp quản lý. Khoảng 30% thủy lợi phí thu được dùng cho các hoạt động không liên quan đến quản lý nước, 55% trả lương cho 9 nhân viên quản lý tưới thuộc quyền quản lý của chính quyền địa phương. Nhân viên không có trách nhiệm với người dân, và hầu như không có động lực cải thiện chất lượng dịch vụ. Họ đề nghị chính quyền địa phương cấp kinh phí bất cứ khi nào họ cần tiền để bảo dưỡng, sửa chữa hoặc cho những vấn đề liên quan khác. Kinh phí không đủ và quản lý chưa chặt chẽ dẫn đến cơ sở hạ tầng bị xuống cấp. Người dân thường phàn nàn về chất lượng dịch vụ và từ chối không nộp thủy lợi phí vì không có sự đảm bảo việc phân phối nước đầy đủ vào ruộng cho họ.

Đã xảy ra chanh chấp, thậm chí đánh nhau (gây chết người) giữa những người dân về nước trên hệ thống và giữa người dân với chính quyền địa phương. Quản lý tưới được xem là gánh nặng ngân sách của chính quyền địa phương và do đó họ đã quyết định áp dụng thử phương pháp quản lý tưới mới có sự tham gia của người dân trong khuôn khổ dự án Thủy lợi Yangtze do WB hỗ trợ.

JingTang trở thành nơi áp dụng thí điểm đầu tiên về WUA. Để đảm bảo thành công, người ta đã nhất trí khẳng định rằng việc thành lập WUA cần đảm bảo theo 5 nguyên tắc sau. WUA cần:



1. Được người dân xem xét và đánh giá là tổ chức của chính họ, các ban được bầu một cách dân chủ, tự quản tài chính, vận hành độc lập với chính quyền địa phương.
2. Dùng ranh giới thủy văn làm ranh giới phạm vi của WUA.

3. Đo lưu lượng nước tại cửa cống do Công ty thủy nông giao, thanh toán thủy lợi phí theo khối lượng nước được cung cấp.
4. Thu thủy lợi phí từ các thành viên và thanh toán trực tiếp cho Công ty.
5. Có nguồn cấp nước tin cậy và hệ thống phân phối nước hiệu quả.

Chính quyền địa phương thành lập các nhóm lãnh đạo theo từng cấp quản lý (từ tỉnh xuống huyện, xã, làng) để hướng dẫn chương trình WUA. Triển khai thực hiện chương trình đào tạo, tập huấn cho quan chức chính phủ, người dân, tổ chức đào tạo địa phương để nâng cao nhận thức cộng đồng. Sau khi ranh giới của WUA được người dân đồng thuận, 37 nhóm dùng nước được xác định và lãnh đạo của các nhóm này được lựa chọn và bầu ra Hội đồng đại diện WUA gồm 49 người (các nhóm dùng nước có quy mô lớn có nhiều hơn 1 đại diện). Hội đồng này soạn thảo các quy định, nội quy của WUA và bầu ra Ban điều hành thông qua hình thức bỏ phiếu kín (Hình 4)².

Việc kiểm phiếu được công khai. Ở Trung Quốc, diện tích đất của bình quân đầu người là tương đối đồng đều, chỉ có sự khác biệt về việc phân phối đất do chất đất khác nhau. Do đó mỗi hộ dùng nước sẽ nhận được một phiếu bầu. Dự án cung cấp trụ sở làm việc cho WUA để tổ chức các cuộc họp với người dân, nhận xét, đánh giá các quy định của WUA, vẽ bản đồ hệ thống, kiểm tra sổ sách tài chính của WUA nếu cần thiết. Những văn bản này cần để tại văn phòng của WUA và người dân có thể tự do xem xét khi cần thiết. Việc áp dụng mô hình JT WUA do Cơ quan dân sự đánh giá theo theo 5 nguyên tắc trên.

Quản lý tưới được chuyển giao từ các trạm quản lý thủy nông của địa phương cho JT WUA. Quyền sở hữu hai hồ chứa nhỏ và 3 trạm bơm (được đầu tư từ kinh phí của chính quyền địa phương) cũng được chuyển giao cho WUA. JingTang WUA bắt đầu đảm nhận trách nhiệm vận hành và bảo dưỡng công trình, xác định mức thu thủy lợi phí từ các thành viên và thanh toán thủy lợi phí cho Công ty thủy nông Tieshan theo hợp đồng mùa vụ. WUA được giữ một phần thủy lợi phí thu được để trang trải cho những hoạt động của nó. WUA và người dân tự nguyện đóng góp lao động và kinh phí để cải thiện hệ thống công trình đồng thời mở rộng diện tích được tưới mới từ nguồn nước tiết kiệm được khi chuyển giao. Thông qua việc tuyên truyền bằng khẩu hiệu, hướng dẫn hành vi của người dân đối với việc quản lý tưới, đã có sự thay đổi rất lớn về quan điểm quản lý công trình tưới và hướng tới việc tiết kiệm nước. Chính quyền địa phương tiếp tục ủng hộ cơ sở hạ tầng nông thôn, tiếp cận đến thị trường và các hoạt động khuyến nông cho người dân.

Có 4 điểm nổi bật về JT WUA cần nhấn mạnh. Thứ nhất là chính sách “3 rõ” bao gồm giá nước, diện tích được tưới và lượng nước tưới thực tưới. Những chính sách này đã được người dân hoan nghênh, họ không thích bị thiếu thông tin như cách thức quản lý cũ trước

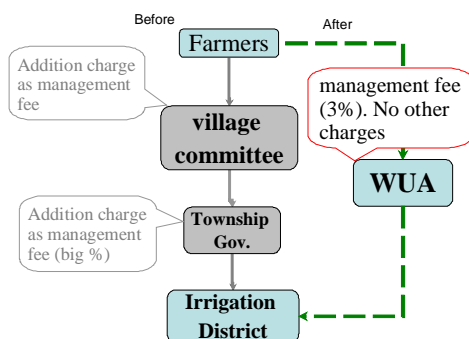


Fig. 5 Typical way of water fee collection before & after WUA

kỳ của ban quản lý là 3 năm.

kia. Thứ hai là giảm được các cấp trung gian trong việc thu phí từ 4 cấp xuống còn 2. Hình 5. Điều này giảm gánh nặng chi phí cho người dân, nâng cao trách nhiệm của người cung cấp dịch vụ. Mức thủy lợi phí thay đổi hàng năm phụ thuộc vào các khoản tiết kiệm từ năm trước và phụ thuộc vào yêu cầu cũng như chi tiêu của WUA. Thủy lợi phí được đánh giá và bỏ phiếu thông qua tại đại hội đại biểu của WUA. Thứ ba

rời 500 ha, ban quản lý gồm từ 3-5 người (trưởng ban, phó quy mô trên 500 ha, ban quản lý cần từ 5-7 người). Nhiệm

là mức thủy lợi phí thay đổi theo khu vực, phần đầu, giữa và cuối hệ thống tùy theo khả năng nguồn nước. Thứ tư là mở rộng các hoạt động kinh doanh khác bên cạnh dịch vụ tưới cho WUA nhằm tăng thu nhập cho tổ chức này. Ví dụ JT WUA sử dụng 2 hồ chứa và các ao chứa nước khác để nuôi cá, vịt và lợn giống. Thu nhập này làm giảm phí nước xuống \$4/ha cho tất cả các thành viên được 17%; lao động cho công tác tưới giảm 65%, công lao động tiết kiệm được cho phép người dân tìm kiếm thêm công việc khác làm tăng thu nhập lên đến 0,5 triệu USD năm. Những lợi ích khác bao gồm cải thiện dịch vụ tưới, bảo dưỡng kênh mương, việc quản lý tài chính rõ ràng, tăng thu nhập của nông dân, giảm thời gian tưới, chi phí sản xuất, giảm gánh nặng về kinh



TRƯỚC	SAU
§ 9 nhân viên của trạm thủy nông (55% TLP cho lương)	§ Nhân viên quản lý của WUA (5 người)
§ Sử dụng nước lãng phí, không ai quan tâm, khối lượng sử dụng = 13.500 m ³ /ha.	§ Tiết kiệm nước 17%/năm; mọi người ai quan tâm, khối lượng sử dụng = 11.200 m ³ /ha.
§ TLP=\$40-60/ha/	§ TLP=\$22-42/ha/vụ
§ 1 vụ canh tác	§ 2 vụ. Thu nhập người dân tăng
§ Nông dân phải trả nhiều TLP cho dịch vụ chất lượng thấp	§ Nông dân phải trả ít TLP cho dịch vụ chất lượng tốt, tiết kiệm 2/3 lao động. thêm \$530.300 thu nhập khác

Hình 6

So sánh trước và sau khi JT WUA thành lập, sự thay đổi là rất rõ nét (hình 6). Mức thủy lợi phí giảm xuống 30-45%; tỷ lệ thủy lợi phí thu đạt từ 60% trước đây nay đã đạt trên 95%, lượng nước tiết kiệm phí cho chính quyền địa phương và tranh chấp về nước giữa người dân.

Trung Quốc – Sau 10 năm phát triển WUA. Trong giai đoạn từ 1995 -2004, khái niệm về PIM và WUA đã phổ biến và được chấp nhận rộng rãi ở Trung Quốc. Hầu hết các khu tưới có quy mô trung bình và lớn đã áp dụng hình thức quản lý kết hợp cả quản lý chuyên nghiệp với quản lý tập thể của các nhóm người dùng nước. Đến nay đã có trên 20.000 WUA được thành lập. Quy mô của một WUA từ 700-1000 hộ, số lượng thành viên tham dự là từ 14-20 triệu.

Ấn Độ, Andhra Pradesh. Andhra Pradesh (AP) là một trong 4 bang lớn nhất của Ấn Độ. Được xem là “vựa lúa” của Ấn Độ, nông nghiệp được tưới đóng vai trò quan trọng và đóng góp 60% sản lượng nông nghiệp của bang này. Diện tích được tưới của AP vào khoảng 4,8 triệu ha gồm 15 dự án tưới lớn (có quy mô phục vụ trên 10.000 ha) 75 hệ thống tưới vừa (quy mô từ 2000-10000 ha) và 12.264 công trình nhỏ. Diện tích trung bình của một hộ là 1,6 ha với diện tích được tưới bình quân khoảng 1 ha. Các hộ gia đình có diện tích canh tác vừa và nhỏ chiếm 80% nông dân của AP. Hiệu quả của ngành tưới đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế của AP.

Cải cách lĩnh vực tưới. Lĩnh vực tưới do ICADD (Cục phát triển tưới) quản lý. Đây là lĩnh vực chiếm vị trí thứ hai về chi tiêu ngân sách của bang sau lĩnh vực năng lượng. Đến đầu những năm 90, lĩnh vực này vẫn được xem là công việc của chính quyền không có sự tham gia của người dân trong quản lý vận hành và trong việc ra quyết định. ICADD tập trung chủ yếu vào hoạt động xây dựng các hệ thống tưới mới, rất ít chú trọng đến công tác O&M của các hệ thống đã có. Qua nhiều năm, hiệu quả của những hệ thống này giảm xuống rõ rệt thể hiện qua diện tích được tưới giảm, hiệu quả tưới thấp, năng suất cây

trồng thấp và thu nhập người dân giảm, tăng trưởng nông nghiệp cũng giảm. Thiếu quan tâm đến việc bảo dưỡng các hệ thống tưới được xem là nhân tố chính dẫn đến tình trạng hoạt động kém hiệu quả của các hệ thống tưới. Kinh phí cho O&M chủ yếu dùng để trả lương cho ICADD. Để giải quyết vấn đề này, chính quyền bang dưới sự lãnh đạo chỉ đạo mạnh mẽ của chính quyền Naidu đã thực hiện cuộc cải cách năm 1997. Mục tiêu là nhằm nâng cao trách nhiệm của tổ chức cung cấp dịch vụ cho người sử dụng và nhấn mạnh vai trò của PIM. Người dân được xem là trung tâm của chính sách cải cách.



Chính quyền quyết định rằng công cuộc cải cách này cần được thực hiện một cách tập trung và triệt để chứ không nửa vời. Ba hoạt động quan trọng nhất về khung pháp lý bao gồm: đạo luật riêng về Nông dân quản lý các hệ thống tưới của bang AP được thông qua năm 1997 là đạo luật đầu tiên của Ấn Độ thúc đẩy mạnh mẽ sự tham gia của người dân vào quản lý tưới. Hoạt động thứ 2 là mở rộng sự tham vấn cộng đồng để nâng cao nhận thức, chuẩn bị cho công chúng đón nhận sự thay đổi lớn và xây dựng mối quan hệ giữa chính quyền và cộng đồng địa phương (gọi là Janmabhaomi). Thứ 3 là tăng mức thủy lợi phí tưới thêm 500 Rs/ha (tương đương với USD 11/ha) nhằm tạo nguồn kinh phí đầy đủ hơn trang trải cho O&M, kinh phí để phục hồi nâng cấp các hệ thống tưới và kinh phí cho hoạt động của WUA đảm nhận trách nhiệm quản lý tưới.

Cùng với việc xây dựng PIM và tổ chức WUA, Bang này quyết định đầu tư mạnh mẽ vào phục hồi nâng cấp các hệ thống tưới đã có với quy mô phục vụ 2,5 triệu ha trong số 4,8 triệu ha được tưới. Tâm điểm của chương trình đầu tư này là Khoản vay tái thiết kinh tế cho bang AP của Ngân hàng thế giới với hợp phần cho tưới là \$ 300 triệu USD để phục hồi nâng cấp cho các hệ thống tưới có quy mô phục vụ là 2.5 triệu ha và Dự án tưới thứ 3 với 422 triệu USD cho 0,3 triệu ha. Cả hai dự án này đều thúc đẩy việc thực hiện PIM cùng với phục hồi công trình, đây là động lực chính để người dân cùng tham gia với chính quyền trong quản lý tưới.

Thành tích nổi bật và ấn tượng của chương trình chuyển giao quản lý tưới của AP là đã thành lập được 10,000 WUA trong 1 năm trên toàn bộ diện tích tưới của bang trên 4,8 triệu ha. Các WUA được thành lập quản lý các tuyến kênh từ cấp 3 trở xuống. Các kênh cấp II được chuyển giao quản lý cho các Ủy ban hạt (hiệp hội WUA) và các kênh chính do Ban quản lý dự án chịu trách nhiệm theo quy định của luật mới, nhưng đến nay vẫn chưa được thực thi.

Thủy lợi phí từ trước đến nay do Sở Tài chính đảm nhiệm, vì vậy WUA có trách nhiệm giúp cơ quan này thu thủy lợi phí. Một phần TLP thu được sẽ được cấp cho WUA để

trang trải cho các chi phí O&M của tổ chức này, theo ước tính phải chiếm tới 90% mức thủy lợi phí thu được. Tuy nhiên trên thực tế mức thủy lợi phí cấp cho WUA chỉ chiếm có 10%. Tình trạng thủy lợi phí trong vòng 4 năm vừa qua thậm chí còn xấu đi, tỷ lệ thủy lợi phí thu đạt chỉ đạt từ 30-40%. Tình trạng thủy lợi phí thu được thấp cùng với mức thủy lợi phí để lại cho WUA thấp đang đe dọa đến chất lượng dịch vụ tưới và tính bền vững của tổ chức WUA.

Kết quả sau 10 năm thực hiện WUA. Sau hơn 10 năm kể từ khi triển khai thực hiện APFMIS, một đánh giá gần đây về việc thực hiện WUA cho thấy một số nhân tố quan trọng tác động đến thành công cũng như thất bại của chương trình IMT. Những thành công đạt được bao gồm sự tham gia tích cực của người dân trong quản lý và vận hành; phân phối nước tốt hơn, cải thiện mối quan hệ với cơ quan quản lý tưới của bang. Những khảo sát gần đây chỉ ra rằng 70% WUA đang hoạt động, sau một thời gian 2-3 năm bầu lại ban quản lý của WUA năm 2002. Tuy nhiên thử thách ngày càng trở nên lớn hơn, trong khi đạo luật APFMIS là toàn diện và đáp ứng được yêu cầu, nhưng việc thực thi đang gặp một số vấn đề, WUA không chịu trách nhiệm về thu thủy lợi phí, không quan tâm đến việc xác định thủy lợi phí, tỷ lệ thu thấp, mức để lại cho WUA thấp. Những nguyên nhân này dẫn đến việc nguồn kinh phí cho vận hành và bảo dưỡng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu sau 10 năm cải cách khu vực này. Chính phủ vẫn phải tiếp tục trợ cấp cho O&M vì mức phí thu được chỉ đáp ứng đủ cho 60% chi phí cho O&M không kể chi phí cho nhân viên. Số lượng nhân viên trong công ty tưới của nhà nước vẫn không giảm.

So sánh mô hình WUA ở Vũ Hán (Trung Quốc) và bang Andhra Pradesh (Ấn Độ).

Cả hai nước này đều áp dụng thử nghiệm WUA cùng thời gian vào giữa thập kỷ 90. Đây là những địa phương đi tiên phong cho đất nước mình trong việc chuyển giao quản lý tưới. Nhưng cách thức mà hai địa phương này thực hiện có sự khác biệt.

AP áp dụng tiếp cận thay đổi lớn “big bang” và thành lập trên 10.000 tổ chức WUA chỉ trong một thời gian ngắn trong 1 năm. Trong khi tỉnh Vũ Hán, cũng như những nơi khác của Trung Quốc triển khai thí điểm và áp dụng theo tiếp cận từng bước và chỉ có khoảng 20.000 WUA thành lập ở Trung Quốc sau 10, nhiều mô hình được thành lập sau năm 2000-02. AP bắt đầu cải cách ngành tưới với một “lộ trình rõ ràng” thông qua việc xây dựng một khung pháp lý riêng cho hoạt động và tổ chức WUA trước khi xây dựng và thành lập tổ chức này. Tuy nhiên Vũ Hán thực hiện việc cải cách từng bước với phương châm “thí điểm và sửa chữa sai sót”. Tổ chức và hoạt động WUA vẫn căn cứ vào luật pháp dân sự hiện hành kết hợp với những thông tư mới, hướng dẫn của Chính quyền trung ương, những quy định của chính quyền địa phương. Cho đến nay, vẫn chưa có một luật riêng nào cho WUA. Những quy định ban đầu ở cấp quốc gia về chức năng của WUA, những giải pháp cấp tỉnh về quản lý các khu tưới được ban hành vào năm 2005, 10 năm sau khi WUA được thành lập.

Cả hai nước xây dựng và thành lập WUA quản lý những tuyến kênh có quy mô nhỏ, từ cấp 3 trở xuống và chưa mở rộng quy mô lên kênh cấp hai cũng như kênh chính. Tại AP, IMT được lập kế hoạch thực hiện đến cả kênh chính và toàn bộ hệ thống nhưng vẫn chưa triển khai thực hiện. Ở Trung Quốc những tuyến kênh cấp cao hơn được đề nghị giao cho công ty thủy nông đảm nhiệm quản lý vận hành với ban quản lý có đại diện của WUA hoặc hiệp hội WUA. Quá trình này cũng không tiến triển nhanh như dự kiến vì nó liên quan đến việc cải cách hệ thống thể chế phức tạp. Các công ty tưới thường là những công ty bán tự chủ, được đề nghị tự quản cả về tổ chức và tài chính mặc dù vẫn còn phụ thuộc vào trợ cấp của chính phủ. Chính phủ còn cho phép các tỉnh có quyền tự xây dựng những phương thức cải cách. Điều này dẫn đến nhiều hình thức quản lý tưới trong một

ình. Cùng với WUA là hình thức quản lý tập thể kiểu cũ ở cấp thôn, làng, kể cả khu vực tư nhân cũng tham gia vào quản lý tưới thông qua các hợp đồng cá nhân về quản lý hệ thống hoặc kết hợp các hình thức trên.

Các thành viên tham gia WUA là tự nguyện ở Vũ Hán, điều này cũng tương tự như ở Albania, Phillipines, Romania,.. Ở AP, sự tham gia là tự nguyện hoặc bắt buộc như trường hợp ở Mê hi cô. Cả hai loại hình này đều tuân thủ nguyên tắc, một thành viên có một phiếu bầu.



Về thủy lợi phí, thủy lợi phí được tính dựa vào diện tích ở AP trong khi 80% hệ thống ở Trung Quốc đã chuyển sang loại hình tính phí dựa vào khối lượng nước. Nhưng điều khác biệt quan trọng nhất là WUA ở Vũ Hán không chỉ thu thủy lợi phí, giữ một phần thủy lợi phí cho hoạt động của mình mà còn cho phép thay đổi mức phí nếu như được sự đồng thuận của đa số thành viên. Ở AP, thủy lợi phí do Sở Tài chính xác định và thực hiện thu. WUA đề nghị được giữ lại 90% mức thủy lợi phí thu được nhưng trên thực tế năm 2006, tỷ lệ được giữ lại chỉ chiếm có 10% làm gây khó khăn cho các tổ chức này do không đủ kinh phí cho vận hành, bảo dưỡng một cách đầy đủ. Các dịch vụ kém hiệu quả không tạo được động lực cho các thành viên của WUA. Tỷ lệ thủy lợi phí thu được ở AP chỉ đạt 30-40% trong khi ở Vũ Hán là trên 95%

Đối với cả hai quốc gia này, WUA vẫn còn đang trong giai đoạn ban đầu. Liệu chúng có bền vững hay không? Mặc dù còn quá sớm để kết luận nhưng có thể thấy được một số tín hiệu ban đầu. Ở Vũ Hán, cả chính quyền địa phương và WUA đều tích cực trong việc khuyến khích và thúc đẩy sự tham gia của người dân. Từ bước ổn định, số lượng WUA được thành lập ngày một tăng, kế hoạch của chính quyền địa phương, cùng làm việc với công ty thủy nông là nhằm mở rộng WUA để đảm nhận hết việc quản lý các khu tưới trong thập kỷ tiếp theo. Do đó có thể nói một cách tương đối tin tưởng rằng WUA ở Vũ Hán có thể bền vững. Trường hợp WUA ở bang AP, Ấn Độ có những dấu hiệu cho thấy không được khả quan. WUA thiếu kinh phí và động cơ để bảo dưỡng công trình chuyển giao cho họ quản lý. Trong một báo cáo hoàn công gần đây của WB (3/2007) về dự án Tái thiết kinh tế của AP đánh giá mức độ bền vững của việc xây dựng tổ chức WUA là không chắc chắn.

Kết luận

Có sự phát triển mạnh mẽ và nhanh chóng về WUA trong thập kỷ qua ở tất cả các khu vực trên thế giới. Mặc dù còn sớm để kết luận liệu PIM, WUA và IMT là thành công vì tính bền vững của nó còn phải kiểm chứng trong một vài thập kỷ nữa, nhưng người ta vẫn

thấy và có niềm tin rằng sự tham gia của người dân trong quản lý tưới đã và đang đem lại nhiều lợi ích.

Vấn đề về tính bền vững của WUA đang trở thành một những quan tâm hàng đầu của nhiều nước, nhiều nhà quản lý, nhiều nhà kỹ thuật trong lĩnh vực này cũng như là chủ điểm trọng tâm được đưa ra thảo luận bởi INPIM. Xem xét tiến trình trong quá khứ, người ta có thể đưa ra kết luận sau: để phát triển WUA, cần phải xuất phát từ yêu cầu thực tế và nhu cầu địa phương, phải đem lại lợi ích cho tất cả các bên liên quan.

Để đảm bảo WUA bền vững, cần một số điều kiện cơ bản sau: (i) nguồn nước tin cậy và công trình hoạt động có hiệu quả; điều này đòi hỏi cần phải sửa chữa nâng cấp công trình trước khi chuyển giao cho WUA. Một WUA vững mạnh cũng không thể hoạt động được nếu công trình xuống cấp và không có nguồn nước; (ii) WUA phải tự chủ về tài chính, không phụ thuộc vào trợ cấp của chính phủ hoặc kinh phí của nhà tài trợ; (iii) diện tích đất là năng suất cần phải có sự tương đồng giữa các thành viên của WUA, tránh tình trạng thành viên sở hữu diện tích đất lớn chi phối các quyết định hoặc không có động cơ hợp tác; (iv) năng suất và lợi ích từ sản xuất nông nghiệp được tưới đủ để thu hút người dân hợp tác trong quản lý tưới và có khả năng thanh toán đầy đủ thủy lợi phí; (v) khung pháp lý đầy đủ để đảm bảo bảo những quan tâm về chính trị, hỗ trợ kỹ thuật và nâng cao năng lực cho WUA và người dân.

Tài liệu đánh giá về hoạt động của WUA là rất hạn chế. Kể cả việc đánh giá về IMT. Trong những dự án được hỗ trợ tài chính có triển khai thực hiện PIM, mới có một số tài liệu, báo cáo đánh giá. Một nghiên cứu của WB đã đánh giá 42 trường hợp (không chi tiết cho từng trường hợp) ở nhiều nước về việc thực hiện IMT nhằm có được những bài học kinh nghiệm và khuyến nghị tổng quát hơn. Ở Trung Quốc, đã có những nghiên cứu của chính quyền địa phương đánh giá WUA trong việc đáp ứng những nguyên tắc cần thiết, đánh giá tác động, so sánh giữa các vùng trong trường hợp có và không có WUA. WB cũng đã thực hiện một đánh giá 3 giai đoạn về IMT từ 2003-4 ở Phillipines. Đây là một trong số ít trường hợp đánh giá một cách hệ thống về tác động của IMT đã được thực hiện. Giả thiết rằng hàng triệu đô la đã sử dụng cho WUA và IMT trên toàn cầu, thì đã đến lúc phải đánh giá một cách có hệ thống tác động của IMT và WUA về quản lý tưới giữa các khu vực và về quản lý nguồn nước.

Tài liệu tham khảo

1. Rural Department, MWR & China CID, “*Water User Participation and Irrigation Management Nation-Wide: Survey and Evaluation*” (in Chinese), 2006
2. Hunan Tieshan DIFD Project PMO, “*Jingtang WUA – Brief*”, July 2005
3. Richard Reidinger, “*PIM: Self-financing Irrigation and Drainage Districts in China*”, 6th International Forum of Participatory Irrigation Management, 21-26 April Beijing, China, 2002
4. India, *AP Economic Sector Restructuring Project* (ICR, Draft), March 2007, World Bank
5. Hassall, Mei Xie, etc. *Understanding Impact of Irrigation Management Transfer: A Review Study from the Philippines*, Proceedings of INPIM 9th International Seminar, Lahore, Dec. 2006
6. World Bank, ARD, “*IMT Review*”, Draft, 2006
7. India, *Third Andhra Pradesh Irrigation Project* (ICR) 30945. 2005. Washington, DC: World Bank
8. Peter, J. Raymond. *Irrigation Reforms in Andhra Pradesh, India*. International E-mail Conference on Irrigation Management Transfer, June-October 2001. FAO and INPIM

(Trích đăng từ tập sách “ Nông dân tham gia quản lý công trình thủy lợi – PIM - vấn đề đang đặt ra” NXBNN – 2007, do chuyên gia Trung tâm KHCN và PTTNN thuộc VNCOLD biên tập).

*Người dịch : **Lê Văn Chính***