

PHÂN TÍCH THỰC TRẠNG QUẢN LÝ VÀ MÔ HÌNH TỔ CHỨC HỢP TÁC DÙNG NƯỚC PHÙ HỢP CHO HỆ THỐNG THỦY LỢI NAM THẠCH HÃN

TS. Trần Chí Trung

Viện Khoa học Thủy lợi Việt Nam

Tóm tắt: *Quản lý tưới có sự tham gia của người dân là yếu tố quan trọng nâng cao hiệu quả khai thác công trình thủy lợi phục vụ sản xuất nông nghiệp, phát triển nông nghiệp và nông thôn. Bài báo này phân tích thực trạng quản lý và mô hình tổ chức hợp tác dùng nước phù hợp để nâng cao hiệu quả quản lý đối với hệ thống thủy lợi Nam Thạch Hãn, tỉnh Quảng Trị.*

1. Đặt vấn đề

Nhiều công trình thủy lợi ở nước ta hiện nay có hiệu quả tưới còn thấp. Nguyên nhân cơ bản đối với hiệu quả thấp ở các công trình thủy lợi là do yếu tố thể chế hơn là yếu tố kỹ thuật. Do vậy cần phải tìm ra hệ thống thể chế, mô hình quản lý phù hợp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động các hệ thống thủy lợi. Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra quản lý tưới có sự tham gia của người dân là yếu tố quan trọng nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi phục vụ sản xuất nông nghiệp, phát triển nông nghiệp và nông thôn. Bài báo này phân tích về thực trạng quản lý thủy nông và mô hình tổ chức hợp tác dùng nước phù hợp để nâng cao hiệu quả quản lý đối với hệ thống thủy lợi Nam Thạch Hãn, tỉnh Quảng Trị. Kết quả nghiên cứu này được đưa ra từ kết quả điều tra đánh giá ở hệ thống thủy lợi Nam Thạch Hãn của dự án “Thủy lợi Miền Trung” do tổ chức ADB tài trợ [1]. Thực trạng quản lý thủy nông và mô hình tổ chức hợp tác dùng nước phù hợp được phân tích trên cơ sở áp dụng một số phương pháp nghiên cứu là điều tra thực địa, phương pháp chuyên gia và phân tích hệ thống.

2. Thực trạng quản lý thủy nông ở hệ thống Nam Thạch Hãn

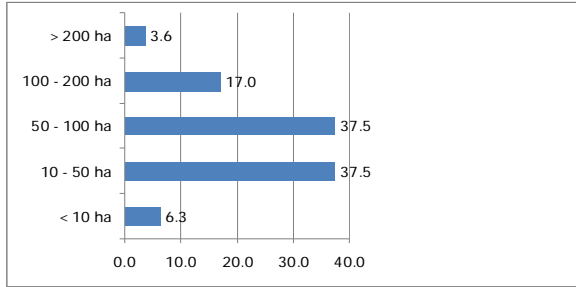
Nam Thạch Hãn là một hệ thống công trình thủy lợi quan trọng cung cấp nước tưới cho 14.000 ha của 27 xã thuộc huyện Triệu Phong, huyện Hải Lăng và Thị xã Quảng Trị. Tương tự như hệ thống tổ chức quản lý phổ biến ở nước ta, mô hình quản lý ở hệ thống Nam Thạch Hãn là Xí nghiệp thủy nông quản lý công trình đầu mối, hệ thống kênh chính và kênh cấp 1, trong khi đó hệ thống kênh cấp 2 đến mặt ruộng do các tổ chức thủy nông cơ sở quản lý. Xí nghiệp

thủy nông Nam Thạch Hãn là một doanh nghiệp nhà nước trực thuộc công ty KTCTTL Quảng Trị, trong khi đó các tổ chức thủy nông cơ sở là các tổ chức dùng nước của người dân. Với sự tham gia của các tổ chức thủy nông cơ sở có thể nói rằng thể chế cho cộng đồng tham gia vào quản lý tưới đã được thiết lập ở hệ thống thủy lợi này. Tuy nhiên, hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi còn thấp, công trình thủy lợi xuống cấp, không đủ năng lực cấp nước theo thiết kế, diện tích tưới của hệ thống chỉ đạt xấp xỉ 60% so với thiết kế. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến hiệu quả tưới còn thấp, trong đó nguyên nhân chủ yếu cần quan tâm là thực trạng hoạt động của các tổ chức thủy nông cơ sở ở hệ thống này.

Ở hệ thống thủy nông Nam Thạch Hãn hiện nay có 2 loại hình tổ chức thủy nông cơ sở là Hợp tác xã dịch vụ nông nghiệp (HTXNN) và các tập đoàn sản xuất, trong đó chủ yếu là các HTXNN. Kết quả điều tra cho thấy trong hệ thống Nam Thạch Hãn có 114 tổ chức thủy nông cơ sở, gồm 108 HTXNN và 6 tập đoàn sản xuất. Các HTXNN là tổ chức tập thể của người dân thực hiện kinh doanh nhiều dịch vụ phục vụ sản xuất nông nghiệp, trong đó có dịch vụ tưới tiêu, riêng dịch vụ tưới tiêu có tính chất hoạt động công ích là chủ yếu, không có lãi. Tập đoàn sản xuất chưa phải là một tổ chức tập thể, chỉ là hình thức tập hợp một số hộ dùng nước trên một diện tích tưới nhỏ, trong đó 1 hộ đứng ra đảm nhận trách nhiệm ký hợp đồng và phân phối nước trên tuyến kênh phụ trách. Do vậy mà thực trạng quản lý ở hệ thống Nam Thạch Hãn chủ yếu được phân tích qua thực trạng hoạt động của các HTXNN. Do các HTXNN chủ yếu là quy mô thôn nên đặc điểm chung ở hệ thống này là

theo ranh giới hành chính thì 1 xã có nhiều HTXNN, còn theo ranh giới thủy lực thì một kênh cấp 2 phụ trách tưới cho nhiều HTXNN, trong khi đó một HTXNN lại được cấp nước từ nhiều tuyến kênh cấp 2. Để làm rõ hơn về hiệu quả quản lý thủy nông của các HTXNN, một số đặc điểm hoạt động của các HTXNN được phân tích ở dưới đây.

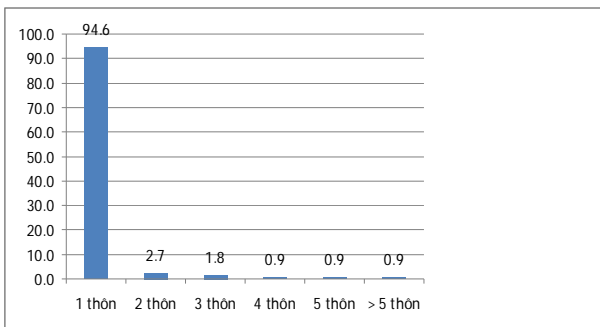
+ Diện tích tưới của các HTXNN:



Hình 1. Tỷ lệ diện tích tưới của các HTXNN

Kết quả phân tích ở Hình 1 cho thấy phần lớn các HTXNN có diện tích phục vụ từ 10 đến 100 ha (75%), chỉ có 4 HTXNN có diện tích tưới trên 200 ha (3,6%), 7 HTXNN có diện tích tưới dưới 10 ha (6,3%). Nhìn chung các HTXNN có diện tích tưới là khá nhỏ, đây là một đặc điểm tạo nên sự phức tạp trong quản lý, gây khó khăn cho công tác điều hành phân phối nước của hệ thống Nam Thạch Hãn ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý thủy nông ở hệ thống này.

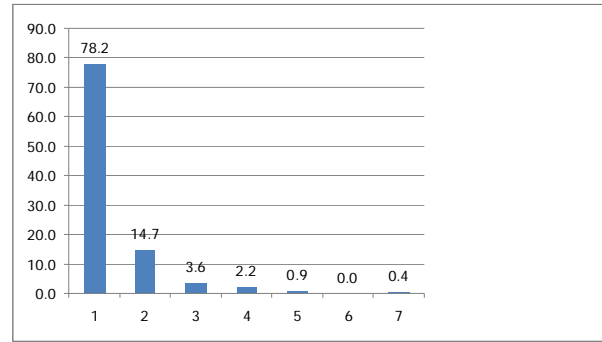
+ Ranh giới hành chính của các HTXNN:



Hình 2: Tỷ lệ các HTXNN theo ranh giới thôn

Kết quả phân tích quy mô của các HTXNN theo ranh giới hành chính cho thấy hầu hết các HTXNN có quy mô trong phạm vi 1 thôn (94,6%). Các HTXNN có quy mô liên thôn, từ 2 đến 5 thôn là không nhiều (2,7%). Đặc biệt duy nhất có 1 HTXNN có quy mô toàn xã quản lý dịch vụ tưới cho 9 thôn.

+ Số HTXNN được tưới từ kênh cấp 2:



Hình 3: Tỷ lệ các HTXNN được tưới từ kênh cấp 2

Kết quả phân tích ở Hình 3 cho thấy trong tổng số 225 kênh cấp 2, phần lớn các kênh tưới cấp 2 cung cấp nước tưới cho một HTXNN (78,2%), số ít kênh cấp 2 tưới cho nhiều HTXNN (21,8%). Trong đó chủ yếu các kênh cấp 2 phục vụ tưới cho 2-3 HTXNN, số kênh cấp 2 tưới cho nhiều hơn 3 HTXNN là rất ít, cá biệt chỉ có 1 kênh cấp 2 tưới cho 7 HTXNN. Kết quả thống kê này cũng cho thấy rằng mặc dù các HTXNN có quy mô nhỏ nhưng hầu hết đều quản lý các khu tưới theo ranh giới thủy lực của các kênh cấp 2.

Trên cơ sở phân tích về đặc điểm tổ chức và hoạt động của các HTXNN, một số đánh giá về thực trạng quản lý thủy nông cơ sở ở hệ thống Nam Thạch Hãn như sau:

+ Các mặt mạnh:

- Loại hình tổ chức thủy nông cơ sở chủ yếu ở hệ thống Nam Thạch Hãn là các HTXNN. Tuy các HTXNN chưa phải là các mô hình tổ chức hợp tác dùng nước hoàn chỉnh, nhưng cũng là các tổ chức của người dùng nước, có tư cách pháp nhân, phần nào phát huy vai trò cộng đồng tham gia quản lý công trình thủy lợi

- Nhìn chung các HTXNN đang phát huy hiệu quả hoạt động thực hiện dịch vụ tưới, tiêu. Hầu hết các HTXNN đều tự chủ tài chính, cân đối thu chi trong lĩnh vực dịch vụ tưới tiêu, là cầu nối quan trọng giữa Xí nghiệp thủy nông và người dùng nước.

+ Các tồn tại:

- Ở hệ thống Nam Thạch Hãn tuy đã thực hiện phân cấp quản lý, nhưng chưa quy định cụ thể về quy mô công đầu kênh và phân định trách nhiệm quản lý vận hành giữa Xí nghiệp thủy nông và các HTXNN, chưa có sự ràng buộc về trách nhiệm của các tổ chức quản lý, nhất là đối

với các tuyến kênh cấp 2 liên thôn, liên xã. Việc phân phối nước và bảo dưỡng các tuyến kênh liên thôn, liên xã chưa hiệu quả. Các HTXNN ở đầu kênh, thuận lợi về nước nên ít quan tâm đến nạo vét, duy tu bảo dưỡng công trình, trong khi đó các HTXNN cuối kênh thường bị thiếu nước, phải huy động nguồn lực để nạo vét kênh và thậm chí còn cử người canh các công lấy nước dọc theo tuyến kênh cấp 2 để dẫn nước về khu tưới cuối kênh. Điều này đã dẫn đến sự bất hợp lý là các HTXNN cuối kênh phải chi phí cho công tác vận hành phân phối nước cao hơn các HTXNN ở đầu kênh, trong khi lại thường xuyên bị thiếu nước tưới

- Do các HTXNN chủ yếu là quy mô thôn nên 1 xã có nhiều HTXNN sinh ra nhiều bộ máy quản lý dẫn đến chi phí cho quản lý lớn. Thu nhập từ nguồn thủy lợi phí nội đồng chủ yếu chi cho các hoạt động quản lý, vận hành, tỷ lệ chi phí cho công tác duy tu, bảo dưỡng công trình thấp.

- Ý thức tham gia quản lý công trình thủy lợi chưa cao, còn tình trạng người dân không tuân thủ lịch tưới luân phiên, tự lấy nước bằng cách đục lỗ trên trên kênh cấp 2 làm cho hiệu quả sử dụng nước thấp, việc sử dụng nước còn lãng phí.

3. Mô hình tổ chức hợp tác dùng nước phù hợp

Trên cơ sở đánh giá thực trạng quản lý thủy nông của các HTXNN ở hệ thống Nam Thạch Hãn như trên thì việc thành lập, củng cố các tổ chức hợp tác dùng nước là giải pháp thiết thực để nâng cao hiệu quả quản lý thủy nông ở hệ thống này. Mô hình tổ chức hợp tác dùng nước phù hợp được thảo luận và thống nhất với địa phương là thành lập mới các tổ chức hợp tác dùng nước đối với các tuyến kênh cấp 2 liên thôn, liên xã và củng cố hoàn thiện các HTXNN hiện nay để quản lý các kênh cấp 2 có quy mô tưới trong 1 thôn. Mô hình thành lập mới các tổ chức hợp tác dùng nước được đề xuất bao gồm các Hợp tác xã dùng nước (HTXDN) hoặc Ban quản lý công trình thủy lợi, trong đó mô hình HTXDN có tư cách pháp nhân, con dấu tài khoản hạch toán độc lập hoạt động chuyên ngành về thủy nông, còn mô hình Ban quản lý là dạng tổ chức “mềm”, không có tư cách pháp nhân, con dấu tài khoản để phối hợp điều hành quản lý

các kênh cấp 2 liên thôn, liên xã. Đối với các HTXNN đang hoạt động tốt, quản lý các tuyến kênh cấp 2 nằm gọn trong phạm vi trong 1 thôn thì cần củng cố hoàn thiện các HTXNN hiện nay thành các tổ chức hợp tác dùng nước hoàn chỉnh.

Một số đặc điểm chủ yếu của các mô hình tổ chức hợp tác dùng nước phù hợp cho hệ thống thủy lợi Nam Thạch Hãn như sau:

+ *Mô hình Hợp tác xã dùng nước:*

- Mô hình HTXDN được thành lập quy mô toàn xã, kết hợp giữa ranh giới hành chính xã và ranh giới thủy lực để quản lý các tuyến kênh cấp 2 liên thôn. Đây là yếu tố quan trọng để điều tiết phân phối công bằng, hợp lý, sử dụng nước hiệu quả.

- Mô hình HTXDN toàn xã có tư cách pháp nhân, con dấu tài khoản hạch toán độc lập hoạt động chuyên ngành về thủy nông. Ở mô hình HTXDN toàn xã, các HTXNN hiện nay vẫn hoạt động theo quy mô thôn thực hiện đa dịch vụ phục vụ cho nông nghiệp, trong đó có dịch vụ tưới tiêu. Đối với dịch vụ tưới tiêu, các HTXNN quản lý vận hành hệ thống kênh nội đồng ở từng thôn.

- HTXDN ký hợp đồng cung cấp nước tưới với Xí nghiệp thủy nông Nam Thạch Hãn thay cho các HTXNN như hiện nay. HTXDN phụ trách quản lý, phân phối nước ở các tuyến kênh cấp 2 liên thôn, trong khi đó hệ thống kênh nội đồng trong phạm vi ở từng thôn do các HTXNN quản lý.

- HTXDN có nhiệm vụ thực hiện duy tu bảo dưỡng các kênh cấp 2 liên thôn, các tuyến kênh nội đồng thuộc trách nhiệm của các HTXNN.

- Mô hình HTXDN được đề xuất áp dụng thí điểm ở 2 xã để quản lý các tuyến kênh cấp 2 nằm gọn trong xã của hệ thống Nam Thạch Hãn.

+ *Mô hình Ban quản lý công trình thủy lợi:*

- Mô hình Ban quản lý công trình thủy lợi là dạng tổ chức “mềm”, không có tư cách pháp nhân, con dấu, tài khoản, nhưng là một tổ chức để phối hợp điều hành quản lý các kênh cấp 2 liên thôn, liên xã. Mô hình Ban quản lý có ưu điểm là bộ máy gọn nhẹ, phát huy được hoạt động của các HTXNN hiện nay, đồng thời có sự hợp tác, điều hành để quản lý các tuyến kênh cấp 2 liên thôn, liên xã theo ranh giới thủy lực.

Ban quản lý công trình thủy lợi tuy không đáp ứng đầy đủ các tiêu chí về PIM, nhưng cũng là một giải pháp có hiệu quả trong việc điều hành phân phối nước giữa các HTXNN trên tuyến kênh cấp 2 liên thôn, liên xã.

- Ban quản lý có nhiệm vụ phối hợp điều hành quản lý các kênh cấp 2 liên thôn, liên xã. Các HTXNN hiện nay vẫn điều hành phân phối nước hệ thống kênh nội đồng ở từng thôn. Do vậy mà các HTXNN vẫn ký hợp đồng dịch vụ cung cấp nước tưới với Xí nghiệp thủy nông, do Ban quản lý không có tư cách pháp nhân.

- Ban quản lý công trình thủy lợi điều hành tổ thủy nông vận hành, phân phối nước đối với tuyến kênh cấp 2 liên thôn, liên xã, trong khi đó các HTXNN có nhiệm vụ điều hành các tổ thủy nông ở từng thôn để điều tiết nước từ sau cống trên kênh cấp 2 đến mặt ruộng cho người dân.

- Ban quản lý công trình thủy lợi có nhiệm vụ thực hiện duy tu bảo dưỡng các kênh cấp 2 liên thôn, liên xã, các tuyến kênh nội đồng thuộc trách nhiệm của các HTXNN.

- Mô hình Ban quản lý công trình thủy lợi được đề xuất áp dụng thí điểm để quản lý 10 tuyến kênh cấp 2 liên thôn, liên xã. Chủ yếu các Ban quản lý được thành lập để quản lý 1 tuyến kênh cấp 2 liên thôn, một số Ban quản lý công trình thủy lợi quản lý vận hành 2 tuyến kênh cấp 2 liên thôn bởi vì các HTXNN được lấy nước từ các tuyến kênh liên thôn này.

+ *Củng cố, hoàn thiện các HTXNN hiện tại:*

- Củng cố hoàn thiện các HTXNN hiện tại thành các tổ chức dùng nước hoàn chỉnh có ưu điểm là phát huy được các HTXNN có đầy đủ tư cách pháp nhân, trụ sở làm việc đang hoạt động tương đối hiệu quả, tự chủ về tài chính.

- Các HTXNN được củng cố hoàn thiện chủ yếu thông qua việc xây dựng quy chế hoạt động về dịch vụ thủy lợi, nâng cao năng lực quản lý vận hành công trình thủy lợi, thực hiện hạch toán dịch vụ thủy lợi độc lập với các hoạt động kinh doanh khác. Đây là các yếu tố quan trọng phát huy hiệu lực quản lý thủy nông của các HTXNN.

- Tuy các HTXNN được thành lập theo quy mô thôn, nhưng đa số các HTXNN cũng đáp ứng được tiêu chí về ranh giới thủy lực do các kênh cấp 2 nhỏ có quy mô tưới nằm gọn trong 1 thôn. Một số HTXNN quản lý các kênh cấp 2

tưới cho 2-3 thôn, nhưng diện tích chủ yếu là ở 1 thôn.

- Việc củng cố hoàn thiện các HTXNN được áp dụng thực hiện đối với 65 HTXNN còn lại của hệ thống Nam Thạch Hãn.

+ *Một số giải pháp để nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức hợp tác dùng nước:*

Để cho các mô hình tổ chức hợp tác dùng nước được thành lập mới hoạt động hiệu quả, một số giải pháp cần thực hiện như sau:

- Thực hiện phân cấp quản lý, quy định cụ thể trách nhiệm quản lý kênh cấp 2 liên thôn, liên xã giữa xí nghiệp thủy nông và HTXNN và Ban quản lý công trình thủy lợi

- Trách nhiệm quản lý vận hành công trình thủy lợi đối với các kênh cấp 2 liên thôn, liên xã của các tổ chức quản lý thủy nông gắn liền với việc thực hiện phân bổ tỷ lệ kinh phí cấp bù miễn thu thủy lợi phí tương ứng.

- Nâng cao năng lực các tổ chức hợp tác dùng nước để quản lý hiệu quả công trình thủy lợi. Các ban quản lý của các tổ chức hợp tác dùng nước cần được tập huấn nâng cao kỹ năng quản lý, vận hành và bảo dưỡng công trình thủy lợi, các cán bộ kỹ thuật cần có chứng chỉ chuyên môn nghiệp vụ về thủy lợi,, người dân cần được tập huấn nâng cao nhận thức về phương pháp quản lý tưới có sự tham gia.

4. Kết luận và kiến nghị

Ở hệ thống thủy lợi Nam Thạch Hãn loại hình tổ chức thủy nông cơ sở chủ yếu là các HTXNN. Nhìn chung các HTXNN đang phần nào phát huy hiệu quả hoạt động thực hiện dịch vụ tưới, tiêu, là cầu nối quan trọng giữa Xí nghiệp thủy nông và người dùng nước. Tuy nhiên các HTXNN chưa phải là các tổ chức hợp tác dùng nước hoàn chỉnh, là một trong những yếu tố dẫn đến hiệu quả tưới còn thấp. Do vậy mà việc thành lập, củng cố các tổ chức hợp tác dùng nước là giải pháp thiết thực để nâng cao hiệu quả quản lý thủy nông ở hệ thống này. Mô hình tổ chức hợp tác dùng nước phù hợp với tiểu dự án Nam Thạch Hãn bao gồm thành lập mới các HTXNN hoặc Ban quản lý công trình thủy lợi và củng cố, hoàn thiện các HTXNN hiện nay. Trong đó các mô hình HTXNN và Ban quản lý công trình thủy lợi được đề xuất áp dụng đối với các tuyến kênh cấp 2 liên thôn, liên xã. Thực hiện củng cố, hoàn thiện các

HTXNN hiện nay thành các tổ chức hợp tác dùng nước được áp dụng đối với các tuyến kênh cấp 2 nhỏ có quy mô phục vụ tưới cho 1 thôn.

Hiện nay các mô hình tổ chức hợp tác dùng nước này được thống nhất với địa phương và được đề xuất áp dụng thí điểm cho hệ thống Nam Thạch Hãn. Tuy nhiên hiệu quả quản lý

của các mô hình tổ chức hợp tác dùng nước này cần được điều tra đánh giá toàn diện sau khi các tổ chức dùng nước được thành lập và hoạt động một thời gian. Các mô hình tổ chức hợp tác dùng nước ở hệ thống Nam Thạch Hãn có thể được nhân rộng áp dụng cho các hệ thống thủy lợi khác có điều kiện tương tự.

Tài liệu tham khảo

[1] Viện Khoa học Thủy lợi Việt Nam (2010). Báo cáo kết quả điều tra đánh giá thực trạng quản lý thủy nông và đề xuất mô hình PIM phù hợp cho tiểu dự án Nam Thạch Hãn của Dự án Thủy lợi Miền Trung, do ADB tài trợ.

Summary.

ANALYZING ACTUAL IRRIGATION MANAGEMENT AND SUITABLE MODELS OF WATER USER ORGANIZATION FOR NAM THACH HAN SYSTEM

Participation irrigation management is an important factor to improve irrigation management performance serving agricultural production for development of agriculture and rural sectors. This paper analyzes actual irrigation management and suitable models of water user organization for Nam Thach Han system in Quang Tri province.