

QUẢN LÝ CÔNG TRÌNH THỦY LỢI : ĐÃ “ĐỔI” NHƯNG CHƯA “MỚI”!

Nguyễn Xuân Tiệp
Phó Giám đốc Trung tâm CCWR



Đập dâng Bái Thượng (Thanh Hóa) được xây dựng từ những năm 30 thế kỷ trước, bị hư hại trong chiến tranh và xuống cấp, được xây dựng lại từ hơn 10 năm nay.

I, Một số khái niệm chung:

Công trình thủy lợi thuộc kết cấu hạ tầng

+ Theo Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi

"Công trình thủy lợi là công trình thuộc kết cấu hạ tầng nhằm khai thác lợi ích của nước, phòng chống tác hại của nước gây ra, bảo vệ môi trường và cân bằng sinh thái, bao gồm: hồ chứa nước, đập, cống, trạm bơm, giếng, đường ống dẫn nước, kênh, công trình trên kênh và bờ bao các loại"

+ Nhiệm vụ của công trình thủy lợi :Điều tiết dòng chảy (ngăn, giữ, trữ, cấp, thoát..) phục vụ chống lũ, ngăn mặn, tưới tiêu, cải tạo đất,nước sinh hoạt, phát điện, sản xuất công nghiệp, nuôi trồng thủy sản, giao thông, môi trường sinh thái..., phát triển nguồn nước, góp phần an ninh lương thực, ổn định chính trị xã hội, xoá đói giảm nghèo, phục vụ công nghiệp hoá, hiện đại hoá ,phát triển nông nghiệp, nông thôn bền vững

- Công trình thường hay bị hư hỏng do phá hoại và khi bị hư hỏng phải sửa chữa rất tốn kém, nhà nước đầu tư lớn, nên phải có sự hỗ trợ, đóng góp của dân

- Việc quản lý vận công trình thủy lợi ngay cả trên địa bàn thôn xã, mỗi hộ nông dân cũng không tự làm được mà phải có *cộng đồng tham gia*.

+ Quản lý vận hành là nội dung công việc quan trọng tiếp sau các nội dung về Quy hoạch, thiết kế, đầu tư, xây dựng..và có tính quyết định hiệu quả cuối cùng của đầu tư xây dựng hạ tầng thủy lợi

Các yêu cầu về vốn đầu tư, tổ chức quản lý, có sự tham gia

Nguồn vốn

+ Nguồn vốn đã được huy động theo phương châm "*Nhà nước và nhân dân cùng làm*", trong đó :

a, Vốn đầu tư xây dựng công trình rất lớn, ngoài nguồn vốn của nhà nước, phải có đóng góp của người hưởng lợi, nhằm đảm bảo công trình được xây dựng đồng bộ, khép kín (công trình đầu mối, công trình, kênh mương các cấp, kênh nội đồng ..) đảm bảo dẫn, tiêu thoát nước thông suốt theo yêu cầu của các hộ sử dụng nước

b, Vốn cho sửa chữa, quản lý vận hành

+ Theo nguyên tắc tài chính (Luật TNN) sử dụng nước phải trả tiền (Trả thủy lợi phí, trả tiền nước)

+ Nhà nước bao cấp toàn bộ vốn đầu tư ban đầu, chi phí sửa chữa lớn, khôi phục, nâng cấp công trình, khắc phục, sửa chữa công trình bị hư hỏng do thiên tai gây ra, cấp bù thủy phí khi thiên tai mất mùa, tiền điện bơm nước chống hạn , chống úng ..., Người hưởng lợi (nông dân)

+ "Sản phẩm" sản xuất ra (nước) chỉ để "bán". Khi dư thừa không cất giữ được như các sản phẩm khác, mang tính độc quyền, nhưng không được cửa quyền, không chuyển được từ nơi thừa để bán cho nơi thiếu. Vì vậy các hộ sử dụng trong các vùng khác nhau đều có trách nhiệm "trả tiền" nước theo giá "bán" qui định . Riêng đối với các hộ sử dụng nước sản xuất nông nghiệp chỉ trả một phần của giá nước để phí chi cho quản lý vận hành, bảo dưỡng theo qui định (bằng 50-60 % tổng chi phí), không ngoài mục đích *nâng cao trách nhiệm của người dùng nước, sử dụng nước tiết kiệm, bảo vệ công trình..*

Tổ chức quản lý

- Mỗi công trình phải có một tổ chức quản lý

- Tổ chức quản lý phải đảm bảo khép kín, theo sự phân cấp :

+ *Tổ chức của Nhà nước* (doanh nghiệp) quản lý công trình đầu mối, kênh trục chính, công trình có kỹ thuật phức tạp



Cống đập Trà Linh (Thái Bình) được xây dựng gần 50 năm trước đây

+ *Tổ chức tập thể* (Tổ chức hợp tác dùng nước), quản lý phần công trình, kênh mương còn lại, có kỹ thuật ít phức tạp, làm chức năng “cầu nối” giữa Doanh nghiệp Nhà nước và các hộ nông dân trong việc cấp, thoát nước

+ *Các hộ nông dân* (sử dụng nước) quản lý kênh mương trong phạm vi ruộng đất của mình có yêu cầu tưới và các yêu cầu dùng nước khác

- Thực hiện quản lý điều hành hệ thống công trình theo lưu vực (không chia cắt theo địa giới hành chính). *quản lý sử dụng, bảo vệ công trình, hệ thống công trình* trên địa bàn, tùy tình hình cụ thể được phân cấp theo địa giới hành chính

Quản lý có sự tham gia của cộng đồng

- Mỗi công trình thủy lợi chỉ phục vụ trong một vùng đã được xác định (không phụ thuộc địa giới hành chính) Vì vậy việc quản lý, bảo vệ, sử dụng là trách nhiệm của người hưởng lợi trong vùng

- Công trình nằm rải rác trên diện rộng, nằm ngoài trời, gắn với các khu dân cư, khu kinh tế, nhất là các khu công nghiệp, nên không chỉ chịu tác động của thiên nhiên mà còn chịu tác động của con người phá hoại, đó lại chính là những người hưởng lợi, nhưng khi công trình bị hư hỏng thì sửa chữa rất tốn kém, phải có dân đóng góp

- Việc quản lý vận công trình thủy lợi ngay cả trên địa bàn thôn, xã, mỗi hộ nông dân

cũng không tự làm được mà phải có sự tham gia của cộng đồng (người hưởng lợi)

- Để tham gia *quản lý* tốt, hiệu quả thì cộng đồng phải được tham gia từ khâu *qui hoạch, thiết kế, đầu tư (góp vốn, công sức, vật liệu ..) xây dựng, giám sát.*

II, Thực trạng về kết cấu hạ tầng thủy lợi :

1.2, Công trình thủy lợi hiện có:

Tính đến 31/12/2006 (*Tài liệu của Cục Thủy lợi*) cả nước đã có gần 100 hệ thống thủy lợi lớn và vừa với 21.177 công trình các loại (Trong đó có 1.957 hồ chứa có dung tích lớn hơn 300.000 m³). Về đê điều hiện có : 5.700 km đê sông, 23.000 km bờ bao và hàng ngàn cống dướ đê, hàng trăm kè bảo vệ bờ

Theo ước tính của các chuyên gia thì giá trị cơ sở vật chất kỹ thuật thủy lợi (chưa tính đến đê điều) hiện có tương đương trên 100 - 125 ngàn tỷ VNĐ (Khoảng trên 6 tỷ USD). Con số này còn thua xa so với giá thực tế bởi vì nếu theo báo cáo của Bộ NN và PTNT¹ gần đây thì chỉ "... *riêng trong 5 năm (2001 ÷ 2005)*

¹ Báo cáo của Bộ NN và PTNT “Đánh giá hiệu quả đầu tư các công trình thủy lợi” - Tạp chí Tài nguyên nước, số 3-2006

2.2, Tổ chức quản lý các hệ thống công trình thủy lợi phục vụ tưới tiêu :

Để quản lý, vận hành các công trình và hệ thống công trình thủy lợi nói trên, hiện nay cả nước đã có **110 doanh nghiệp** (Bảng 1) quản lý khai thác các công trình đầu mối kênh trục chính, các cấp kênh nhánh lớn thuộc hệ thống công trình có qui mô lớn, vừa, nhỏ (Trong đó có 19.391 công trình các loại, chiếm 91% so với tổng số công trình hiện có) bao gồm:

- 96 doanh nghiệp là Công ty Nhà nước quản lý khai thác công trình thủy lợi;

- 9 doanh nghiệp là Công ty trách nhiệm hữu hạn Nhà nước một thành viên (hiện nay nhiều hơn)

- 3 doanh nghiệp là Công ty cổ phần quản lý, khai thác công trình thủy lợi;

- 2 doanh nghiệp là Công ty xây dựng tham gia quản lý khai thác .



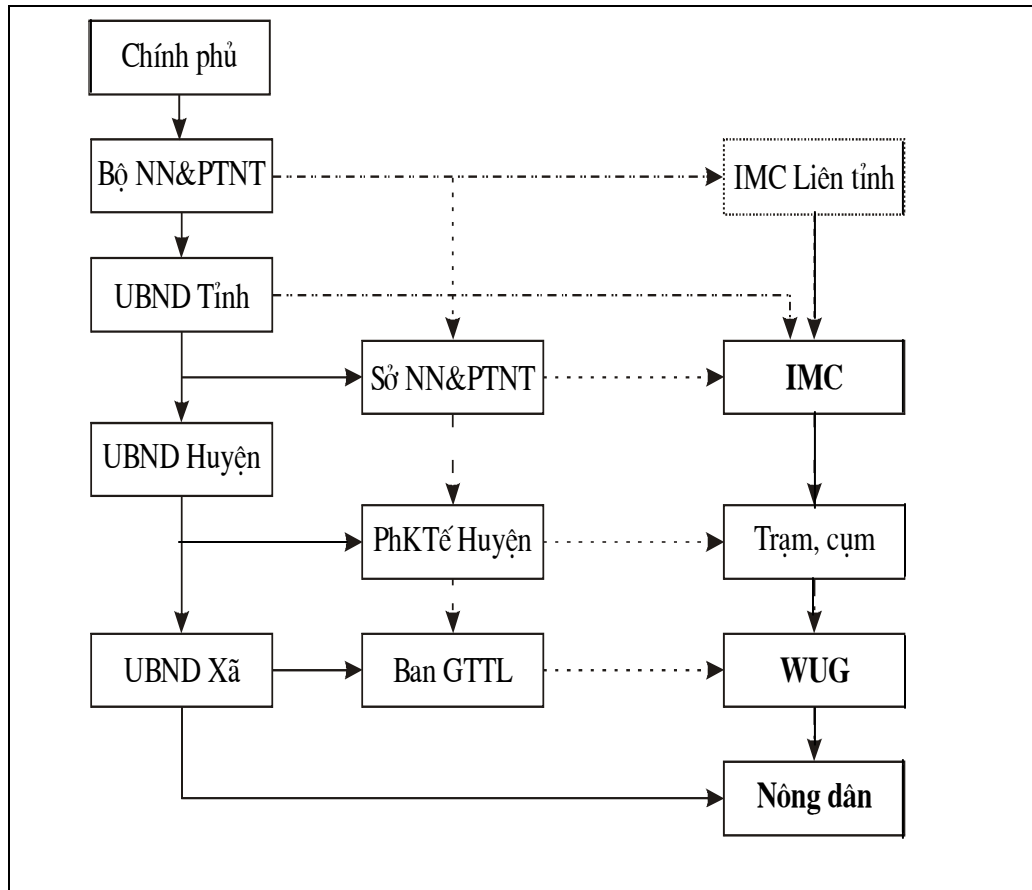
Nước thấm ra máng hạ lưu đập gây mất an toàn tại đập Khe Nậy (Hà Tĩnh)

◀ Cả nước có 11 hệ thống liên tỉnh, đã có 3 doanh nghiệp liên tỉnh trực thuộc Bộ Nông nghiệp và PTNT.

Có gần 10.000 tổ chức hợp tác dùng nước (HTDN) quản lý phần kênh cấp 3 và công trình mặt ruộng trong các hệ thống công trình thủy lợi do doanh nghiệp nhà nước (IMC) quản lý.

Ngoài ra còn có 1.500 "tổ chức HTDN" (WUG) gồm HTX, tổ, đội, hội... quản lý 1.786 công trình độc lập loại nhỏ (chiếm 9% tổng số công trình cả nước) nhưng phục vụ tưới cho diện tích tương đương 20% so với tổng diện tích được tưới của cả nước.

**SƠ ĐỒ TỔNG QUÁT HỆ THỐNG TỔ CHỨC QUẢN LÝ
CÁC HỆ THỐNG CÔNG TRÌNH THUỖ LỢI Ở VIỆT NAM**



Ghi chú:

- Quản lý Nhà nước —————>
- Quản lý chuyên môn, nghiệp vụ - - - - ->
- Hợp đồng kinh tế - · - · - · ->
- Quyết định thành lập - · - · - · - · ->

3.2, Hiệu quả đã đạt được :

Theo nhiều tài liệu đánh giá thì các hệ thống thủy lợi ở Việt nam được xây dựng đều phục vụ đa mục tiêu, hiệu quả rất lớn không chỉ đối với kinh tế, mà cả đối với chính trị, xã hội và hiệu quả ấy có cái "đếm được" như tăng diện tích tưới (ha), tăng năng suất (tấn), cấp nước sinh hoạt (mét khối), phát điện (Kw), cấp nước cho sản xuất công nghiệp (mét khối)... và nhiều hiệu quả khó hoặc không "đếm" được vì quá lớn và không có "đơn vị" xác định.. như phòng chống lụt bão và giảm nhẹ thiên tai, cải tạo môi trường, biến đổi khí hậu, phát triển nông thôn bền vững (tạo

việc làm, tăng thu nhập, giải phóng sức lao động, cải thiện điều kiện sống ở nông thôn, phát triển văn hoá văn minh, chính trị xã hội ổn định....

Theo báo cáo của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn :

".... Đã tập trung thực hiện các chương trình: 1, Phục hồi nâng cấp các công trình hiện có, chủ yếu ở vùng đồng bằng sông Hồng và Trung du, miền núi phía Bắc. 2, An toàn hồ chứa nước, đặc biệt là các hồ chứa nước ở miền Trung và Tây Nguyên, loại hồ có dung tích trên 50 triệu m³ nước và hồ có đập cao được đầu tư củng cố nâng cấp, đảm bảo an toàn trong mùa lụt bão, an toàn cấp nước... 4, Kiên cố hóa kênh mương: Đến nay cả nước đã có trên 15.000 km được kiên cố hóa đã làm tăng năng lực tưới 350.000 ha, tiêu 400.000 ha... theo phương châm Trung ương, địa phương, Nhà nước và nhân dân cùng làm" [2], nhằm đáp ứng yêu cầu về nước phục vụ đa mục tiêu hiệu quả .

Riêng hiệu quả về nông nghiệp :

Theo báo cáo của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn [2] thì "Tổng năng lực tưới đến năm 2005 đạt 8 triệu ha gieo trồng, năng lực tiêu 1,7 triệu ha" và cụ thể "Các hệ thống thủy lợi có tổng năng lực tưới trực tiếp cho 3,45 triệu ha, tạo nguồn cấp nước cho 1,13 triệu ha... Năm 2005 đã gieo cấy được 7,34 triệu ha lúa (1986 có 5,68 triệu ha)... Diện tích gieo trồng lúa tăng nhiều nhất là ở ĐBSCL, từ 2,58 triệu ha lên 3,97 triệu ha. Năng suất lúa tăng từ 42,4 tạ/ha năm 2000 lên 49 tạ/ha năm 2005. Tổng sản lượng lúa cả năm tăng nhanh và ổn định từ 16 triệu tấn (1986) lên 32,5 triệu tấn (2000), lên 36,09 triệu tấn (2005)... Giá trị sản lượng nông nghiệp trên một đơn vị diện tích đất nông nghiệp tăng từ 13,5 triệu đồng/ha (1995) lên 17,5 triệu đồng/ha (2000), hiện nay có nơi thu hơn 100 triệu đồng/ha... ".sẽ " Tạo điều kiện mở rộng mở rộng diện tích nuôi trồng thủy sản vùng nước lợ lên 585.000 ha (2005) lên 645.000 ha (20010), thủy sản nước ngọt từ 314.00 ha lên 366.500 ha (2010)

Kết quả đạt được chưa tương xứng với đầu tư

Qua phân tích các số liệu nêu trên tuy còn có rất nhiều mâu thuẫn, nhưng cũng cho thấy rõ là hiệu quả của công trình thủy lợi đạt thấp, chưa thực sự tương xứng với đầu tư.

... Theo báo cáo của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tại hội nghị bàn về quản lý khai thác công trình thủy lợi ngày 30 ÷ 31 tháng 3 năm 2006 đã khẳng định các công trình thủy lợi mới đảm bảo **55 ÷ 65%** so với năng lực thiết kế (Trước đây là 50 ÷ 60%)

Theo các báo cáo hàng năm của các địa phương và tài liệu điều tra thì năng lực tưới của hệ thống công trình thủy lợi nhỏ bình quân mới đạt gần 30% so với thiết kế (Lục Yên-Yên Bái 27%, hồ Yên Mỹ, sông Mực - Thanh Hóa đạt 51-53% so với thiết kế, hệ thống thủy lợi sông Rác - Hà Tĩnh đạt 45-50% so với thiết kế). Một

số hệ thống công trình thủy lợi loại vừa và lớn như Bắc Hưng Hải, sông Chu (Thanh Hóa) diện tích tưới đạt 80-100% so với thiết kế, *nhưng phải có các giải pháp hỗ trợ* (Như bơm điện, bơm dầu, tát...) mới có nước đến ruộng, nông dân phải chịu chi phí tăng lên đáng kể (*khoảng 500-600.000/ha được tưới*).

ĐBSCL thì Nhà nước chỉ đảm bảo cấp nước tạo nguồn thông qua các kênh trực chính và kênh cấp 2. Từ kênh cấp 3 trở xuống do dân đảm nhận thông qua các tổ chức hợp tác, tập thể, tư nhân.

Đặc biệt là trong bản báo cáo chung của các nhà tài trợ, Hội nghị Tư vấn các nhà tài trợ Việt Nam tại Hà Nội, 2-3 tháng 12 năm 2003 (Báo cáo Phát triển Việt Nam 2004) có một con số chỉ tiêu đánh giá rất thú vị: *Tỷ lệ sản lượng trên chi tiêu tính theo ĐVN về lĩnh vực thủy lợi chỉ đạt **0,67** (Đồng bằng sông Hồng **0,55**), Đường sá đạt **4,82**, Giáo dục **2,66**. Các con số này là các thông tin quan trọng đã có thể giúp cho cán bộ, nhất là các cán bộ chủ chốt, cán bộ nghiên cứu về thủy lợi, nông nghiệp nhận thức được đầy đủ về thực trạng công trình thủy lợi hay chưa ?*



Đập tràn Trà Sư (An Giang) là đập cao su lớn nhất nước ta hiện nay

Theo báo cáo đánh giá của Bộ NN và PTNT do 6 "*Nguyên nhân tồn tại trong công tác quản lý công trình thủy lợi*" như: "... Đầu tư cho công tác xây dựng, sửa chữa nâng cấp công trình thủy lợi chưa đồng bộ và khép kín từ đầu mối đến mặt ruộng, chưa chú trọng đầu tư trang thiết bị quản lý (Mới đầu tư đạt từ 0,7÷1,6 %, qui định từ 3÷7%...). Tổ chức quản lý khai thác công kênh, kém hiệu lực. Tổ chức HTDN ở một số địa phương còn bị bỏ ngỏ, chính quyền địa phương chưa quan tâm để phát triển loại tổ chức này... Nguồn lực phát triển chưa tương xứng với yêu cầu (Có hơn 20% công nhân quản lý khai thác thủy nông chưa được đào tạo)..."².

² Báo cáo thực hiện chương trình hành động đổi mới nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi 27-3-2006

Cũng theo báo cáo này đã khẳng định: "... có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên, nhưng một trong nguyên nhân cơ bản là công tác tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi trong nhiều năm qua chưa được các cấp, các ngành quan tâm đúng mức...", chưa tạo được động lực, cơ chế thúc đẩy tổ chức quản lý tốt công trình thủy lợi, được thể hiện nhiều tồn tại :

III, Các tồn tại chủ yếu :

1.3, Chức năng quản lý Nhà nước và sản xuất, dịch vụ tác động trực tiếp đến tổ chức và quản lý vận hành :

Các cơ quan thực hiện quản lý nhà nước và sản xuất, dịch vụ (Trong lĩnh vực thủy lợi) đang trong tình trạng chung là có bộ máy chưa đồng bộ (Có nơi chưa có tổ chức quản lý kể cả ở công trình đầu mối và mặt ruộng), bộ máy cồng kềnh, hoạt động kém hiệu lực, chịu sự quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước chuyên ngành, chính quyền với tình trạng quan liêu (Nhất là trong công tác kế hoạch, thẩm định, xét duyệt, đầu tư..) và thông qua việc nghiên cứu, phân tích (SWOT) các cơ quan chuyên ngành có nhiều mặt mạnh như: *lực lượng cán bộ đông đảo, được đào tạo hoàn chỉnh về mặt lý thuyết, nhưng chưa phát huy được, mà còn bị hạn chế bởi các mặt yếu* (Thiếu năng động, ít kinh nghiệm, kém nhiệt tình, tâm huyết.. với công việc, thậm chí duy ý chí, chủ quan...). Vì vậy chưa phát huy được vai trò quản lý nhà nước trong việc hoạch định các cơ chế, chính sách, xây dựng chiến lược phát triển, kế hoạch đầu tư, xây dựng, quản lý khai thác công trình thủy lợi.

Chính quyền các cấp có mặt mạnh là cơ quan có quyền lực cao nhất trên địa bàn, là chỗ dựa tin cậy của dân, nhưng lại yếu về nhận thức, chưa quan tâm đầy đủ quản lý nhà nước về QLKTCTTL, nhất là cấp xã, thôn, duy ý chí, dẫn đến tổ chức quản lý được thành lập là chưa phù hợp, không đủ tư cách pháp nhân, kém hiệu lực, *người dân chưa được tiếp cận các chủ trương, cơ chế, chính sách của nhà nước về lĩnh vực QLKTCTTL, chưa được tham gia và giao đầy đủ quyền quản lý, bảo vệ..., chưa gắn lợi ích với trách nhiệm quản lý, bảo vệ, tài chính của người dân, xảy ra tranh chấp, đào xẻ..không được xử lý, công trình xuống cấp, sử dụng nước lãng phí, phục vụ kém hiệu quả, gây thất thu, chiếm dụng **thủy lợi phí**.*

2.3, Công tác qui hoạch, kế hoạch :

Qui hoạch chưa đi trước được "một bước", chưa gắn với chiến lược phát triển 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 qui hoạch chưa cao..và đã tác động đến chất lượng của kế hoạch phát triển thủy lợi cả *ngắn hạn, dài hạn*. Đặc biệt công tác kế hoạch chưa coi trọng tính hiệu quả, bền vững mà chỉ chú trọng đến số

3.3, Đầu tư vốn chưa đảm bảo các yêu cầu :

- Xây dựng công trình công trình đồng bộ, khép kín :

Đối với hầu hết kênh do WUA quản lý, thì phần nhân dân đóng góp cũng tùy thuộc điều kiện cụ thể, thông thường từ 60-80%, phần còn lại (20-40%, do nhà nước hỗ trợ. Việc phân cấp như trên không có sự ràng buộc, nhất là không công khai, minh bạch, người dân không được biết, bàn, kiểm tra, giám sát ..sẽ có tác động trực tiếp đến hiệu quả của đầu tư .

Trong điều kiện Ngân sách Trung ương hạn chế, Ngân sách địa phương khó khăn, nông

dân ý lại nhà nước, cùng với việc đầu tư giảm trái, nên không đảm bảo xây dựng hệ thống thủy lợi đồng bộ (đầy đủ công trình kênh mương), khép kín (từ đầu mối, kênh chính, kênh nhánh các cấp đảm bảo dẫn nước thông suốt đến ruộng). Chất lượng tưới không đảm bảo, nên thu thủy lợi phí khó khăn, thiếu vốn cho O&M, công trình xuống cấp, năng suất, sản lượng cây trồng thấp, ảnh hưởng thu nhập của người dung nước..Hoạt động của IMC, WUA ngày càng khó khăn, người dân mất niềm tin đối với IMC và WUA. Đặc biệt là thực hiện IMT sẽ khó khăn hơn

Ở nước ta đã thực hiện phương châm " Nhà nước và nhân dân cùng làm ", nhưng chưa có qui chế phân cấp đầu tư chưa được ràng buộc theo một tỷ lệ nhất định (ở một số nước như Trung quốc phân cấp theo tỷ lệ 4/3/3 trung ương 40%, địa phương 30%, nông dân 30%, hoặc tỷ lệ 6/2/2..) , Trong các dự án đầu tư thường căn cứ vào từng công trình cụ thể và năng lực tài chính của Trung ương và của từng địa phương, để qui định mức độ (tỷ lệ) phân cấp đầu tư, nhằm đảm bảo công bằng giữa các vùng (miền núi, đồng bằng, vùng nghèo, khó khăn, vùng kinh tế thuận lợi) để các các tỉnh trên phạm vi cả nước đều được đầu tư, trong đó : *Ngân sách TW đầu tư phần công trình đầu mối, hệ thống kênh chính, kênh nhánh lớn (bình quân khoảng trên 60% tổng số vốn đầu tư), phần công tình còn lại do địa phương đảm nhận đầu tư, trong đó địa phương chịu phần chi phí cho đền bù, đào đắp kênh cấp dưới (thường kênh cấp 3 hoặc cấp 4 trở xuống),*

Đối với hầu hết kênh do Tổ chức HTDN quản lý, thì phần nhân dân đóng góp để xây dựng cũng tùy thuộc điều kiện cụ thể (thông thường từ 60-80%, phần còn lại từ 20-40%, do nhà nước hỗ trợ). Việc phân cấp như trên không có sự ràng buộc, nhất là không công khai, minh bạch, người dân không được biết, bàn, kiểm tra, giám sát và có tư tưởng ỷ lại Nhà nước ..đã tác động trực tiếp đến hiệu quả của đầu tư .

Khi nguồn vốn ngân sách TW hạn chế, vốn ngân sách địa phương thiếu hụt thì hầu hết các công trình do địa phương đảm nhận thường không hoàn thành, nhiều cấp kênh chưa được xây dựng Vì vậy nhiều hệ thống công trình, *phần công trình đầu mối, kênh chính được xây dựng xong, trong khi đó các kênh cấp dưới chưa được xây dựng, hoặc xây dựng dở dang, nên công trình không đảm bảo cấp nước theo yêu cầu của thiết kế* (Hệ thống Sông Rác, Hà Tĩnh, một hệ thống thủy lợi lớn, trong nhiều năm thiếu kênh cấp dưới, nên chỉ mới đảm bảo tưới đạt 45% diện tích thiết kế. Do thiếu nước tưới, nên nông dân phải đào xẻ, đắp chắn để lấy nước..dẫn đến tình trạng công trình ngày càng hư hỏng nặng).

Thông qua thực trạng trên Bộ Nông nghiệp và PTNT đã khẳng định (2) :

" Quyết định cho phép lập dự án đầu tư có thời kỳ do nhiều đơn vị thực hiện dẫn đến chông chéo, hoặc không quản lý được. Đặc biệt việc điều chỉnh bổ sung dự án đầu tư không được quản lý thống nhất, không qua giám sát đầu tư dẫn đến dàn trải, kéo dài, bị động trong việc bố trí vốn.."

" Bố trí vốn đầu tư dàn trải, kéo dài thời gian thi công làm giảm hiệu quả đầu tư "

- Vốn cho sửa chữa, quản lý vận hành, bảo dưỡng (O&M) thiếu

Vốn cho *sửa chữa, quản lý vận hành, bảo dưỡng* được huy động từ hai nguồn :

+ Thu từ các hộ sử dụng nước từ công trình thủy lợi thông qua chính sách thủy lợi phí (Nghị định 143/2003/NĐ-CP) Thực hiện chính sách này, mức thu TLP từ các hộ nông dân rất thấp (Nhà nước bao cấp trên 60 %) phần thiếu hụt Nhà nước đã qui định cấp bù cho công ty thủy nông và tổ chức Hợp tác dùng nước (HTDN)

+ Thu từ nhà nước cấp bù phần thiếu hụt do nhà nước qui định bao gồm 5 trường hợp: (1)tiền điện bơm nước chống úng,(2) tiền điện bơm nước chống hạn vượt định mức, (3) đại tu nâng cấp công trình,(4) thất thu thủy lợi phí do thiên tai gây mất mùa,(5) khối phục công trình do thiên tai phá hoại.

Đặc biệt Nhà nước đã qui định cấp bù cho nông dân ở những vùng khó khăn, đặc biệt khó khăn và giảm TLP trong trường hợp thiên tai, mất mùa làm giảm năng suất...do được miễn, giảm TLP.

Theo báo cáo của Cục Thủy lợi : *Thực hiện Nghị định 143/2003/NĐ-CP về thủy lợi phí, năm 2006, tổng số TLP do các công ty thủy nông thu được : 885,920 tỷ đồng, mới bằng 50-60% yêu cầu, trong đó thu từ nông dân: 658,794 tỷ đồng, "thu" từ*

Thực trạng trên cho thấy " thu TLP từ nông dân đã khó, nhưng thu từ nhà nước lại còn khó hơn" nên đã dẫn đến thiếu vốn cho O&M., nên công trình hiện có bị hư hỏng nhỏ, không có vốn để sửa chữa ngay, dẫn đến hư hỏng lớn, xuống cấp nghiêm trọng, thậm chí có công trình bị huỷ diệt, tưới, tiêu không đáp ứng yêu cầu của người sử dụng nước. Vì vậy nông dân phải tự lo "việc nước", dẫn đến chi phí về nước tăng lên đáng kể. Theo tài liệu điều tra một số xã ở Cẩm xuyên (trong hệ thống thuỷ lợi Kè gỗ), Hà tĩnh, ngoài số TLP trả theo qui định người dân còn phải bỏ công để đào, đắp, chắn..(một số nơi dùng bơm) để dẫn nước về ruộng ..tính thành tiền tương đương 500 – 600.000 đồng/ha,. Phục vụ không hiệu quả , nên thu TLP khó khăn hơn...và công trình xuống cấp nhanh hơn..tạo thành một vòng luẩn quẩn khép kín.....

Khi vốn cho O&M không đáp ứng, đạt ở mức thấp..thì vốn cho sửa chữa, nâng cấp phải tăng lên gấp rất nhiều lần so với định mức. Đó là một thực tế và chỉ có thể khắc phục được khi có đủ vốn cho O&M thông qua chính sách thuỷ lợi phí phù hợp

3.3. Tổ chức quản lý :

a, Doanh nghiệp nhà nước (Công ty Thuỷ nông – CTTN)

Hầu hết các doanh nghiệp nhà nước được tổ chức theo loại hình công ty làm dịch vụ công ích, nhưng hình thức vẫn phục vụ là chính. Công ty không được quyền định "giá bán"(đầu ra), nhà nước qui định theo mức thu thuỷ lợi phí, mức thu qui định thấp lại còn hiện tượng thất thu, chiếm dụng..nên thực tế TLP thu được bình quân cả nước chỉ 50-60% so với qui định, trong khi đó các chi phí đầu vào (điện, vật tư, lao động..) phụ thuộc vào giá thị trường, ngày càng tăng . Các CTTN không tự cân đối được Thu – Chi, phải " gọt chân cho vừa dầy", trước hết phải đảm bảo chi tiền lương, quản lý xí nghiệp, tiền điện..và phần còn lại mới chi cho tu sửa, bảo dưỡng...(hầu hết trường hợp mới đảm bảo đủ chi 50-60% yêu cầu của tu sửa, bảo dưỡng ..) 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 kém an toàn, phục vụ kém hiệu quả

b, Tổ chức hợp tác dùng nước (HTDN) :

Trong các hệ thống thuỷ lợi loại vừa, lớn thì HTDN là " cầu nối " giữa CTTN và các hộ nông dân trong việc cấp, thoát nước. Đối với các hệ thống thuỷ lợi nhỏ, độ

Theo tài liệu điều tra của tổ chức Oxfam Anh năm 2005 thì hiện có 6 loại hình tổ chức HTDN *làm dịch vụ tưới, hoặc có kết hợp làm dịch vụ tưới theo yêu cầu của dân*, đa dạng cả về qui mô, tên gọi và phương thức hoạt động . Nhưng theo báo cáo của Cục HTX (Bộ NN và PTNT) thì chỉ phân thành 5 loại: (1) HTXNN, (2) Tổ hợp tác dùng nước, (3) Ban quản lý thủy nông, (4) Ban tự quản dùng nước thôn bản, (5) Hội dùng nước, trong đó chỉ có 11% số tỉnh được điều tra có đủ cả 5 mô hình trên địa bàn, 89% số tỉnh còn lại có từ 1 đến 4 mô hình, đa số là mô hình HTX.

Trong điều kiện hệ thống công trình nội đồng chưa hoàn chỉnh, chưa có qui chế phân cấp quản lý (IMT) công trình rõ ràng, chính sách về tài chính (thủy lợi phí) chưa phù hợp, thiếu minh bạch, chưa công khai, tổ chức bộ máy cồng kềnh, chưa đảm bảo tư cách pháp nhân, thiếu vai trò của người dân tham gia (PIM), nên hầu hết các tổ chức HTDN hoạt động về dịch vụ tưới kém hiệu quả

4.3, Chính sách Thủy lợi phí :

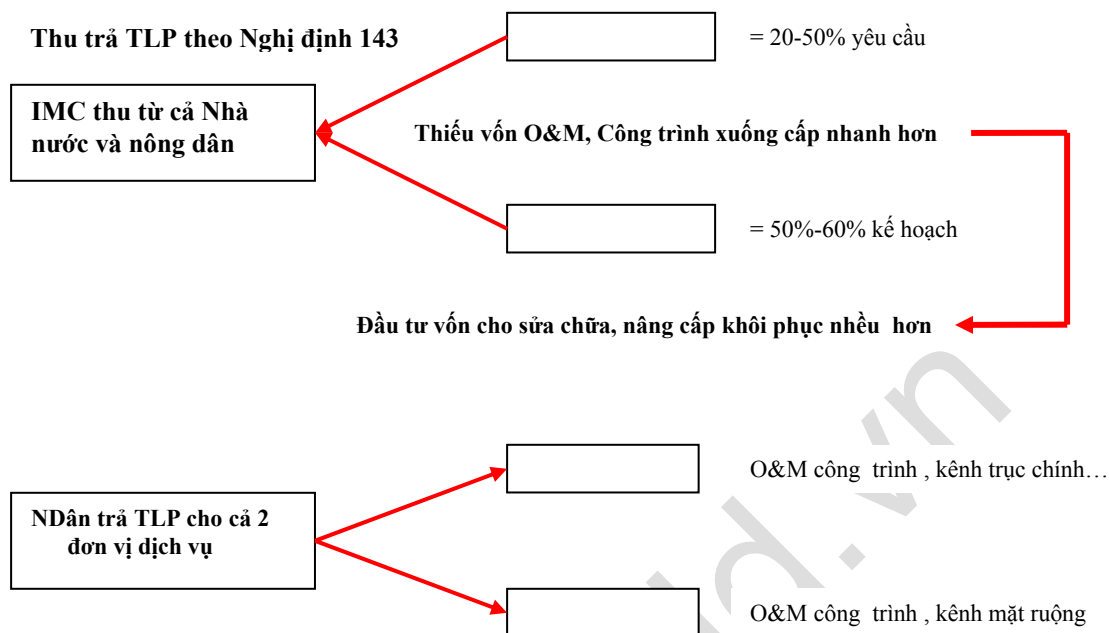
Thủy lợi phí đã được khẳng định là : "phí tổn về quản lý và tu sửa của các hệ thống nông giang" mà người dùng nước phải trả (Nghị định số 66-CP)

"là phí dịch vụ thu từ tổ chức, cá nhân sử dụng nước hoặc làm dịch vụ từ công trình thủy lợi cho mục đích sản xuất nông nghiệp để góp phần chi phí cho việc quản lý, duy tu, bảo dưỡng và bảo vệ công trình thủy lợi và "tiền nước" là giá tiền trong hợp đồng dịch vụ về nước thu từ tổ chức, cá nhân sử dụng nước hoặc làm dịch vụ từ công trình thủy lợi ngoài mục đích sản xuất nông nghiệp"(PLKT & BVCTTL)

Chính sách TLP đã thể hiện sự quan tâm của nhà nước đối với nông dân, bao cấp cho nông dân thông qua mức thu đã qui định

Mục tiêu của Chính sách thủy lợi là:

- + Nâng cao ý thức của người dân trong việc sử dụng nước tiết kiệm, gắn quyền lợi với trách nhiệm của họ tham gia bảo vệ công trình, O&M....
- + Công trình ít hư hỏng, phục vụ tốt hơn (*đảm bảo tăng năng suất, tăng sản lượng, giá thành hạ, chất lượng sản phẩm tốt, đủ điều kiện cạnh tranh để tồn tại*)
- + Giảm bớt gánh nặng bao cấp của Ngân sách Nhà nước
- + Đơn vị quản lý tự chủ được tài chính, hoạt động ngày càng hiệu quả, bền vững
- + Góp phần tăng thu nhập cho người dân (*nhờ giảm chi phí, năng suất, sản lượng tăng, chất lượng sản phẩm nông nghiệp có tưới đảm bảo cạnh tranh ..*)



Nhưng lâu nay quan điểm về TLP chưa có sự thống nhất : *TLP là chi phí sản xuất* hay *TLP là khoản thu của nhà nước đối với nông dân trong việc sử dụng nước* ? nên chưa có một chính sách hoàn chỉnh đáp ứng được yêu cầu thực tế đang đặt ra về tài chính, quản lý, bảo vệ..đảm bảo công trình thủy lợi phát huy được hiệu quả tối đa

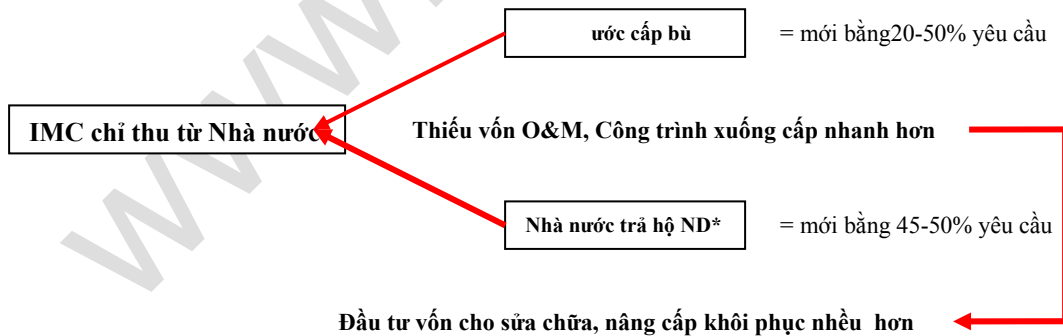
Hoạt động của CTTN và HTDN đều phụ thuộc vào chính sách thủy lợi phí và thực trạng qua gần 45 năm nông dân trả TLP theo các Nghị định : 141/CP, Nghị định 112/HDBT và Nghị định 143/2003/ND-CP, đã huy động được sự đóng góp của người dân, cùng với sự hỗ trợ của nhà nước (cấp bù)..đã giảm được bao cấp của nhà nước, giảm được trách nhiệm của người dân trong việc tiết kiệm nước, quản lý vận hành duy tu, bảo dưỡng..CTTN chủ động có thêm vốn để hoạt động, phục vụ hiệu quả

Để thực hiện chính sách "*khoan sức dân*", ngày 15/10/2007 Thủ tướng Chính phủ đã ký ban hành Nghị định 154/2007/ND-CP, miễn, giảm thủy lợi phí cho nông dân. Nông dân chỉ phải trả phần thủy lợi phí nội đồng, *có nghĩa là phần TLP lâu nay nông dân phải trả cho CTTN, được nhà nước trả hỗ trợ qua cơ chế cấp phát qui định tại thông tư hướng dẫn số 26 của Bộ Tài chính*. Qua một năm thực hiện nghị định này theo hướng dẫn đã phát sinh nhiều khó khăn cả về nguồn vốn (*mới đảm bảo khoảng trên 1000 tỷ đồng, nếu tính đến giá cả hiện nay thì mức hỗ trợ trên mới*

Năm 2008, nhiều Công ty thủy nông chưa cần đổi được đủ vốn cho O&M ngay từ khi phê duyệt (thoả thuận), công trình đang xuống cấp, còn các tổ chức HTDN không thu được TLP, không có vốn chi cho quản lý vận hành, bảo dưỡng công trình, phát triển kênh nội đồng đang trong tình trạng chưa hoàn chỉnh và xuống cấp . Đặc biệt là không có kinh phí trả thù lao cho các thủy nông viên dẫn nước đến ruộng cho nông dân..nên nhiều nơi (như ở Hà tĩnh) nông dân (toàn dân) phải tự "lo việc nước", tranh chấp, đào xẻ kênh mương để lấy nước. Một số nơi HTDN không hoạt động " toàn dân phải vác cuốc ra đồng " lo việc nước (Quảng Ngãi)

Khắc phục tình hình trên Bộ tài chính đã trình Chính phủ dự thảo sửa đổi Nghị định 154 trong năm 2009 và chắc chắn vẫn trong tình trạng khó khăn về khả năng nguồn vốn hạn chế, nông dân nhiều nơi vẫn còn ỷ lại Nhà nước, nên chưa sẵn sàng trả đầy đủ TLP nội đồng cho Tổ chức HTDN do chính họ lập ra

Thực hiện chính sách TLP theo Nghị định 154/2007/ND-CP
(Theo hướng dẫn của Bộ Tài chính – Văn bản số 26/2008/TT-BTC)



5.3, Đã đổi (mới), nhưng chưa mới :

Cùng với việc thực hiện chính sách TLP mới, nhiều tỉnh đã tiến hành cải tiến CTTN theo Nghị định số 31/2005/ND-CP của Chính phủ ngày 11/3/2005 về sản xuất và cung cấp sản phẩm và các dịch vụ công ích; Nghị định 95/2006/ND-CP ngày

Thực hiện chuyển giao công trình (có qui mô thích hợp, kỹ thuật ít phức tạp) cho nông dân quản lý, thông qua tổ chức HTDN của họ lập ra. Nông dân được quyền tham gia, bàn bạc, lựa chọn, quyết định tổ chức và hoạt động của HTDN, trả TLP, quản lý vận hành bảo dưỡng công trình trên địa bàn của họ...Tuy nhiên hầu hết các tổ chức HTDN được thành lập chưa đủ tư cách pháp nhân, thiếu các cơ chế, chính sách hỗ trợ..người dân chưa sẵn sàng tham gia vì họ chưa được giao quyền thật sự, chưa nhận rõ lợi ích mà họ sẽ nhận được

Thực tế đang xảy ra là Công ty TNHH vẫn hoạt động trong điều kiện như công ty TN trước đây, chưa tự chủ tài chính, phụ thuộc khả năng nguồn ngân sách và cấp theo qui định trong tình trạng không đủ chi cho sửa chữa, quản lý vận hành... chỉ khác là Công ty không phải trực tiếp thu TLP từ các hộ nông dân sử dụng nước. Nhiều người cho rằng việc chuyển đổi trên trong lĩnh vực quản lý khai thác công trình thủy lợi chỉ mới bước đầu, nhưng còn nặng hình thức " **bình mới**" nhưng " **rượu cũ**"

Thực tế sau khi chuyển thành Công ty TNHH một thành viên, hoạt động tài chính của công ty (IMC) Quảng bình chưa hoàn toàn căn cứ vào " kế hoạch đặt hàng " của Nhà nước như qui định, mà phụ thuộc khả năng tài chính của Nhà nước để xây dựng kế hoạch " nhận đặt hàng" – Công ty TNHH Quảng bình đã cân đối tài chính năm 2008 là 15 tỷ đồng, trong đó tiền lương 6 tỷ, sửa chữa lớn 4 tỷ, sửa chữa thường xuyên 1,5 tỷ. Nhưng Nhà nước chỉ đảm bảo cấp đủ chi cho hoạt động chủ yếu của IMC, như tiền lương, phần chi phí cho sửa chữa lớn chỉ đáp ứng 1,2 tỷ (30%) trong số 4 tỷ yêu cầu, thiếu vốn sửa chữa, công trình vẫn xuống cấp

Thực tế cho thấy muốn phát triển phải đổi mới, nhưng đổi mới bao giờ cũng gặp trở ngại, nếu không muốn nói là chống lại, do ảnh hưởng đến quyền lợi, quyền lực, tài sản, tài chính ...của tổ chức, đơn vị, tập thể, cá nhân chịu trách nhiệm về quản lý nhà nước, quản lý vận hành hạ tầng thủy lợi

Hạ tầng thủy lợi không đơn thuần là kỹ thuật, kinh tế mà còn chịu tác động về chính trị, xã hội. Vì vậy việc đổi mới trong lĩnh vực thủy lợi gặp trở ngại hiện nay vẫn là vai trò của Chính quyền (Chính phủ) thiếu các quyết định đúng đắn thực thi chủ trương, cơ chế, chính sách về quản lý vận hành, làm tốt chức năng quản lý nhà nước, thực hiện việc trao quyền thật sự cho người hưởng lợi, tham gia quản lý vận hành công trình thủy lợi thông qua tổ chức HTDN, đảm bảo công bằng xã hội trong việc hưởng lợi do hạ tầng thủy lợi đem lại, đặc biệt là chưa phát huy được vai trò của người dân tham gia (PIM) vào tất cả các khâu từ qui hoạch, thiết kế, đầu tư, quản lý.. hạ tầng thủy lợi như một số địa phương đã làm trước đây

IV, Một số kiến nghị :

Trong những năm gần đây Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có chủ trương "đổi mới" công tác Quản lý khai thác công trình thủy lợi (QLKTCTTL), nhằm nâng cao năng lực khai thác công trình thủy lợi phục vụ sản xuất và đời sống dân cư và hội nhập theo hướng *hạ giá thành và nâng cao chất lượng của sản phẩm có tưới* .



Kênh mương bị xạt lở, xuống cấp rất nhanh nếu quản lý kém

Kết quả 2 năm thực hiện "đổi mới" (2004-2006) còn rất hạn chế do nhiều nguyên nhân, trong đó do chưa xác định được điểm "đột phá" (tiêu điểm) để tạo ra sự thay đổi theo yêu cầu của "đổi mới". Sự thay đổi đầu tiên chưa tạo ra được đó là *nhận thức và các yếu tố tác động liên quan đến con người, tổ chức... bao gồm:*

1.4, Cơ chế- chính sách :

Để có được sự thay đổi về Tổ chức quản lý và người sử dụng nước theo yêu cầu của đổi mới, phải có sự "đột phá" từ các nội dung quan trọng đầu tiên, trên cơ sở có một hệ thống cơ chế - chính sách phù hợp bao gồm :

a, Về đầu tư :

- Có qui chế ràng buộc để tập trung đầu tư vốn (không dàn trải), dứt điểm (không kéo dài), xây dựng công trình đồng bộ khép kín từ đầu mối đến mặt ruộng, đảm bảo sự cân bằng và công bằng giữa đầu tư xây dựng công trình mới, sửa chữa, nâng cấp công trình hiện có, *huy động sự đóng góp của người dùng nước thực hiện duy tu bảo dưỡng công trình trên địa bàn, xây dựng công trình, kênh mương nội đồng*, đặc biệt là có chính sách đảm bảo đầu tư cho việc ứng

dụng, phát triển công nghệ mới, hiện đại hóa hệ thống tưới phục vụ đa mục tiêu hiệu quả nhất...

- Phải cải tiến công tác qui hoạch, kế hoạch, trên cơ sở giải quyết các mối quan hệ giữa ngành, lãnh thổ, trung ương, địa phương, Nhà nước, nhân dân, tập thể, cá nhân, giữa đầu tư xây dựng và quản lý trong lưu vực và quản lý điều hành hệ thống theo lưu vực.

- Đảm bảo sự công bằng trong sử dụng, quản lý tách nhiệm về tài chính (trả tiền nước, thủy lợi phí nội đồng).

- Đầu tư phải gắn với tổ chức quản lý, Bộ Nông nghiệp & PTNT đã khẳng định *"Đầu tư xây dựng công trình phải tiến hành đồng thời với việc thành lập tổ chức quản lý trong đó có PIM, các dự án đầu tư kể cả các dự án đầu tư từ nguồn vốn vay của nước ngoài chỉ được giải ngân khi đã hình thành tổ chức quản lý phù hợp có vai trò của PIM. Chính sách này tạo sự ràng buộc chặt chẽ giữa Nhà nước và nhân dân, giữa chủ đầu tư với chủ quản lý đầu tư và người hưởng lợi, coi đó là một nội dung quan trọng để quyết định chủ chương đầu tư và ưu tiên đầu tư "...*

- Có chính sách đầy đủ thực hiện chuyển giao (IMT) và quản lý có sự tham gia (PIM) trên cơ sở đảm bảo các *quyền sở hữu, quản lý, sử dụng*, khai thác cơ sở hạ tầng thủy lợi, *quyền tự chủ tài chính, đủ tư cách pháp nhân, cơ sở pháp lý* cho các tổ chức dịch vụ và *người sử dụng nước*.

- Phát triển quyền và trách nhiệm về tài nguyên nước đối với các tổ chức dịch vụ và các hộ sử dụng nước thông qua các cơ chế, chính sách cũ thể.

- Ban hành kịp thời các qui định tạo khung pháp lý để giải quyết các xung đột xảy ra trong quá trình đầu tư, xây dựng, quản lý, điều hành, chủ quản đầu tư, chủ đầu tư và tổ chức quản lý công trình đã được đầu tư, đảm bảo đầu tư công trình hiệu quả

- Có cơ chế giám sát đầu tư, phát huy vai trò của cộng đồng trong giám sát đầu tư theo Quyết định số 80 của Chính phủ

b, Về Thủy lợi phí :

Chính sách thủy lợi phí có vai trò quan trọng, tác động tích cực (khi chính sách phù hợp) và tiêu cực (khi chính sách không phù hợp) đến sự ổn định, bền vững công trình, phục vụ đa mục tiêu hiệu quả và sự tồn tại của các đơn vị làm dịch vụ tưới *Vì vậy một chính sách TLP phù hợp phải trên cơ sở giải quyết đồng bộ cả về nhiều mặt : công trình, tổ chức quản lý có sự tham gia của người dân*

Chính sách Thủy lợi phí có hiệu lực, phù hợp, có khả năng thực thi, bền vững chỉ khi đảm bảo được cả 3 điều kiện : *Kinh tế - Chính trị - xã hội* , đảm bảo cả 3 yêu cầu :

- (1) Nông dân trả thủy lợi phí ít nhất
- (2) Giảm được bao cấp của Nhà nước nhiều nhất

(3) Nhưng IMC, WUO/ WUG có đủ vốn để hoạt động, tự chủ được tài chính, đảm bảo công trình ít hư hỏng, phục vụ hiệu quả cao

Chính phủ đã ban hành Nghị định 154/2007/CP-ND với mục đích *miễn, giảm TLP cho nông dân sản xuất lương thực* (các đối tượng khác vẫn phải trả TLP). Nhà nước trả hộ phần TLP mà nông dân trả cho IMC trước đây. Riêng phần TLP nội đồng Nông dân vẫn phải có trách nhiệm trả cho đơn vị làm dịch vụ. *Như vậy Nhà nước không miễn hoàn toàn TLP cho nông dân như nhiều người đã hiểu*

Thực hiện Nghị định này đã giảm được trên 80% tổng số TLP mà nông dân phải trả theo mức qui định trước đây (*chỉ trong vùng công trình thủy lợi do nhà nước quản lý*). Trong đó Nông dân chỉ phải trả *TLP nội đồng* bằng 1,4 – 2,0 % tổng chi phí đầu vào của sản phẩm nông nghiệp có tưới (*trước đây là 7 – 10%*)

Khi Nhà nước đầu tư xây dựng công trình đồng bộ, đảm bảo chất lượng, cấp đủ vốn, kịp thời cho IMC hoạt động (sửa chữa, vận hành..) thì công trình ít xuống cấp, *chi phí quản lý sẽ giảm, có tác động tích cực, mới có thể giảm được bao cấp của Nhà nước cho IMC*. Ngược lại khi nhà nước không đáp ứng được yêu cầu trên thì *công trình xuống cấp nhanh hơn, phục vụ tưới kém hiệu quả..nhà nước phải bao cấp nhiều hơn*.

Và thực tế hiện nay chưa thể đáp ứng 3 yêu cầu trên cùng một lúc, mà phải có một lộ trình và chấp nhận một điều kiện ***ban đầu là Nhà nước phải bao cấp (đầu tư) nhiều hơn, tập trung một khoản kinh phí rất lớn để cấp đủ, đúng, kịp thời*** bao gồm các khoản :

(!) Nâng cấp khôi phục công trình hiện có, đảm bảo tính đồng bộ, khép kín (*Hiện nay nhiều hệ thống vẫn thiếu kênh cấp dưới, công trình đầu mối thì hư hỏng nặng, nhất là các trạm bơm với hầu hết máy bơm đã quá cũ chưa được thay thế, hiệu suất sử dụng rất thấp cần được đầu tư. Ước tính chu kỳ đầu tư phải 7-10 năm, mỗi năm đòi hỏi phải có trên 5000 tỷ đồng/ năm. Lâu nay nhà nước đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách trong nước và vay của nước ngoài, nhưng vẫn chưa đáp ứng*).

(!!) Sửa chữa lớn (SCL) : Tùy theo từng loại công trình, từng vùng cũ thể, vốn đầu tư cho sửa chữa lớn.hàng năm chiếm bình quân vào khoảng 18-30% tổng chi phí. Nguồn vốn cho SCL được cấp từ ngân sách theo thủ tục XDDB, nhưng thực tế do ngân sách của tỉnh hạn chế nên chỉ cấp được bằng khoảng trên, dưới 30% kế hoạch (*Năm 2008 Công ty TNHH một thành viên của tỉnh Quảng bình chỉ được phê duyệt cấp 1,2 tỷ đồng / 4 tỷ đồng kế hoạch*)

(!!!) Vận hành, bảo dưỡng, duy tu công trình là khoản chi quan trọng, trước đây được thu từ nông dân theo qui định của Nghị định 143/2003/ND-CP. Khoản chi này không đáp ứng, công trình xuống cấp nhanh hơn, dẫn đến công trình hư hỏng lớn, phải đầu tư nhiều hơn cho sửa chữa lớn và nâng cấp, khôi phục.

(!!!) Nguồn kinh phí huy động từ các hộ nông dân (thủy lợi phí nội đồng) phải đảm bảo đủ chi cho quản lý vận hành, bảo dưỡng và phát triển kênh mương nội đồng, đảm bảo được hệ thống kênh khép kín từ đầu mỗi đến ruộng

Khi đáp ứng được đầy đủ các yêu cầu nói trên, IMC tự chủ được về tài chính, *chi phí quản lý sẽ giảm*, là điều kiện *giảm được bao cấp của nhà nước*. Làm được điều này sẽ thực hiện được nguyên tắc " *hỗ trợ tài chính, để huy động tài chính*", đảm bảo được nguồn tài chính cho O&M. *Nhưng việc cấp đúng, đủ và kịp thời kinh phí là một khó khăn đối với Nhà nước, nhất là trong thời điểm hiện nay.*

Mức cấp đúng, đủ, kịp thời..đảm bảo sự công bằng giữa các đối tượng được hỗ trợ là vấn đề " nổi cộm" cần được điều chỉnh khi sửa đổi Nghị định 154. Con số hỗ trợ năm nay 2008 là 1000 tỷ đồng và dự kiến sang năm 2009 là 3000-3500 tỷ đồng (của bộ Tài chính) chỉ là ước lượng, chưa có căn cứ, chưa xuất phát từ thực tế đã và đang phát sinh. Vì vậy chưa phải là con số "đúng và đủ", chưa nói đến " *kịp thời*",

(phải gấp hơn 2 lần – trên 7000 tỷ đồng, nếu như đối tượng được hỗ trợ được mở rộng như dự kiến)

Ngược lại nếu không được cấp đủ theo điều kiện trên, trước mắt công trình vẫn hoạt động trong điều kiện hiệu quả không cao, nhưng sẽ dẫn đến hậu quả tiếp theo là phải đầu tư gấp nhiều lần cho việc sửa chữa, khôi phục công trình do xuống cấp. Điều này các nhà quản lý, các nhà hoạch định chính sách ít tính đến, hoặc có tính đến, nhưng coi đó là " chuyện về sau" và là việc của những người "kế tiếp ". Đây chính là một thách thức lớn hiện nay đối với " **Bài toán TLP**"

- Hợp tác xã NLN Sơn Nam, Tuyên quang làm dịch vụ tưới, đã thu TLP 749 kg/ha, cùng với sự hỗ trợ của Nhà nước đã đầu tư hoàn chỉnh công trình, kiên cố hóa kênh mương..nên chi phí quản lý giảm đáng kể, HTX đã bàn với dân giảm mức thu TLP xuống, bước đầu chỉ thu 500 kg/ha , là việc làm giảm bao cấp của Nhà nước khi thực hiện Nghị định 154/2007/CP-ND

- Ở Bình định : Phần thủy lợi phí thu được năm 2007 từ nông dân (đạt 11 tỷ đồng) , IMC phải ưu tiên chi trả tiền lương và các khoản chi khác (hơn 8 tỷ đồng), nhằm đảm bảo cho hoạt động bình thường trước mắt, tương đương khoảng 80% tổng số chi). Phần còn lại (khoảng 20 %) chi cho O&M. Phần thiếu hụt để chi cho sửa chữa, O&M, để khắc phục hư hỏng do thiên tai..theo qui định được cấp bù, nhưng rất hạn chế, có năm không được cấp, nhất là những năm có

thiên tai, gây nhiều thiệt hại, thậm chí có năm (2003) không được cấp bù đủ, do ngân sách của tỉnh thiếu hụt. Theo IMC cho biết nếu thu đủ TLP ở mức cao của Nghị định 143, theo giá cả hiện nay cũng không đủ chi phí cho O&M ..

Việc cấp phát tài chính phải theo đúng thủ tục, chặt chẽ, nhưng không được tạo ra cơ chế " Xin-Cho" gây khó khăn cho các đơn vị quản lý

Đây là chính sách nhạy cảm vì đụng chạm nhiều đối tượng. Vì vậy cần có sự phối hợp của nhiều tổ chức, các bộ liên quan thực hiện điều tra, phân tích để có đề xuất chính sách thuỷ lợi phí có khả năng thực thi, phù hợp với thực tế

2.4, Tổ chức quản lý :

- Thực hiện việc chuyển đổi các Công ty Thuỷ nông thành Công ty TNHH theo qui định của Nghị định 95/2006/ND-CP; Quyết định số 256/2006/QĐ-TTg; Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg..thì vai trò của Chính phủ (chủ sở hữu tài sản) có tính quyết định trên cơ sở đảm bảo " *kế hoạch đặt hàng*" " *nhận hàng* " *nguyên tắc* " *thoả thuận*" với sự ràng buộc của cơ chế tài chính minh bạch, công khai.. đảm bảo công ty tự chủ được tài chính, chi đúng và đủ cho quản lý vận hành, bảo dưỡng, hoạt động dịch vụ nước, sử dụng nước phục vụ các mục tiêu sản xuất và đời sống, môi trường... hiệu quả nhất

- Đẩy mạnh việc củng cố và phát triển Tổ chức HTDN theo hướng PIM (có sự tham gia, đảm bảo tư cách pháp nhân), được giao quyền gắn với trách nhiệm và lợi ích của người sử dụng nước. Đây là việc làm ít được các cấp các ngành liên quan tâm đúng mức

3.4, Đào tạo nâng cao năng lực :

Có kế hoạch (cả về nội dung và tài chính) đào tạo nâng cao nhận thức, năng lực và các hiểu biết về kết cấu hạ tầng thuỷ lợi cho cán bộ các cấp (kể cả cán bộ chủ chốt) cán bộ chuyên ngành..để làm tốt chức năng quản lý nhà nước :.. kiểm tra, đôn đốc, soạn thảo, trình, ban hành các cơ chế chính sách về đầu tư, quản lý kết cấu hạ tầng thuỷ lợi hiệu quả

Tập trung tuyên truyền, phổ biến, tập huấn cho người dân, nhằm nâng cao hiểu biết về chủ trương, cơ chế, chính sách đã được ban hành về việc đầu tư, xây dựng, quản lý, bảo vệ khai thác, phát huy vai trò của người dân tham gia vận hành, bảo dưỡng công trình thuỷ lợi trên địa bàn

4.4, Hiện đại hoá :

Thống nhất quan điểm, mục tiêu về hiện đại hoá trên cơ sở nâng cao nhận thức, thông qua chương trình đào tạo, có cơ chế chính sách phù hợp (chính sách tài chính

- Thuỷ lợi phí, cơ chế quản lý ..), xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật, đào tạo, ứng dụng khoa học công nghệ mới..nhằm quản lý tốt công trình, đảm bảo được tính tin cậy, linh hoạt và công bằng trong phân phối nước, nhằm mang lại lợi ích lớn nhất cho người hưởng lợi, đồng thời đảm bảo tốt các mục tiêu khác về bảo vệ môi trường, sinh thái

Hiện đại hoá không chỉ giải chỉ giải quyết "phần cứng"(ví dụ thiết bị quan trắc, đo đếm) bởi lẽ phần cứng không phát huy được nếu như không có "phần mềm". Vì vậy phải coi trọng phần mềm (cơ chế, chính sách, quản lý ..)trong đó có PIM là một điều kiện để thực hiện HDH và có sự tham gia của nhiều bên, nhiều phía , Nếu vì một lý do nào đó cố tình không tính đến lợi ích của cácc bên và các phía thì sẽ sai lầm nghiêm trọng và như ai đó đã phàn nàn "đó là tiêu tiền vào sự lựa chọn vô ích".

5.4, Quản lý nhà nước hạ tầng thuỷ lợi :

Một thực tế đang diễn ra là vai trò và phạm vi quản lý nhà nước đối với hạ tầng thuỷ lợi chưa được xác định một cách rõ ràng, **phân công, phân cấp chưa thật hợp lý**, tạo nên sự can thiệp mạnh mẽ của một số cơ quan làm chức năng quản lý nhà nước các cấp, hạn chế vai trò của các đơn vị quản lý dịch vụ, **quản lý vận hành**, khai thác hiệu quả hạ tầng thuỷ lợi Vì vậy cần phải có một qui chế phân cấp quản lý nhà nước kết cấu hạ tầng thuỷ lợi **hợp lý** , thực hiện sử dụng gắn với quản lý và quản lý thống nhất nguồn nước (Tài nguyên nước) theo lưu vực, nhằm khai thác tốt kết cấu hạ tầng thuỷ lợi phục vụ đa mục tiêu, cải tiến bộ máy quản lý nhà nước về Thuỷ lợi ở các cấp nhất là ở trung ương, để làm tốt chức năng quản lý nhà nước về thuỷ lợi

Những từ viết tắt :

CTTN, IMC : Công ty thuỷ nông

TLP : Thuỷ lợi phí

HDH : Hiện đại hoá

WUO, HTDN : Tổ chức hợp tác dùng nước

WUG : Nhóm sử dụng nước

IMT : Chuyển giao quản lý tưới

PIM : Tham gia quản lý tưới

O&M : Vận hành - Bảo dưỡng

NLN : Nông lâm nghiệp

CCWR: Trung tâm Tư vấn Tài nguyên nước