

## SỰ HỢP TÁC GIỮA CÁC THỂ CHẾ TUỚI/THỦY NÔNG

*Lars Skov Andersen*

WBI / COWI

Đổi mới quản lý thủy lợi gắn với mở rộng sự tham gia điều hành tưới của người dùng nước không chỉ là yêu cầu rất cấp thiết và thu hút sự quan tâm hiện nay ở Việt Nam mà còn cả từ các tổ chức quốc tế. Xin giới thiệu dưới đây ý kiến của tác giả, người Đan Mạch, là chuyên gia của Ngân hàng Thế giới (WB).

BBT.

### Tóm tắt

*Sự phát triển liên tục của ngành tưới Việt Nam đòi hỏi Nhà nước/Chính phủ phải xây dựng một khung chính sách, pháp lý và các cơ chế cấp vốn đủ mạnh để phát huy tiềm năng thừa kế từ bao đời nay của lĩnh vực thủy nông và nguồn lực từ khu vực kinh tế tư nhân và các tầng lớp dân cư nông thôn tham gia vào phát triển thủy nông. Nhà nước cần thiết lập các thể chế quản lý tài nguyên nước theo lưu vực sông hoặc tiểu lưu vực và quản lý các hệ thống thủy nông dựa trên ranh giới thủy lực của các hệ thống này và xóa bỏ cơ chế quản lý tài nguyên nước và thủy nông theo địa giới hành chính hiện nay.*



Bờ nam sông Sở Hạ - Cái Cỏ  
(Đồng Tháp-Long An)  
được tôn cao để kết hợp  
kiểm soát lũ và giao thông



Thi công cống ngăn mặn Đò Điểm  
trên sông Nghèn (Hà Tĩnh)

*Ở Việt Nam, Quản lý tưới có sự tham gia của người dân (tiếng Anh là Participatory Irrigation Management - PIM) chủ yếu phù hợp với các hệ thống và công trình thủy nông đã được Nhà nước xây dựng và hiện do các*

*Cơ quan Quản lý Thủy nông (tiếng Anh là Irrigation Management Companies - IMC) thay mặt Nhà nước. Đối với các hệ thống thủy nông quy mô lớn, các IMC cần được cải tổ mạnh mẽ và có lẽ nên tách hoặc sáp nhập các IMC cho phù hợp với tiêu chí quản lý theo ranh giới thủy lực của các công trình thủy nông. Trong khi đó, với các công trình có quy mô nhỏ hơn và các công trình nhỏ lẻ, vai trò quản lý cần được chuyển giao cho các Hội dùng nước (Water User Associations - WUA) và các HDN được thành lập dựa trên Chiến lược PIM năm 2004.*

*Việc thực hiện PIM và định hướng lại ngành thủy nông phù hợp với Chiến lược năm 2040. Những mục tiêu này sẽ tạo bước nhảy vọt thứ hai về năng suất nông nghiệp vì mục tiêu xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam.*

## **MỞ ĐẦU**

Quản lý thủy nông ở Việt nam trong tương lai cần phù hợp với các nguyên tắc hiện đại về quản lý tài nguyên nước ở cấp lưu vực sông và cung cấp các dịch vụ thủy nông dựa trên các nguyên tắc kinh tế thị trường.

Trong bối cảnh vai trò của Nhà nước là tạo dựng một môi trường chính sách, pháp lý và thể chế thuận lợi đủ mạnh nhằm thu hút đầu tư từ khu vực tư nhân cho ngành thủy nông và huy động dân cư nông thôn vào công tác quản lý thủy nông.

Trong trường hợp Việt Nam thành công, bằng chứng từ những kinh nghiệm ban đầu trong vận dụng PIM tại tỉnh Tuyên Quang cho thấy ngành thủy nông có tiềm năng tạo ra bước nhảy vọt về sản lượng nông nghiệp, phục vụ mục tiêu lâu dài là xóa đói giảm nghèo ở khu vực nông thôn.

## **QUẢN LÝ THEO RANH GIỚI THỦY LỰC**

Phương thức quản lý tài nguyên nước hiện đại được tiến hành dựa trên các đơn vị thủy lực. Đơn vị thủy lực đó có thể là một lưu vực sông hoặc một tiểu lưu vực thuộc lưu vực đó. Để có thể hoạt động hiệu quả, các hệ thống thủy nông cần được quản lý như các hệ thống thủy lực trải dài từ các công trình đầu mối tới cửa kênh tới cuối kênh hoặc tới các kênh thoát, và không bị phân tán theo địa giới hành chính tỉnh, huyện, xã. Một lý do dù nhỏ nhưng rất hiển nhiên đó là ranh giới thủy lực thống nhất với nhau trong khi địa giới hành chính có thể thay đổi trong trường hợp thiết lập tỉnh mới, huyện mới hay sáp nhập một số xã.

Do vậy Nhà nước cần giao quyền quản lý tài nguyên nước cho các hội đồng lưu vực hoặc tiểu lưu vực trong khi đó việc quản lý thủy nông được phân cấp tới các Hội Dịch vụ nước hoặc Hội dùng nước.

Đối với các hệ thống thủy nông quy mô lớn, phức tạp, các Công ty Quản lý thủy nông IMC có thể cần được tổ chức lại để đảm nhiệm vai trò

của tổ chức hội dịch vụ nước (WSO), và một WSO quản lý các công trình đầu mối trong hệ thống thủy nông lớn.

Đối với các hệ thống đơn giản, quy mô nhỏ với khoảng từ 1-5 công trình thủy nông nhỏ lẻ, cần hỗ trợ người nông dân thành lập Hội dùng nước (HDN). Ban đầu HDN quản lý cơ sở hạ tầng thủy nông, phân bổ và sử dụng nước trong công trình. Theo thời gian với năng lực quản lý được nâng lên, HDN có thể hợp lại để hình thành các hợp tác xã nông nghiệp (HTXNN) cung cấp nhiều dịch vụ ở nông thôn – **không phải làm theo chiều ngược lại như cách làm hiện nay ở nhiều địa phương tại Việt Nam.**

## CÁC TỔ CHỨC LƯU VỰC SÔNG

Khi Nhà nước phân cấp quản lý TNN cho các tổ chức lưu vực sông và giao trách nhiệm quản lý thủy nông cho các tổ chức dịch vụ nước và hội dùng nước, vai trò của Nhà nước dĩ nhiên là phải thay đổi cho phù hợp với tình hình mới.

Trách nhiệm của Nhà nước/Chính phủ là vẫn phải đảm bảo hệ thống mới hoạt động tốt. Nhà nước/Chính phủ sẽ thực hiện việc này thông qua cơ chế chính sách, tạo điều kiện cho các thể chế mới được hình thành, thực hiện các chức năng và hoạt động trong nền kinh tế thị trường không có sự quản lý trực tiếp của chính phủ.

Vì vậy Nhà nước sẽ thành lập các Ban Quản lý lưu vực sông và thông qua cơ chế chính sách GIAO QUYỀN cho những ban quản lý này thực hiện quản lý tài nguyên nước trong lưu vực hoặc chi lưu

### *Quản lý tài nguyên nước:*

- Đánh giá lượng nước dành cho các mục đích sử dụng sinh lợi là bao nhiêu;
- Xây dựng một kế hoạch quản lý lưu vực, trong đó có các kế hoạch quản lý lũ ở những địa phương có nhu cầu;
- Phân bổ nước cho các vùng trong lưu vực và cho các ngành khác nhau;
- Quản lý việc phân phối nước thông qua cấp quyền khai thác, sử dụng nước;
- Kiểm soát sự tuân thủ điều kiện giấy phép của các chủ giấy phép;
- Giải quyết tranh chấp có thể nảy sinh giữa các chủ giấy phép;
- Đảm bảo mỗi ngành xây dựng kế hoạch phát triển riêng nhưng phải phù hợp với kế hoạch quản lý lưu vực, ví dụ: kế hoạch cấp nước đô thị, kế hoạch phát triển thủy nông, kế hoạch phòng chống lụt bão, kế hoạch xử lý nước xả thải, v.v...

### *Thành viên của Tổ chức lưu vực sông RBO phải cởi mở và chia sẻ với các chủ thể chính trong lưu vực:*

- chính quyền tỉnh, cũng là thành viên chính;

- các hộ sử dụng nước lớn, như các công ty thủy điện, các công ty tưới tiêu, các công ty cấp nước đô thị, v.v...;
- các hộ sử dụng nước chính, như các cơ sở sản xuất công nghiệp;
- các hộ sản xuất nhỏ, như các hộ nông dân được các hiệp hội chuyên môn đứng ra đại diện, chẳng hạn như Hội Nông dân và Hội Phụ nữ;
- Các tổ chức phi chính phủ NGO, các viện nghiên cứu, cơ quan giáo dục và đào tạo.

### **CÁC CÔNG TY QUẢN LÝ THỦY NÔNG**

Nhà nước cũng cần chủ động cơ cấu lại các công ty quản lý thủy nông (IMC), chuyển các công ty hiện nay thành các doanh nghiệp thương mại giống như các công ty cấp nước đô thị, các công ty xử lý nước thải đô thị và các công ty môi trường đô thị.

Mục tiêu của việc cải tổ là nhằm đưa IMC đến từng hệ thống thủy nông và mỗi tỉnh không chỉ có một doanh nghiệp thủy nông. Toàn bộ nguồn tài chính của doanh nghiệp là từ các loại phí nước do các hộ sử dụng chi trả và các công ty này không được Nhà nước trợ cấp.

Tuy nhiên cũng cần có lộ trình rõ ràng cho các bước cải cách này, trong đó có sự giảm dần trợ cấp của Nhà nước. Bằng cách này các IMC sẽ hoạt động có hiệu quả hơn và cung cấp các dịch vụ mà người nông dân sẵn sàng mua.

#### *Vai trò của các IMC sau đổi mới bao gồm:*

- SỞ HỮU, vận hành và bảo dưỡng các công trình đầu mối của các hệ thống thủy nông:
  - Hồ chứa,
  - Đập, đê, kè,
  - Trạm bơm, và
  - Kênh cấp I
- Đưa nước tới các công trình tưới theo nhu cầu của người dân;
- Thu phí dịch vụ nước đủ để bù cho các chi phí cung cấp nước tưới;
- Thanh toán phí tài nguyên nước cho Nhà nước; và
- Hỗ trợ các HDN.

Một vấn đề gây tranh luận nhiều nhất có lẽ là việc chuyển giao quyền sở hữu cơ sở hạ tầng thủy nông cho các IMC (Xem Phần 5).

#### *Vai trò của Nhà nước trong quá trình đổi mới các công ty quản lý thủy nông IMC là:*

- Hỗ trợ các công ty này tái cơ cấu lại và phân tách theo ranh giới thủy lực của các hệ thống thủy nông;
- Xây dựng các cơ chế chính sách tạo điều kiện cho các IMC đăng ký như những doanh nghiệp thương mại hoạch toán độc lập, có lẽ là theo

mô hình công ty cổ phần trong đó các chính quyền địa phương là các cổ đông lớn;

- Trong quá trình chuyển đổi cho phép các IMC nhận trợ cấp của nhà nước phục vụ tái cơ cấu doanh nghiệp;
- Trong quá trình chuyển đổi xây dựng các chương trình nâng cao năng lực thể chế cho các IMC và các chương trình đào tạo tại chức cho cán bộ IMC;
- Điều hành các IMC thông qua một ban quản trị và thông qua các đợt kiểm toán về kỹ thuật và tài chính.

*Các IMC sẽ có một ban quản trị riêng với thành viên là đại diện của các chủ thể chính:*

- Chính quyền cấp tỉnh hoặc huyện tùy thuộc vào quy mô hệ thống thủy nông; và
- Các hộ sử dụng nước do các tổ chức sau đây làm đại diện, và cũng tùy thuộc vào quy mô của hệ thống thủy nông:
  - Hội Nông dân
  - Hội Phụ nữ
  - Chủ tịch các HDN.

## **CÁC TỔ CHỨC DÙNG NƯỚC**

Việt Nam đã thử nghiệm nhiều mô hình quản lý thủy nông/tưới có sự tham gia trong suốt 10 năm qua.

Nếu nhìn nhận những kết quả ấn tượng của mô hình thí điểm sớm nhất là Tuyên Quang, thật khó có thể hiểu được tại sao Bộ NN&PTNT phải mất tới 8 năm để xây dựng và ban hành một chiến lược cụ thể về thực hiện PIM ở Việt Nam.

Chiến lược khung về PIM (Quyết định của Chính phủ số 43 ngày 31/2/2004) là một ví dụ tuyệt vời thể hiện sự cam kết của Chính phủ trong việc tạo ra một môi trường thuận lợi cho sự phát triển của PIM. Giờ đây chiến lược này cần được hậu thuẫn bởi một cơ sở pháp lý cụ thể tạo điều kiện cho người dân thiết lập các HDN, trong đó tập trung vào quản lý nước và xây dựng năng lực cho các HDN mới thông qua các chương trình đào tạo. Chương trình Hỗ trợ tài nguyên nước Việt Nam (VWRAP) là một chương trình như vậy. Chương trình này tạo cơ hội cho tất cả các chủ thể tham gia thực hiện Chiến lược khung về PIM ở Việt Nam.

Vai trò của Nhà nước/Chính phủ trong quá trình này, và hiện nay chủ yếu là các cấp chính quyền địa phương mà chúng ta đang đề cập đến, sẽ là hỗ trợ nông dân thành lập các HDN, xây dựng năng lực quản lý cho các HDN mới, và hỗ trợ nông dân thông qua tư vấn kỹ thuật về nâng cấp, sửa

chữa và vận hành các công trình thủy nông. Sự hỗ trợ này sẽ được thực hiện thông qua các Sở NN&PTNT.

Để làm được những việc đó, các Sở NN&PTNT cần nâng cao năng lực xây dựng thể chế và quản lý tài chính. Nói tóm lại, Sở NN&PTNT hoặc sẽ thành lập đơn vị PIM có đầy đủ những kỹ năng cần thiết đó hoặc hợp đồng với các viện nghiên cứu và đào tạo cấp quốc gia và khu vực để thực hiện hai vai trò trên. Bằng chứng từ việc thí điểm PIM ở Việt Nam cho thấy quá trình này đòi hỏi phải có lực lượng hỗ trợ đa ngành, các cán bộ kỹ thuật thủy nông không thể tự mình đảm đương được.

Vai trò và chức năng của HDN phụ thuộc vào quy mô của hệ thống hoặc công trình thủy nông.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các HDN chỉ có thể ổn định nếu chúng được thành lập từ cấp cơ sở và chỉ tập trung vào quản lý nước. Điều này có nghĩa là nông dân cần được hỗ trợ để thành lập nên các HDN cho công trình thủy nông của chính họ, đặc biệt là ở cấp làng, và ở một số trường hợp là ở cấp xã.

*Loại hình HDN này có thể thực hiện các nhiệm vụ sau đây:*

- Điều phối lịch trồng trọt và từ đó xác định lịch tưới;
- Đàm phán với IMC về việc cấp nước tưới theo lịch trồng trọt;
- Ký kết hợp đồng cấp nước với IMC;
- Vận hành các công trình tưới từ cửa tiếp nhận tới kênh mương thoát nước hoặc các công trình thủy nông;
- Phân phối nước tới các hộ thành viên;
- Sửa chữa nâng cấp cơ sở hạ tầng thủy nông, trong trường hợp cần thiết;
- Quản lý cơ sở hạ tầng thủy nông;
- Thu phí tưới từ các hộ thành viên để trả tiền cấp nước cho IMC và chi cho các khoản như:
  - Quản lý công trình
  - Vận hành công trình
  - Duy tu, bảo dưỡng,
  - Trả nợ vay sửa chữa nâng cấp công trình, tùy vào từng công trình.

Mối quan hệ giữa HDN và IMC hoàn toàn là mối quan hệ kinh doanh, trong đó HDN mua nước cho tưới và trả tiền dịch vụ cấp nước tới công trình tưới.

## **SỞ HỮU CÔNG TRÌNH THUỶ LỢI**

Vấn đề sở hữu cơ sở hạ tầng thủy nông là một trong những rào cản chính trong tiến trình đổi mới thủy nông. Cụ thể hơn là các điều kiện chuyển giao quyền sở hữu từ nhà nước sang các doanh nghiệp IMC và HDN là vấn đề gây tranh luận nhiều nhất.

Ở Việt Nam, PIM chỉ gắn trực tiếp và chỉ phù hợp với các hệ thống hoặc công trình thủy nông đã được Nhà nước đầu tư và hiện nay do các IMC thay Nhà nước quản lý. Để các IMC vận hành theo cơ chế dịch vụ thương mại mô hình đơn giản nhất là chuyển giao quyền sở hữu cơ sở hạ tầng thủy nông cho các IMC. Trong trường hợp này cơ sở hạ tầng thủy nông sẽ là tài sản cố định của các IMC. Song, vấn đề đặt ra là liệu các IMC có trả lại tiền đầu tư khối tài sản này cho Nhà nước hay không. Cũng có thể vận dụng hình thức này đối với việc chuyển giao quyền sở hữu công trình tưới cho các HDN mặc dù ở quy mô nhỏ hơn.

Vị trí của Nhà nước trong những trường hợp này là các IMC và HDN thanh toán tiền đầu tư công trình mà họ nhận lại từ nhà nước. Trong khi đó vị thế của nông dân là họ đã trả cho công trình thông qua việc trả thủy lợi phí. Trong một số trường hợp công trình có thể đã xuống cấp, vì vậy chi phí sửa chữa nâng cấp công trình sẽ trở thành tài sản nợ chứ không phải tài sản cố định.

Một phân tích kinh tế cũng chỉ rõ rằng ở 9 trong 10 trường hợp trợ cấp của nhà nước hiện nay cho công tác quản lý thủy nông đã vượt quá lợi ích tiềm năng có thể thu được từ việc bán lại các công trình thủy nông. Do đó Nhà nước sẽ có lợi hơn nếu chuyển quyền sở hữu công trình thủy nông miễn phí.

Để khuyến khích các IMC và HDN nhận sở hữu các công trình đã bị hư hại, có lẽ Nhà nước cần đưa ra các chính sách khuyến khích theo hình thức trợ cấp hoặc cho vay không phải trả lãi đối với các IMC hoặc HDN tạo điều kiện cho họ sửa chữa nâng cấp công trình.