

PHÂN TÍCH THỰC TRẠNG VÀ ĐỀ XUẤT MÔ HÌNH TỔ CHỨC, CƠ CHẾ CHÍNH SÁCH NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ KHAI THÁC CÔNG TRÌNH THỦY LỢI VÙNG MIỀN NÚI PHÍA BẮC

PGS.TS. Trần Chí Trung, KS. Võ Kim Dung, ThS. Đào Hà Thanh

Trung tâm PIM

Tóm tắt: Ở vùng Miền núi phía Bắc, hệ thống công trình thủy lợi chủ yếu là các công trình nhỏ lẻ phân tán, trong khi điều kiện kinh tế xã hội còn khó khăn, năng lực quản lý còn hạn chế nên công tác quản lý thủy lợi còn nhiều bất cập. Thực trạng quản lý khai thác công trình thủy lợi được phân tích chi tiết về hệ thống tổ chức quản lý và tình hình thực hiện các chính sách về quản lý khai thác công trình thủy lợi. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi phù hợp với điều kiện công trình, năng lực quản lý ở vùng Miền núi phía Bắc được đề xuất là lựa chọn mô hình tổ chức quản lý, chính sách thực hiện phân cấp quản lý và cơ chế phối hợp giữa các bên liên quan.

Từ khóa: Tổ chức dùng nước, phân cấp quản lý khai thác công trình thủy lợi, thủy lợi phí cấp bù

Abstract: In the Northern mountainous region, the irrigation systems mainly are small irrigation schemes while the social economic situation is difficult and management ability is constraint, so that the irrigation management is complex. The actual situation of irrigation management system is assessed in detail in irrigation management system and implement of policies on management and exploitation of the irrigation systems. The proposed measures for improving irrigation management performance suitable for the Northern mountainous region include irrigation management models, policies for management decentralization and mechanism for cooperation of related agencies.

Key words: Water user organization, irrigation management decentralization, irrigation fee

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Các tỉnh vùng Miền núi phía Bắc cơ bản có hệ thống tổ chức quản lý công trình thủy lợi, bao gồm các doanh nghiệp nhà nước và các tổ chức thủy nông cơ sở. Nhìn chung các tổ chức quản lý công trình thủy lợi đã thực hiện tương đối tốt công tác quản lý, khai thác công trình thủy lợi, đáp ứng yêu cầu phục vụ sản xuất, dân sinh. Một số địa phương đã chủ động đổi mới mô hình tổ chức và cơ chế quản lý để nâng cao hiệu quả công trình thủy lợi, như tỉnh Thái Nguyên, Tuyên Quang. Trong khi đó, các

tổ chức thủy nông cơ sở có vai trò quan trọng trong quản lý khai thác công trình thủy lợi nhỏ ở vùng sâu, vùng xa. Tuy nhiên, do điều kiện công trình thủy lợi nhỏ lẻ phân tán, trong khi điều kiện kinh tế xã hội còn khó khăn, năng lực quản lý còn hạn chế nên công tác quản lý thủy lợi còn nhiều bất cập dẫn đến hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi còn thấp. Hệ thống tổ chức quản lý và cơ chế chính sách quản lý khai thác công trình thủy lợi là những yếu tố quan trọng tác động đến hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi. Nghiên cứu này phân tích thực trạng hệ thống tổ chức quản lý, tình hình triển khai thực hiện các chính sách quản lý khai thác công trình thủy lợi, từ đó đưa ra cơ sở khoa học và thực tiễn, đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý khai

Người phản biện: TS. Đặng Ngọc Hạnh

Ngày nhận bài: 28/10/2015

Ngày thông qua phản biện: 9/11/2015

Ngày duyệt đăng: 15/12/2015

thác công trình thủy lợi phù hợp với điều kiện công trình, điều kiện kinh tế xã hội, năng lực quản lý của vùng Miền núi phía Bắc.

2. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ KHAI THÁC CÔNG TRÌNH THỦY LỢI VÙNG MIỀN NÚI PHÍA BẮC

2.1 Hệ thống tổ chức quản lý công trình thủy lợi

Hệ thống tổ chức quản lý công trình thủy lợi vùng Miền núi phía Bắc bao gồm hai loại hình chính là các doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi và các tổ chức thủy nông cơ sở. Các doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi quản lý công trình đầu mối, kênh chính của hệ thống thủy lợi có quy mô vừa và lớn, vận hành phức tạp, trong khi đó các công trình còn lại do các tổ chức thủy nông cơ sở quản lý, bao gồm các hệ thống công trình có quy mô nhỏ, rất nhỏ hoặc hệ thống thủy lợi nội đồng thuộc các hệ thống do công ty quản lý.

+ Các doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi:

Trên địa bàn vùng Miền núi phía Bắc có 22 doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi, bao gồm 19 công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (TNHH-MTV), 2 công ty cổ phần và 1 ban quản lý khai thác công trình thủy lợi. Hầu hết các công ty có quy mô cấp tỉnh, tuy nhiên có một số công ty có quy mô huyện, liên huyện như tỉnh Bắc Giang có 5 công ty, các tỉnh Yên Bái và Quảng Ninh có 3 công ty. Các công ty cổ phần ở tỉnh Sơn La và Điện Biên đang thực hiện chuyển đổi thành công ty TNHH-MTV. Ở các huyện có công trình thủy lợi nhỏ lẻ phân tán mà công ty không phụ trách, tỉnh Sơn La thành lập trạm thủy lợi trực thuộc Phòng Nông nghiệp & PTNT quản lý công trình thủy lợi trên địa bàn huyện, một số tỉnh khác lại giao toàn bộ công trình cho địa phương quản lý. Tỉnh Hà Giang trước năm 2005 giao cho Công ty xây dựng thủy lợi quản lý khai thác công trình thủy lợi có diện tích tưới

lớn hơn 50 ha, nhưng từ năm 2005 Công ty xây dựng thủy lợi đã giải thể. Đến nay các tỉnh Hà Giang và Lào Cai không có doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi, tức là không có tổ chức đầu mối cấp tỉnh quản lý khai thác công trình thủy lợi, nên công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi còn nhiều bất cập trong việc quản lý các công trình vừa và lớn cũng như công tác bảo dưỡng sửa chữa các công trình trên địa bàn tỉnh.

Từ khi thực hiện chính sách miễn giảm thủy lợi phí, nguồn kinh phí cấp bù thủy lợi phí đã tạo điều kiện cho các doanh nghiệp quản lý khai thác công trình ngày một thuận lợi, phục vụ tốt hơn yêu cầu sản xuất. Doanh thu từ thủy lợi phí tăng lên nhiều so với trước, chiếm 30-80% tổng thu nhập của công ty. Tuy nhiên, do bộ máy quản lý còn cồng kềnh, nên tỷ lệ chi phí cho lương là khá cao khoảng 60-70%, trong khi đó tỷ lệ chi cho sửa chữa thường xuyên còn thấp, chỉ chiếm khoảng 15-30% kinh phí cấp bù thủy lợi phí. Ví dụ như Công ty khai thác công trình thủy lợi Lạng Sơn có doanh thu từ thủy lợi phí năm 2014 chiếm 40% và từ các dịch vụ khác chiếm 60% tổng thu nhập của công ty. Đối với kinh phí cấp bù thủy lợi phí, chi lương và các khoản tính theo lương 64%, chi phí điện năng, nhiên liệu 9%, khấu hao 11% nên chi phí sửa chữa công trình chỉ chiếm 16%. Điều này dẫn đến kinh phí cho sửa chữa công trình hạn chế nên các công trình xuống cấp nhanh, hư hỏng nhiều

Ở tỉnh Tuyên Quang, Ban quản lý khai thác công trình thủy lợi là một đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc Sở Nông nghiệp và PTNT trực tiếp quản lý khai thác 2 công trình thủy lợi lớn (Ngòi Là, Hoàng Khai) và tổ chức quản lý khai thác các công trình thủy lợi trên phạm vi toàn tỉnh. Ban quản lý khai thác công trình thủy lợi là đầu mối nhận đặt hàng thực hiện dịch vụ tưới, tiêu quản lý, khai thác công trình thủy lợi với cơ quan quản lý nhà nước, thực hiện ký hợp đồng khai thác công trình thủy lợi với các Ban quản lý

công trình thủy lợi xã, liên xã để quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi. Mô hình Ban quản lý khai thác công trình thủy lợi hoạt động khá hiệu quả, khắc phục được cơ bản các tồn tại trước đó, đặc biệt là công tác quản lý, sử dụng thủy lợi phí.

+ Các tổ chức quản lý thủy nông cơ sở:

Các tổ chức quản lý thủy nông cơ sở tồn tại theo nhiều loại hình, thể hiện tính đa dạng với điều kiện kinh tế, xã hội, đặc thù và quy mô công trình nhỏ lẻ phân tán của vùng Miền núi phía Bắc. Theo Báo cáo kết quả đánh giá tiêu chí thủy lợi đến tháng 6/2015 của 15 tỉnh [1], các loại hình tổ chức thủy nông cơ sở ở vùng Miền núi phía Bắc được tổng hợp ở Bảng 1.

Bảng 1. Các loại hình tổ chức thủy nông cơ sở ở vùng Miền núi phía Bắc

STT	Tỉnh	Tổng số	Loại hình tổ chức thủy nông cơ sở					
			HTX Nông nghiệp	HTX chuyên khâu	Tổ hợp tác	Ban quản lý thủy nông	Ban thủy lợi xã	Mô hình khác
1	Cao Bằng	183				183		
2	Hòa Bình	133	109		24			
3	Hà Giang	344	52	0	279	13		
4	Bắc Kạn	236		118	118			
5	Tuyên Quang	132	129					3
6	Lào Cai	190					156	
7	Lai Châu	804			699	105		
8	Điện Biên	25	25					
9	Yên Bái	83				83		
10	Bắc Giang	342	164	177				1
11	Phú Thọ	275	142	88	38		7	
12	Thái Nguyên	115		70	45			
13	Lạng Sơn	300	2		191	107		
14	Sơn La	997			983		14	
15	Quảng Ninh	166	89		77			
	Tổng số	4.291	712	453	2.454	491	177	4

Theo số liệu tổng hợp ở Bảng 1, vùng Miền núi phía Bắc có 4.291 tổ chức thủy nông cơ sở, bao gồm 4 loại hình chủ yếu là: (i) Hợp tác xã (HTX) dịch vụ nông nghiệp quản lý công trình thủy lợi; (ii) Hợp tác xã chuyên khâu thủy nông; (iii) Tổ hợp tác; (iii) Ban quản lý thủy nông và (iv) Ban quản lý thủy lợi, trong đó loại hình Tổ hợp tác là phổ biến ở hầu hết các tỉnh chiếm 57% số tổ chức thủy nông cơ sở. Loại hình Hợp tác xã dịch vụ nông nghiệp

quản lý công trình thủy lợi có 712 đơn vị chiếm 17% tổng số tổ chức và Hợp tác xã chuyên khâu thủy nông có 453 đơn vị chiếm 11%. Hầu hết các HTX chưa chuyển đổi theo Luật HTX 2012. Loại hình Hợp tác xã làm dịch vụ thủy lợi chủ yếu tập trung ở các tỉnh ở vùng thấp là Phú Thọ, Hòa Bình, Bắc Giang, Tuyên Quang và Quảng Ninh. Loại hình Hợp tác xã chuyên khâu thủy nông có ở các tỉnh Phú Thọ, Bắc Giang, Bắc Kạn và Thái

Nguyên. Ban quản lý thủy nông có 491 đơn vị, chiếm 11% tổng số tổ chức, chủ yếu tập trung ở các tỉnh Cao Bằng, Lai Châu, Lạng Sơn và Yên Bái, trong đó ở 2 tỉnh Cao Bằng và Yên Bái loại hình Ban quản lý thủy nông chiếm 100% số tổ chức quản lý của tỉnh. Loại hình Ban quản lý thủy lợi chủ yếu có ở tỉnh Lào Cai. Ngoài ra, ở vùng Miền núi phía Bắc còn có 4 loại mô hình khác là các mô hình quản lý công trình thủy lợi liên xã, trong đó có 3 mô hình quản lý công trình hồ đập liên xã ở tỉnh Tuyên Quang và mô hình thí điểm quản lý tuyến kênh liên xã ở hệ thống Cầu Sơn-Cẩm Sơn, tỉnh Bắc Giang.

Trong số các loại hình tổ chức thủy nông cơ sở, chỉ có loại hình Hợp tác xã nông nghiệp làm dịch vụ thủy lợi và các hoạt động sản xuất kinh doanh khác còn các loại hình khác chỉ thực hiện dịch vụ thủy lợi. Quy mô hoạt động của Hợp tác xã dịch vụ nông nghiệp thực hiện trong phạm vi xã, liên thôn hoặc thôn. Hợp tác xã nông nghiệp làm dịch vụ thủy lợi và các hoạt động sản xuất kinh doanh, cung cấp dịch vụ khác, tuy nhiên hoạt động cung cấp dịch vụ thủy lợi là chủ yếu. Hầu hết các Hợp tác xã dịch vụ nông nghiệp có làm dịch vụ thủy lợi đảm bảo nguồn kinh phí hoạt động do có nguồn thu từ kinh phí cấp bù thủy lợi phí, phí thủy lợi nội đồng và thu nhập từ các dịch vụ khác. Loại hình Hợp tác xã chuyên khâu thủy nông có cơ cấu tổ chức, hoạt động tương tự như Hợp tác xã dịch vụ nông nghiệp tuy nhiên chỉ cung cấp dịch vụ thủy nông, không kết hợp các loại hình dịch vụ, kinh doanh khác. Do vậy mà hầu hết các Hợp tác xã chuyên khâu thủy nông hoạt động có hiệu quả thấp, do chỉ có nguồn thu nhập từ dịch vụ thủy lợi nên phụ cấp cho cán bộ và thủy nông viên thấp dẫn đến thiếu sự nhiệt tình và trách nhiệm trong công tác vận hành bảo dưỡng công trình. Ở tỉnh Tuyên Quang, các Ban quản lý công trình thủy lợi trực thuộc Hợp tác xã Nông Lâm nghiệp thực hiện quản lý công trình thủy lợi trên địa bàn xã. Hầu hết các HTX Nông Lâm nghiệp

thực hiện tốt công tác quản lý, vận hành bảo dưỡng công trình thủy lợi, tỷ lệ thu phí thủy lợi nội đồng đạt khá cao (trên 90%). Mô hình HTX Nông Lâm nghiệp hoạt động khá hiệu quả là do tỉnh có cơ chế quy định cụ thể về quản lý khai thác công trình thủy lợi và sự quan tâm của chính quyền các cấp, nhất là chính quyền cấp xã và lãnh đạo thôn. Nhiều địa phương đã gắn trách nhiệm của lãnh đạo thôn bản bao gồm trưởng thôn, bí thư chi bộ, công an viên là những người có phụ cấp từ ngân sách nhà nước vào công tác quản lý thủy lợi nội đồng. Đây thực ra là hoạt động nhằm tập trung được tài chính cho lãnh đạo thôn bản để họ có thu nhập, kích thích sự quan tâm của lãnh đạo thôn đối với công tác thủy lợi.

Mô hình Tổ hợp tác như tổ thủy nông thôn bản, tổ dùng nước là loại hình do người dân tự lập ra, hầu hết không có tư cách pháp nhân, không có con dấu, tài khoản và trụ sở làm việc và không có quy chế hoạt động. Các tổ thủy nông thôn bản quản lý các công trình thủy lợi nhỏ lẻ, phân tán chủ yếu tập trung ở các xã vùng sâu, vùng xa. Những năm gần đây, Mô hình Ban quản lý thủy nông được thành lập ở các tỉnh, chủ yếu cho những địa phương không có mô hình Hợp tác xã dịch vụ nông nghiệp. Ban quản lý thủy nông sử dụng con dấu và trụ sở của Ủy ban nhân dân xã, làm việc theo chế độ kiêm nhiệm, có quy chế hoạt động được UBND huyện hoặc xã phê duyệt. Các Ban quản lý thủy nông có bộ máy tổ chức tinh gọn do sử dụng bộ máy nhân sự có chuyên môn gắn được vai trò, trách nhiệm của chính quyền trong công tác quản lý thủy nông cơ sở. Dưới Ban quản lý là các tổ thủy nông thôn bản trực tiếp vận hành bảo dưỡng công trình, do vậy mà vai trò tham gia của người dùng nước quản lý công trình thủy lợi được phát huy ở các tổ thủy nông thôn bản. Mô hình Ban quản lý thủy lợi xã gần tương tự như Ban quản lý thủy nông xã, tuy nhiên Ban quản lý thủy lợi xã tổ chức thực hiện chức năng hỗ trợ UBND xã quản lý nhà nước về thủy lợi trên địa bàn

xã, đồng thời hướng dẫn, hỗ trợ các tổ thủy nông thôn bản quản lý công trình thủy lợi. Các mô hình Ban quản lý thủy nông hay Ban thủy lợi xã được thành lập ở các tỉnh trong thời gian gần đây đã khắc phục được cơ bản các tồn tại trước đây, đặc biệt là công tác quản lý, sử dụng thủy lợi phí.

Nhìn chung, các tổ chức thủy nông cơ sở phần nào đã phát huy vai trò quan trọng trong quản lý khai thác công trình thủy lợi nhỏ ở vùng sâu, vùng xa. Tuy nhiên, do điều kiện công trình thủy lợi nhỏ lẻ phân tán, trong khi điều kiện kinh tế xã hội còn khó khăn, năng lực quản lý còn hạn chế nên các tổ chức thủy nông cơ sở còn một số tồn tại chủ yếu là:

– Việc thành lập và hoạt động của tổ chức thủy nông cơ sở còn mang nặng tính áp đặt, thiếu sự tham gia chủ động, tích cực của người dân, hiện nay vẫn còn nhiều công trình thủy lợi do UBND xã quản lý, công trình chưa có chủ quản lý đích thực (ví dụ ở huyện Hoàng Su Phì, Hà Giang). Đây là nguyên nhân quan trọng, cơ bản nhất khiến nhiều tổ chức thiếu bền vững.

– Các Ban quản lý thủy nông xã có trường ban do Phó chủ tịch UBND xã kiêm nhiệm không tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng quản lý khai thác công trình. Nhiều trường hợp ban quản lý chỉ đóng vai trò trung gian để thực hiện giải ngân cấp bù thủy lợi phí cho các tổ thủy nông thôn, bản.

– Các tổ chức thủy nông cơ sở như tổ thủy nông, hội dùng nước chưa phải là các tổ chức dùng nước hoàn chỉnh dẫn đến việc thực hiện cấp bù thủy lợi phí cho địa phương còn gặp nhiều vướng mắc ở một số tỉnh như Lạng Sơn, Hà Giang, Bắc Kạn. Do vậy mà tài chính của tổ chức thủy nông cơ sở rất khó khăn, thiếu kinh phí duy tu, sửa chữa nạo vét kênh mương, dẫn đến công trình hư hỏng, xuống cấp nhanh.

– Người dân nhận thức về công tác bảo vệ và sử dụng công trình thủy lợi còn nhiều hạn chế,

còn nặng tư tưởng trông chờ ỷ lại vào sự hỗ trợ của nhà nước, sử dụng nước lãng phí.

– Chính quyền cấp xã và các tổ chức đoàn thể cơ sở chưa quan tâm đến quản lý công trình thủy lợi, mà coi đó là trách nhiệm của nhà nước, của các doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi trên địa bàn.

2.2 Thực hiện chính sách quản lý khai thác công trình thủy lợi

+ *Thực hiện phân cấp quản lý khai thác công trình thủy lợi*

Sau 5 năm thực hiện theo Thông tư 65 của Bộ NN&PTNT, đến nay ở vùng Miền núi phía Bắc có 12 tỉnh thực hiện phân cấp quản lý, trong đó có 7 tỉnh ban hành quy định phân cấp, 5 tỉnh đã ban hành quy định phân cấp nhưng đang rà soát sửa đổi và 3 tỉnh chưa có quy định phân cấp quản lý là Sơn La, Phú Thọ và Quảng Ninh. Hầu hết các tỉnh thực hiện phân cấp công trình thủy lợi nhỏ, quy mô trong phạm vi 1 xã cho địa phương quản lý với các tiêu chí phân cấp quản lý đối với công trình hồ chứa có dung tích dưới 0.5 tr.m³, đập dâng có chiều cao dưới 10m, trạm bơm điện có quy mô diện tích tưới dưới 100ha, quy mô cống đầu kênh từ 10-30ha. Kết quả thực hiện phân cấp quản lý khai thác công trình thủy lợi theo số lượng công trình và theo diện tích tưới ở vùng Miền núi phía Bắc được thể hiện ở Bảng 2.

Theo số lượng công trình, các doanh nghiệp nhà nước chỉ quản lý số công trình thủy lợi chiếm 15% tổng số công trình, trong khi đó các tổ chức thủy nông cơ sở quản lý tới 85% tổng số công trình, chủ yếu là các công trình thủy lợi có quy mô rất nhỏ. Theo diện tích tưới, các doanh nghiệp nhà nước chỉ quản lý số công trình thủy lợi phụ trách tưới cho 36% tổng diện tích tưới, trong khi đó các tổ chức thủy nông cơ sở quản lý các công trình tưới cho 64% tổng diện tích tưới. Các tổ chức thủy nông cơ sở quản lý các công trình thủy lợi chiếm tỷ lệ lớn diện tích tưới của tỉnh như ở

tỉnh Hà Giang là 100%, Lào Cai là 97% hay ở Tuyên Quang là 93%. Điều này nói lên vai trò quan trọng của các tổ chức thủy nông cơ sở ở vùng Miền núi phía Bắc, hay nói cách khác là

giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức thủy nông cơ sở quyết định đến nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi ở vùng Miền núi phía Bắc.

Bảng 2. Kết quả thực hiện phân cấp quản lý khai thác công trình thủy lợi ở một số tỉnh vùng Miền núi phía Bắc

TT	Tỉnh	Tỷ lệ theo số lượng công trình (%)		Tỷ lệ theo diện tích tưới (%)	
		Doanh nghiệp	Địa phương	Doanh nghiệp	Địa phương
1	Cao Bằng	1	99	30	70
2	Hoà Bình	24	76	19	81
3	Hà Giang	0	100	0	100
4	Bắc Kan	51	49	65	35
5	Tuyên Quang	1	99	7	93
6	Lào Cai	5	95	3	97
7	Lai Châu	10	90	38	62
8	Điện Biên	4	96	10	90
9	Yên Bái	27	73	59	41
10	Bắc Giang	11	89	64	36
11	Phú Thọ	21	79	36	64
12	Thái Nguyên	6	94	61	39
13	Lạng Sơn	35	65	76	24

Nguồn: Số liệu điều tra của Trung tâm PIM, 2014.

Các quy định phân cấp quản lý, khai thác công trình thủy lợi của các tỉnh đã có tác dụng tăng cường vai trò trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, phát huy hiệu quả công trình. Tuy nhiên, thực hiện phân cấp quản lý khai thác công trình thủy lợi ở một số địa phương chưa phù hợp với đặc điểm công trình thủy lợi vùng miền núi, chưa quy định rõ ràng trách nhiệm của các bên trong quản lý vận hành và bảo dưỡng công trình, còn nhiều công trình nhỏ lẻ do công ty quản lý. Ở các công trình này, các công ty chỉ quản lý trên danh nghĩa, kinh phí cấp bù thủy lợi phí chuyển cho công ty, nhưng trong thực tế lại do các tổ chức thủy nông quản lý. Trong khi đó, sự phối hợp giữa các bên liên quan là chưa hiệu quả, nhất là sự

phối hợp giữa các công ty, UBND huyện và các xã trong công tác vận hành và sửa chữa công trình. Thực tế xảy ra ở một số địa phương là khi công trình bị hư hỏng thì công ty không thực hiện sửa chữa, hoặc thực hiện sửa chữa không kịp thời, có khi sau mấy tháng mới thực hiện sửa chữa làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến sản xuất của người dân.

+ Thực hiện chính sách miễn giảm thủy lợi phí:

Tình hình thực hiện chính sách miễn giảm thủy lợi phí ở vùng Miền núi phía Bắc được thể hiện qua số liệu của một số tỉnh như ở Bảng 3 [2]. Theo đó tỷ lệ kinh phí cấp bù thủy lợi phí là cho các địa phương khá cao so với các doanh nghiệp, như ở Hà Giang tỷ lệ kinh phí cấp bù thủy lợi phí cho các địa

phương là 100%, hay ở tỉnh Tuyên Quang tỷ lệ này là 96%.

Bảng 3. Tình hình thực hiện cấp bù thủy lợi phí của một số tỉnh vùng MNPB năm 2014

TT	Tỉnh	Kinh phí (tr.đ)		Tỷ lệ (%)	
		Doanh nghiệp	Địa phương	Doanh nghiệp	Địa phương
1	Hà Giang	0	46.377	0	100
2	Cao Bằng	9.823	25.686	28	72
3	Tuyên Quang	722	19.324	4	96
4	Lai Châu	10.366	17.146	38	62
5	Phú Thọ	39.090	64.961	38	62

Nguồn: Số liệu điều tra của Trung tâm PIM, 2014.

Một số tỉnh quy định sử dụng kinh phí cấp bù thủy lợi phí cho công tác quản lý từ 20-30%, còn chủ yếu là cho duy tu bảo dưỡng, sửa chữa thường xuyên công trình từ 70-80%. Một số tỉnh như Tuyên Quang, Hà Giang quy định sử dụng kinh phí cấp bù thủy lợi phí cho công tác sửa chữa lớn là từ 30-35%. Nguồn kinh phí cấp bù thủy lợi phí đã tạo điều kiện cho các hoạt động thủy lợi nói chung cũng như việc quản lý khai thác công trình cho các tổ chức thủy nông cơ sở quản lý công trình thủy lợi nhỏ độc lập ngay một thuận lợi, công tác tưới, tiêu ngày càng chủ động, phục vụ tốt hơn yêu cầu sản xuất.

+ Quy định và thực tế thu phí thủy lợi nội đồng:

Trên địa bàn vùng Miền núi phía Bắc, hiện có 8 tỉnh có quy định mức trần thủy lợi phí nội đồng từ 3-30% kinh phí cấp bù thủy lợi phí, trong đó tỉnh Bắc Giang quy định mức thủy lợi phí nội đồng thấp nhất là 28 nghìn đồng/ha/vụ (3%) và tỉnh Quảng Ninh quy định mức thủy lợi phí nội đồng cao nhất là 543 nghìn đồng/ha/vụ (30%) [2]. Tuy nhiên trong thực tế chỉ có một số địa phương thu được phí thủy lợi nội đồng như ở tỉnh Tuyên Quang, Quảng Ninh, Thái Nguyên còn hầu như các tỉnh khác không thu được phí thủy lợi nội đồng. Ở các tỉnh này, tuy không thu được phí thủy lợi nội đồng nhưng các địa phương đều huy động người dân tham gia đóng góp ngày công nạo vét, tu bổ kênh mương. Hoạt động của các tổ

chức quản lý công trình thủy lợi còn mang nặng tính bao cấp, chủ yếu trông chờ từ ngân sách Nhà nước, thiếu cơ chế chính sách phù hợp để tạo động lực và phát huy sự tham gia của cộng đồng trong công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi.

3. ĐỀ XUẤT CÁC GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ KHAI THÁC CÔNG TRÌNH THỦY LỢI CHO VÙNG MIỀN NÚI PHÍA BẮC

Các tổ chức quản lý công trình thủy lợi chỉ hoạt động hiệu quả, bền vững khi có các cơ chế chính sách phù hợp, các tổ chức quản lý đảm bảo tự chủ được về tài chính, phát huy được sự tham gia của người dân và của cộng đồng. Tuy nhiên, đây là các yêu cầu không đơn giản với điều kiện công trình thủy lợi nhỏ lẻ, phân tán, điều kiện kinh tế xã hội còn khó khăn và trình độ quản lý còn thấp ở vùng Miền núi phía Bắc. Trong phạm vi của nghiên cứu này, các giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi cho vùng Miền núi phía Bắc được đề xuất là: (1) Lựa chọn mô hình tổ chức quản lý phù hợp và (2) Cải thiện cơ chế chính sách.

a) Lựa chọn mô hình tổ chức quản lý phù hợp

Mô hình tổ chức quản lý công trình thủy lợi cấp tỉnh:

Đối với các tỉnh có công ty khai thác công

trình thủy lợi, cần thực hiện kiện toàn, tinh gọn bộ máy quản lý và đổi mới theo phương thức quản lý đặt hàng, giao khoán để nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi. Đối với các tỉnh hiện nay không tổ chức quản lý công trình thủy lợi cấp tỉnh (Hà Giang, Lào Cai) hay các tỉnh có hầu hết công trình thủy lợi nhỏ lẻ, phân tán mà mô hình công ty quản lý công trình thủy lợi không phát huy được hiệu quả, cần tham khảo, áp dụng mô hình tổ chức quản lý cấp tỉnh của Ban quản lý khai thác công trình thủy lợi Tuyên Quang. Ban quản lý khai thác công trình thủy lợi là đầu mối có thể thực hiện đặt hàng hoặc nhận đặt hàng thực hiện dịch vụ tưới, tiêu quản lý, khai thác công trình thủy lợi, thực hiện ký hợp đồng khai thác công trình thủy lợi với các tổ chức quản lý thủy nông để quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi toàn tỉnh. Áp dụng mô hình Ban quản lý khai thác công trình thủy lợi sẽ nâng cao được hiệu quả quản lý, khai thác công trình, khắc phục được cơ bản các tồn tại hiện nay, đặc biệt là công tác quản lý, sử dụng thủy lợi phí.

Mô hình tổ chức dùng nước:

Mô hình Hợp tác xã dịch vụ nông nghiệp có làm dịch vụ thủy lợi có khả năng đảm bảo hoạt động hiệu quả, bền vững trong việc cung cấp các dịch vụ sản xuất nông nghiệp bao gồm cả dịch vụ tưới, tiêu. Trên thực tế, mô hình này hoạt động có hiệu quả, phù hợp và tương đối phổ biến ở các địa phương vùng thấp, có diện tích khu tưới tập trung và cán bộ quản lý có năng lực quản lý công trình thủy lợi. Vì vậy, cần duy trì, củng cố và phát triển loại hình Hợp tác xã dịch vụ nông nghiệp và thực hiện chuyển đổi theo Luật HTX năm 2012.

Mô hình Ban quản lý thủy nông xã quản lý công trình thủy lợi là phù hợp cho những địa phương chưa thành lập được các HTX. Mặc dù mô hình này còn hoạt động kiêm nhiệm, nhưng bộ máy tổ chức tinh gọn, có con dấu và tài khoản, sử dụng bộ máy nhân sự có chuyên môn gắn được vai trò, trách nhiệm của chính

quyền trong công tác quản lý thủy nông cơ sở. Tuy nhiên ở mô hình này cần củng cố các tổ chức thủy nông, tổ dùng nước ở các thôn để phát huy sự tham gia của cộng đồng. Đây là mô hình phù hợp với với điều kiện thực tế hiện nay ở những địa phương miền núi, công trình thủy lợi có quy mô nhỏ, những nơi trình độ người dân còn hạn chế.

Đối với loại hình Tổ hợp tác, trước mắt cần củng cố tăng cường bộ máy tổ chức, và năng lực đội ngũ cán bộ cũng như có chính sách tài chính hỗ trợ để duy trì hoạt động của các tổ chức này đảm bảo phục vụ sản xuất. Một yếu tố quan trọng để các tổ hợp tác hoạt động bền vững là cần phải tự chủ được tài chính, do vậy mà các tổ hợp tác cần củng cố kiện toàn thành Ban quản lý thủy nông, hay HTX để có đủ điều kiện nhận kinh phí cấp bù thủy lợi phí cho hoạt động vận hành và bảo dưỡng công trình.

b) Cải thiện cơ chế chính sách

+ Thực hiện phân cấp quản lý:

Hầu hết các tỉnh thực hiện phân cấp công trình thủy lợi nhỏ, quy mô trong phạm vi 1 xã cho địa phương quản lý, tuy nhiên cần xác định danh mục công trình phân cấp quản lý. Để làm rõ trách nhiệm của các bên trong quản lý vận hành và bảo dưỡng công trình, cần quy định cụ thể về vị trí cống đầu kênh, phân định rõ trách nhiệm và cơ chế chia sẻ kinh phí cấp bù thủy lợi phí. Vị trí cống đầu kênh đối với các công trình thủy lợi nhỏ có thể là ngay sau cống lấy nước của công trình hồ chứa hay đập dâng hay ở điểm nào đó trên kênh chính (giữa kênh hoặc cuối kênh). Đối với các tuyến kênh chính của các công trình thủy lợi nhỏ, trách nhiệm của công ty có thể chỉ thực hiện sửa chữa công trình, còn trách nhiệm của các tổ chức thủy nông cơ sở là nạo vét, thu dọn cỏ rác, bảo dưỡng kênh mương. Tuy nhiên, để có cơ sở xác định chi phí của các tổ chức quản lý thủy nông, cũng như xác định cơ chế chia sẻ kinh phí cấp bù thủy lợi phí giữa công ty và các tổ chức dùng nước thì các tỉnh cần có quy định

về định mức kinh tế-kỹ thuật cho công tác vận hành, bảo dưỡng công trình thủy lợi.

+ *Cơ chế phối hợp giữa các bên liên quan:*

Xây dựng cơ chế phối hợp giữa các bên liên quan trong quản lý khai thác công trình thủy lợi bao gồm các công ty, UBND huyện và các xã cũng là giải pháp quan trọng để nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi cho vùng Miền núi phía Bắc. Xây dựng cơ chế phối hợp giữa các bên liên quan sẽ tạo động lực và phát huy sự tham gia của các bên liên quan, nhất là sự tham gia của cộng đồng trong công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi. Các công ty, UBND huyện và các xã cần có sự phối hợp chặt chẽ trong việc xây dựng và thực hiện kế hoạch vận hành điều tiết nước, cũng như công tác sửa chữa công trình. Chính quyền cấp xã có vai trò rất quan trọng đến hiệu quả hoạt động của các tổ chức dùng nước. UBND xã và các tổ chức đoàn thể cần quan tâm đến quản lý công trình thủy lợi, tuyên truyền nâng cao nhận thức cho cộng đồng về công tác bảo vệ và sử dụng công trình thủy lợi là yếu tố quan trọng phát huy sự tham gia của cộng đồng để nâng cao hiệu quả công trình thủy lợi. Theo dự thảo Luật thủy lợi thì có thể thành lập Ban hoặc Hội đồng quản lý nước cấp tỉnh để phối hợp, điều hành các bên liên quan trong việc quản lý tài nguyên nước nói chung và quản lý khai thác công trình thủy lợi nói riêng trên địa bàn tỉnh. Đây là diễn đàn có sự tham gia của các bên liên quan mà Chi cục thủy lợi sẽ là thường trực.

4. KẾT LUẬN

Nhìn chung công tác quản lý khai thác công

trình thủy lợi đã có nhiều đổi mới để đáp ứng yêu cầu phục vụ sản xuất, dân sinh ở vùng Miền núi phía Bắc. Mô hình Ban quản lý khai thác công trình thủy lợi tỉnh Tuyên Quang đã nâng cao được hiệu quả quản lý, khai thác công trình. Các tỉnh Thái Nguyên, Tuyên Quang đã thực hiện cơ chế đặt hàng để nâng cao hiệu quả quản lý công trình thủy lợi. Mô hình Ban quản lý thủy nông xã đã gắn trách nhiệm của chính quyền trong quản lý công trình thủy lợi nên đã phát huy được hiệu quả quản lý công trình thủy lợi, đặc biệt là công tác quản lý, sử dụng thủy lợi phí, các tổ chức thủy nông cơ sở có vai trò quan trọng trong quản lý khai thác công trình thủy lợi nhỏ ở vùng sâu, vùng xa. Tuy nhiên, do điều kiện công trình thủy lợi nhỏ lẻ, phân tán của vùng miền núi, trong khi điều kiện kinh tế xã hội còn khó khăn, năng lực quản lý còn hạn chế nên công tác quản lý công trình thủy lợi còn nhiều bất cập dẫn đến hiệu quả quản lý công trình thủy lợi chưa cao. Các giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi cho vùng Miền núi phía Bắc được đề xuất là lựa chọn mô hình tổ chức quản lý cấp tỉnh cũng như mô hình tổ chức dùng nước phù hợp và cải thiện cơ chế chính sách về phân cấp quản lý, cơ chế phối hợp giữa các bên liên quan để nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi. Các giải pháp này là cơ sở khoa học cho các cơ quan quản lý nhà nước và các địa phương áp dụng để xây dựng chiến lược, kế hoạch nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi phục vụ xây dựng Nông thôn mới cho vùng Miền núi phía Bắc.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Sở NN&PTNT các tỉnh vùng Miền núi phía Bắc (2015). Báo cáo kết quả đánh giá tiêu chí thủy lợi tính đến tháng 6/2015.
- [2] Trung tâm tư vấn PIM (2015). Báo cáo kết quả đánh giá thực trạng quản lý công trình thủy lợi vùng Miền núi phía Bắc, Nhiệm vụ nghiên cứu thường xuyên 2015.