

GIẢI PHÁP THÀNH LẬP LIÊN HIỆP TỔ CHỨC THỦY LỢI CƠ SỞ

Nguyễn Xuân Thịnh, Trần Chí Trung

Trung tâm tư vấn PIM

Tóm tắt: Thành lập liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở để nhận chuyển giao quản lý, khai thác hệ thống dẫn, chuyển nước đầu nối với hệ thống thủy lợi nội đồng đã được thực hiện thí điểm ở Việt Nam hơn 20 năm qua và đã được cụ thể hóa trong Luật Thủy lợi. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy việc thực thi còn nhiều vướng mắc do các quy định của pháp luật hiện hành chưa đủ chi tiết để thực hiện. Vì vậy, trên cơ sở đánh giá các quy định hiện hành và thực trạng các liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở hiện có, trong khuôn khổ bài viết này các tác giả sẽ đề xuất một số giải pháp hoàn thiện cơ chế chính sách, quy trình thành lập liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở, góp phần thúc đẩy phát triển quản lý tưới có sự tham gia (PIM) và chuyển giao quản lý tưới (IMT) ở Việt Nam.

Từ khóa: Liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở, quản lý tưới có sự tham gia, chuyển giao quản lý tưới.

Summary: The establish union of on-farm irrigation units to take over the management of water delivery systems connected to on-farm hydraulic structures systems has been experimentally carried out in Vietnam for more than 20 years. This has been specified in the Law on Hydraulic Work. However, there are still many obstacles in the implementation because of the insufficient detailed information. Therefore, the authors based on the assessment of current regulations and the current status of existing on-farm irrigation unit's unions, will propose some solutions to improve the mechanism, policy and process of establishment of the union of on-farm irrigation unit to contribute to promotion and development of participatory irrigation management and irrigation management transfer in Vietnam.

Keywords: Union of on-farm irrigation units, Participatory irrigation management (PIM), Irrigation management transfer (IMT).

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Hầu hết các công trình thủy lợi do Chính phủ quản lý ở các nước đang phát triển có hiệu quả tưới rất thấp mà nguyên nhân cơ bản là do yếu tố thể chế hơn là yếu tố kỹ thuật (Bottrall, A., 1995). Do vậy cần phải nghiên cứu tìm ra mô hình quản lý thích hợp nhằm nâng cao hiệu quả của các hệ thống tưới.

Hệ thống tổ chức quản lý các công trình thủy lợi phổ biến ở nước ta hiện nay là các Công ty khai thác công trình thủy lợi (KTCTTL) quản lý công trình đầu mối, hệ thống kênh chính và kênh cấp 2, trong khi đó hệ thống kênh cấp 3 do các tổ chức thủy lợi cơ sở (các tổ chức hợp tác

dùng nước) quản lý. Có thể nói rằng thể chế cho cộng đồng tham gia vào quản lý tưới đã được thiết lập ở mô hình này và nếu được phát triển thích hợp, mô hình này sẽ tạo được khung thể chế cho việc nâng cao hiệu quả tưới của các hệ thống thủy nông (Bruns, B., 1997).

Đặc điểm nổi bật nhất của mô hình này là quản lý hệ thống kênh dựa trên cơ sở ranh giới hành chính, do vậy nó hoạt động rất tốt ở những hệ thống nằm gọn trong một xã. Tuy nhiên, mô hình này còn tồn tại rất nhiều vấn đề về các hoạt động quản lý tưới đối với những hệ thống thủy lợi phục vụ tưới tiêu cho liên xã. Ở các CTTL liên xã, thường xảy ra một nghịch lý là các xã ở

Ngày nhận bài: 07/9/2021

Ngày thông qua phản biện: 25/11/2021

Ngày duyệt đăng: 06/12/2021

cuối kênh nhận được ít nước tưới hơn nhưng thủy nông viên lại tốn nhiều công hơn cho công tác vận hành phân phối nước, bởi vì các thủy nông viên phải canh các cống lấy nước dọc theo tuyến kênh liên xã; tình trạng tranh chấp nước cũng thường xuyên xảy ra giữa các hộ dùng nước, trong khi Công ty khai thác CTTL gần như không có khả năng, thẩm quyền giải quyết các tranh chấp này.

Tăng cường sự tham gia của người sử dụng dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi thông qua việc phân cấp, chuyển giao quản lý thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng và hệ thống dẫn, chuyển nước đầu nối với thủy lợi nội đồng cho các tổ chức thủy lợi cơ sở (TLCS) và liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở là chủ trương đã được cụ thể hóa trong Luật Thủy lợi (2017). Thành lập tổ chức liên hiệp tổ chức TLCS cũng là giải pháp để mở rộng sự tham gia của người sử dụng nước quản lý kênh nhánh vừa và lớn liên xã.

Trên thực tế, bên cạnh chủ trương thành lập các tổ chức thủy lợi cơ sở (trước đây thường gọi là tổ chức dùng nước) để quản lý thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng thì ý tưởng về việc thành lập các liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở để nhận chuyển giao quản lý hệ thống dẫn, chuyển nước đầu nối trực tiếp với thủy lợi nội đồng (thường là kênh cấp 2 liên xã) đã được định hình, thử nghiệm trong khoảng hơn 20 năm trước khi Luật Thủy lợi ra đời, thông qua một số dự án do các tổ chức quốc tế tài trợ từ giữa thập kỷ 90 của thế kỷ trước đến nay, có thể kể đến như dự án WB2, WB3, AFD,... Từ các dự án này đã có một số tác giả nghiên cứu về mô hình tổ chức liên hiệp tổ chức dùng nước như Trần Chí Trung (2008), Trần Chí Trung và Nguyễn Văn Sinh (2010). Các mô hình thử nghiệm đã phân nào cung cấp cơ sở cho việc thể chế hóa bằng các quy định trong Luật Thủy lợi và pháp luật liên quan. Tuy nhiên, vì nhiều lý do khác nhau, bao gồm cả những bất cập, chông chéo, không phù hợp với thực tiễn của các quy định hiện hành nên việc thực thi quy định về tổ chức và hoạt động của liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở

vẫn còn nhiều vướng mắc dẫn đến chưa tạo ra được động lực thúc đẩy phát triển các liên hiệp tổ chức TLCS mới cũng như hiệu quả hoạt động của các tổ chức đã có chưa đạt được kỳ vọng.

Trong bài viết này, các tác giả sẽ đánh giá về những quy định liên quan và thực trạng tổ chức, hoạt động của các liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở, từ đó chỉ ra những tồn tại, khó khăn trong việc thành lập tổ chức quản lý công trình thủy lợi liên xã và đề xuất các giải pháp khắc phục.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Để đề xuất được mô hình và giải pháp thành lập liên hiệp tổ chức TLCS phù hợp với pháp luật hiện hành và điều kiện thực tiễn, nghiên cứu này sử dụng các phương pháp nghiên cứu dưới đây:

- Phương pháp kế thừa: đến nay đã có một số mô hình liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở được thí điểm thành lập. Do vậy, kế thừa các kết quả nghiên cứu, các bài học kinh nghiệm từ các mô hình thí điểm sẽ giúp cho việc đề xuất mô hình và giải pháp phù hợp hơn với điều kiện thực tiễn.

- Phương pháp chuyên gia: việc tham khảo ý kiến chuyên gia, đặc biệt là những người đã trực tiếp tham gia thực hiện thí điểm các mô hình liên hiệp tổ chức TLCS về những kinh nghiệm trong thực hiện thành lập các tổ chức TLCS.

- Phương pháp thu thập số liệu: Áp dụng phương pháp thu thập thông tin thứ cấp từ các tài liệu liên quan và thu thập thông tin sơ cấp từ điều tra các mô hình hiện có, như: Liên hiệp HTXDN Y2 (Bắc Giang), Hiệp hội SDN Xuyên Hà (Hà Tĩnh), HTXDN kênh N16 (Quảng Nam),...

- Phương pháp phân tích số liệu: Áp dụng phương pháp phân tích định tính kết hợp định lượng để phân tích, đánh giá, đối chiếu các thông tin thu thập được từ các nguồn, đối tượng khác nhau, qua đó lựa chọn được thông tin chính xác, hữu ích cho nghiên cứu.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

3.1. Đánh giá thực trạng liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở

a) *Thực trạng tổ chức và hoạt động:*

Năm 1995-1996, dự án hỗ trợ thủy lợi Việt Nam

do Ngân hàng thế giới tài trợ (Dự án WB3) đã hỗ trợ thành lập 4 mô hình liên hiệp tổ chức dùng nước quản lý kênh cấp 2 liên xã, trong đó có 2 mô hình là liên hiệp TCDN ở hệ thống Bắc sông Mã (Thanh Hóa) và 2 mô hình là HTX dùng nước ở hệ thống Bắc Nghệ An (Nghệ An). Đến nay các mô hình này không còn hoạt động.

Trong khoảng 10 năm gần đây có thêm 06 mô hình liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở được thí điểm gắn với các dự án ODA, gồm:

- 03 mô hình liên hiệp tổ chức dùng nước quản lý một số tuyến kênh cấp 2 liên xã được xây dựng năm 2012-2013 trong khuôn khổ dự án “Tur vản hỗ trợ thí điểm chuyển giao quản lý tưới tại các khu mẫu ở 3 tiểu dự án Cầu Sơn - Cẩm Sơn, Kẻ Gõ và Phú Ninh thuộc dự án VWRAP” là: Liên hiệp HTXDN Y2 (Bắc Giang), Hiệp hội SDN Xuyên Hà (Hà Tĩnh), HTXDN kênh N16 (Quảng Nam).
- 02 mô hình liên hiệp TCDN được xây dựng năm 2018-2019 trong khuôn khổ dự án “Cải thiện nông nghiệp có tưới Việt Nam (WB7)” là: Hiệp hội sử dụng nước kênh N5 (Hà Tĩnh) và Liên hiệp Tổ chức TLCS kênh N6 Khe Tân (Quảng Nam).
- Liên hiệp tổ chức TLCS kênh Tà Lầy (Ninh Thuận) được xây dựng năm 2018-2019 trong khuôn khổ dự án “Nâng cao năng lực quản lý lưu vực sông thông qua phát triển bền vững quản lý thủy lợi có sự tham gia trong bối cảnh Biến đổi khí hậu” do Bì tài trợ.

Tổ chức và hoạt động của các liên hiệp tổ chức

thủy lợi cơ sở được đánh giá qua khía cạnh sau:

- Về cơ sở pháp lý: Có 3/6 tổ chức thành lập (năm 2012) theo quy định của Luật HTX 2003 và Nghị định 77/2004/NĐ-CP của Chính Phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật HTX năm 2003; 3/6 tổ chức thành lập năm 2018-2019 theo quy định của Luật Thủy lợi và Luật HTX 2012.
- Về loại hình tổ chức: 3 liên hiệp theo loại hình liên hiệp HTX (mặc dù tên gọi không hẳn là liên hiệp HTX) phù hợp quy định luật HTX (2012); 02 liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở (có dưới 4 HTX thành viên) phù hợp quy định của Luật thủy lợi và 01 HTX liên xã;
- Phạm vi, quy mô phục vụ: Phạm vi phục vụ của các liên hiệp là từ 2-5 xã (trong đó có 02 tổ chức có quy mô liên huyện, còn lại là trong một huyện) nhưng không phải là toàn bộ diện tích sản xuất của các xã mà chỉ là phần diện tích sử dụng nước của 1 tuyến kênh cấp 2, cấp 3 được chuyển giao cho liên hiệp quản lý, khai thác. Diện tích phục vụ của các liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở từ 228-752 ha;
- Tỷ lệ chia sẻ kinh phí hỗ trợ sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi: Các liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở ký hợp đồng với tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi cấp tỉnh và nhận chia sẻ một phần kinh phí hỗ trợ sử dụng sản phẩm, dịch vụ công ích thủy lợi; tỷ lệ chia sẻ cho các liên hiệp theo thỏa thuận giữa IMC và liên hiệp phổ biến từ 12-18% tổng kinh phí hỗ trợ cho công trình được chuyển giao quản lý.

Bảng 1: Tổ chức và hoạt động của một số mô hình Liên hiệp Tổ chức TLCS

Chi tiêu	Liên hiệp HTXDN kênh Y2	Hiệp hội SDN Xuyên Hà	HTXDN kênh N16
Loại hình tổ chức:	Liên hiệp HTXDN	Hiệp hội sử dụng nước	HTXDN liên xã
Phạm vi, quy mô phục vụ	5 HTX; 752 ha	4 HTX; 297 ha	2HTX; 565,189 ha
Tỷ lệ chia sẻ kinh phí (%)	12	18	12

b) Hiệu quả hoạt động:

Theo kết quả khảo sát, hiện có 2 liên hiệp tổ chức TLCS hoạt động tốt là Hiệp hội sử dụng nước Xuyên Hà và Hiệp hội sử dụng nước kênh N5; 1 tổ chức hoạt động bình thường là liên hiệp HTXDN kênh Y2; 1 tổ chức hoạt động không thực sự hiệu quả là HTXDN kênh N16 (nhưng vẫn còn tồn tại, hoạt động); 2 tổ chức chưa hoạt động được do những vấn đề liên quan đến thủ tục pháp lý là Liên hiệp tổ chức TLCS kênh N6 Khe Tân và Liên hiệp tổ chức TLCS kênh Tà Lầy (2 tổ chức này đều được thí điểm thành lập sau khi Luật thủy lợi có hiệu lực).

Một số đánh giá ban đầu về hiệu quả của 2 mô hình liên hiệp Tổ chức TLCS hoạt động tốt như sau:

- Thực hiện phân phối nước công bằng giữa các xã đầu kênh và cuối kênh, các xã cuối kênh có thể mở rộng được diện tích tưới;
- Sử dụng tiết kiệm nước do ý thức trách nhiệm của người dân được nâng cao;
- Không còn tình trạng tranh chấp về nước giữa các xã đầu kênh và cuối kênh do người dân chấp hành nghiêm chỉnh kế hoạch phân phối nước;
- Giảm chi phí lãng phí cho công tác vận hành điều tiết nước của các xã cuối kênh;
- Thực hiện bảo dưỡng, sửa chữa công trình tốt hơn do tuyến kênh trực tiếp cấp nước phục vụ sản xuất nông nghiệp của các hộ dùng nước;
- Phát huy vai trò người dùng nước tham gia quản lý công trình thủy lợi, từ đó ý thức trách nhiệm của người dân được nâng cao;
- Nâng cao năng lực người dùng nước quản lý công trình thủy lợi.

c) Các tồn tại, bất cập trong xây dựng và chuyển giao công trình cho liên hiệp tổ chức TLCS quản lý

Trên cơ sở kết quả đánh giá thực trạng các quy định hiện hành và tình hình tổ chức, hoạt động của các liên hiệp tổ chức TLCS hiện có cho thấy những bất cập cơ bản trong việc tổ chức và hoạt

động của các liên hiệp tổ chức TLCS như sau:

(1) Thiếu các quy định chi tiết làm cơ sở để thành lập liên hiệp tổ chức TLCS và chuyển giao quản lý, khai thác công trình cho liên hiệp quản lý, khai thác:

a) Về loại hình và số lượng thành viên:

Luật thủy lợi quy định loại hình liên hiệp tổ chức TLCS theo Luật HTX, Luật Dân sự nhưng 2 bộ luật này lại không bao hàm đầy đủ các loại hình liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở, cụ thể là:

- Về số lượng thành viên: Luật thủy lợi quy định, liên hiệp tổ chức TLCS có từ 02 tổ chức TLCS thành viên trở lên trong khi Luật HTX quy định có từ 04 HTX thành viên;
- Về loại hình: các tổ chức thành viên của liên hiệp tổ chức TLCS có thể là HTX hoặc THT nhưng các thành viên của liên hiệp HTX phải là các HTX;
- Về đăng ký hoạt động: Luật HTX quy định liên hiệp HTX đăng ký hoạt động tại Sở Kế hoạch và Đầu tư nhưng không có quy định nào về việc đăng ký liên hiệp tổ chức TLCS không phải là loại hình liên hiệp HTX;

Với những bất cập trong các quy định như vậy, nên thực tế hiện nay có những liên hiệp không thể hoàn thiện thủ tục pháp lý để hoạt động, các trường hợp cụ thể như:

- Liên hiệp tổ chức thủy lợi kênh N6 Khe Tân (Quảng Nam): đã được UBND tỉnh phê duyệt Đề án thí điểm, Liên hiệp đã tổ chức Đại hội nhưng UBND huyện không ra Quyết định thành lập vì lý do không có quy định cụ thể đối với liên hiệp chỉ có 3 HTX thành viên;
- Liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở kênh Tà Lầy (Ninh Thuận): được thành lập thí điểm dựa trên cơ sở Hiệp định vay vốn với nhà tài trợ, đã được UBND tỉnh Ninh Thuận phê duyệt đề án thí điểm thành lập và chuyển giao một tuyến kênh cấp 2 cho liên hiệp quản lý, khai thác; đã tổ chức đại hội thành lập Liên hiệp; UBND huyện đã ra quyết định thành lập Liên hiệp, phê duyệt điều lệ, quy chế của Liên hiệp;... nhưng cũng

như ở Quảng Nam, liên hiệp chưa thể đăng ký hoạt động do chỉ có 02 HTX thành viên.

b) Về năng lực của các tổ chức thành viên:

Theo Khoản 4, Điều 50 Luật Thủy lợi, Khi các tổ chức thủy lợi cơ sở có đủ năng lực thì thành lập liên hiệp các tổ chức thủy lợi cơ sở để nhận chuyển giao quản lý hệ thống dẫn, chuyển nước đầu nối với hệ thống thủy lợi nội đồng và Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và PTNT được giao quy định chi tiết Điều này. Tuy nhiên, Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT của Bộ Nông nghiệp và PTNT quy định chi tiết một số điều của Luật Thủy lợi không quy định tiêu chí đánh giá năng lực và tổ chức, cá nhân nào có thẩm quyền đánh giá năng lực của các tổ chức thủy lợi cơ sở.

- Mặt khác, Điều 31 Thông tư 05/2018 quy định, Liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở được thành lập từ 2 tổ chức thủy lợi cơ sở trở lên, hoạt động theo Luật Hợp tác xã, Bộ Luật dân sự... nhưng chưa có hướng dẫn, quy định cụ thể quy trình thành lập, đăng ký hoạt động đối với các liên hiệp tổ chức TLCS không phải là liên hiệp HTX (có dưới 4 HTX là thành viên, còn lại là các tổ chức thủy lợi cơ sở theo loại hình tổ hợp tác).

c) Về tỷ lệ chia sẻ kinh phí hỗ trợ sử dụng sản phẩm, dịch vụ công ích thủy lợi:

Hiện nay chưa có định mức cụ thể, tất cả các trường hợp thí điểm đều thực hiện dựa trên kết quả thương thảo giữa tổ chức khai thác công trình thủy lợi cấp tỉnh và các liên hiệp, do vậy khó đảm bảo tính chính xác và công bằng.

3.2. Đề xuất giải pháp thành lập liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở

3.2.1 Cơ sở đề xuất

a) Cơ sở pháp lý

Khoản 4, Điều 50 Luật Thủy lợi “Khi các tổ chức thủy lợi cơ sở có đủ năng lực thì thành lập liên hiệp các tổ chức thủy lợi cơ sở để nhận chuyển giao quản lý hệ thống dẫn, chuyển nước đầu nối với hệ thống thủy lợi nội đồng”.

Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT quy định chi tiết một số điều của Luật Thủy lợi:

Đối với công trình thủy lợi phục vụ cấp, tưới, tiêu và thoát nước cho 2 xã trở lên thì thành lập tổ chức thủy lợi cơ sở theo loại hình Hợp tác xã hoặc liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở.

- Các tổ chức thủy lợi cơ sở trên cùng một địa bàn (nhiều thôn, nhiều xã) có liên quan với nhau về nguồn nước, có đủ năng lực và tự nguyện hợp tác với nhau thì có thể thành lập liên hiệp các tổ chức thủy lợi cơ sở để nhận chuyển giao quản lý, khai thác hệ thống dẫn, chuyển nước đầu nối với hệ thống thủy lợi nội đồng; khuyến khích áp dụng cho vùng khó khăn về nguồn nước, thường xảy ra thiếu nước ở cuối hệ thống dẫn, chuyển nước.

Như vậy, về phạm vi, thành lập liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở khi công trình phục vụ từ 2 xã trở lên hoặc để nhận chuyển giao quản lý, khai thác hệ thống dẫn, chuyển nước đầu nối với hệ thống thủy lợi nội đồng.

Khoản 1, Điều 31 TT05/2018 quy định: Liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở được thành lập từ 2 tổ chức thủy lợi cơ sở trở lên, hoạt động theo Luật Hợp tác xã, Bộ Luật dân sự và điều lệ hoặc quy chế được đa số các đại diện của các tổ chức thủy lợi cơ sở là thành viên thông qua.

Theo khoản 2 Điều 3 Luật HTX (2012): Liên hiệp hợp tác xã là tổ chức kinh tế tập thể, đồng sở hữu, có tư cách pháp nhân, do ít nhất 04 hợp tác xã tự nguyện thành lập và hợp tác tương trợ lẫn nhau trong hoạt động sản xuất, kinh doanh nhằm đáp ứng nhu cầu chung của hợp tác xã thành viên, trên cơ sở tự chủ, tự chịu trách nhiệm, bình đẳng và dân chủ trong quản lý liên hiệp hợp tác xã.

Như vậy, về số lượng, muốn thành lập liên hiệp tổ chức TLCS theo hình thức liên hiệp HTX thì cần có 04 HTX trở lên, nếu thành lập liên hiệp tổ chức TLCS theo hình thức khác chỉ cần 02 tổ chức trở lên.

Khoản 2, Điều 31 Thông tư 05/2018 quy định bộ máy quản lý, bộ phận chuyên môn, nghiệp

vụ của liên hiệp tổ chức TLCS như sau:

- Liên hiệp tổ chức TLCS mà thành viên là các Hợp tác xã: Thực hiện theo quy định tại Điều 29 Luật Hợp tác xã. Theo đó, cơ cấu tổ chức hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã gồm đại hội thành viên, hội đồng quản trị, giám đốc (tổng giám đốc) và ban kiểm soát hoặc kiểm soát viên.

- Liên hiệp tổ chức TLCS mà thành viên là các tổ hợp tác hoặc tổ hợp tác và hợp tác xã: Thành lập Ban quản lý;

- Bộ phận chuyên môn, nghiệp vụ gồm: 01 kế toán, 01 thủ quỹ và tổ kỹ thuật.

Khoản 4, Điều 31 Thông tư 05/2018, quy trình thực hiện như sau:

- Các tổ chức thủy lợi cơ sở trong khu tưới có ý kiến bằng văn bản đề nghị tiếp nhận, gửi tổ chức khai thác công trình thủy lợi đầu mối;

- Tổ chức khai thác công trình thủy lợi đầu mối và liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở hợp thống nhất phương án chuyển giao, thỏa thuận về tỷ lệ chia sẻ kinh phí hỗ trợ tiền sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi trên cơ sở các công việc được chuyển giao quản lý, quy mô diện tích phụ trách tưới, tiêu và hiện trạng công trình;

- Tổ chức khai thác công trình thủy lợi đầu mối phối hợp với các cơ quan có liên quan tổ chức chuyển giao công trình cho liên hiệp các tổ chức thủy lợi cơ sở quản lý.

Khoản 1, Điều 39 Luật Thủy lợi: Tổ chức, cá nhân cùng cung cấp sản phẩm, dịch vụ thủy lợi trong một hệ thống công trình thủy lợi thì tỷ lệ phân chia nguồn tiền thu từ việc cung cấp sản phẩm, dịch vụ thủy lợi căn cứ vào chi phí quản lý, khai thác của từng tổ chức, cá nhân tham gia khai thác hệ thống công trình thủy lợi đó.

Điều 16, Nghị định 96/NĐ-CP: Trường hợp công ty quản lý, khai thác công trình thủy lợi và tổ chức thủy lợi cơ sở cùng quản lý một công trình thủy lợi mà ở đó công ty quản lý, khai thác công trình thủy lợi làm nhiệm vụ tạo nguồn thì công ty quản lý, khai thác công trình thủy lợi ký

hợp đồng với các tổ chức thủy lợi cơ sở quản lý một phần công trình trong hệ thống công trình làm cơ sở thanh toán kinh phí hỗ trợ. Công ty thực hiện tạm ứng và thanh toán kinh phí cho các tổ chức thủy lợi cơ sở theo hợp đồng ký giữa 02 bên. Mức tạm ứng thanh toán theo tỷ lệ mà công ty được ngân sách nhà nước tạm ứng và thanh toán.

b) Cơ sở thực tiễn:

- Các hệ thống thủy lợi có nhiều tuyến kênh liên xã, trong đó ở nhiều tuyến kênh còn xảy ra tình trạng thiếu nước ở cuối kênh nên cần phải thành lập liên hiệp tổ chức TLCS.

- Như phần trên đã đề cập, đến nay đã thành lập thí điểm được 10 liên hiệp tổ chức TLCS. Qua khảo sát cho thấy, hiện có 2 tổ chức hoạt động tốt, 1 tổ chức hoạt động bình thường, 1 tổ chức hoạt động không thực sự hiệu quả nhưng vẫn còn tồn tại, hoạt động và 2 tổ chức (ở Quảng Nam và Ninh Thuận) được thành lập sau khi Luật thủy lợi có hiệu lực chưa hoạt động được do những vấn đề liên quan đến thủ tục pháp lý. Kết quả thử nghiệm là những cơ sở quan trọng cho việc đề xuất các giải pháp hoàn thiện các quy định, quy trình, lựa chọn mô hình phù hợp,... để thúc đẩy phát triển các liên hiệp tổ chức TLCS.

3.2.2. Hoàn thiện chính sách về tổ chức và hoạt động của liên hiệp tổ chức TLCS

(1) Bổ sung quy định về năng lực của các tổ chức thủy lợi cơ sở là thành viên của liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở và thủ tục thành lập liên hiệp

Đề xuất điều chỉnh, bổ sung khoản 1, Điều 31 Thông tư 05/2018 về thành lập liên hiệp các tổ chức thủy lợi cơ sở (sửa đổi, bổ sung điểm b, c, d, e):

a) Các tổ chức thủy lợi cơ sở trên cùng một địa bàn (nhiều thôn, nhiều xã) có liên quan với nhau về nguồn nước, có đủ năng lực và tự nguyện hợp tác với nhau thì có thể thành lập liên hiệp

các tổ chức thủy lợi cơ sở để nhận chuyển giao quản lý, khai thác hệ thống dẫn, chuyển nước đầu nối với hệ thống thủy lợi nội đồng; khuyến khích áp dụng cho vùng khó khăn về nguồn nước, thường xảy ra thiếu nước ở cuối hệ thống dẫn, chuyển nước.

b) Liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở gồm 3 loại hình là Liên hiệp Hợp tác xã, Hợp tác xã liên xã và Tổ hợp tác, được thành lập từ 2 tổ chức thủy lợi cơ sở trở lên, hoạt động theo Luật Hợp tác xã, Bộ Luật dân sự và điều lệ hoặc quy chế được đa số các đại diện của các tổ chức thủy lợi cơ sở là thành viên thông qua.

c) Liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở có từ 04 HTX thành viên trở lên thực hiện theo quy định của Luật Hợp tác xã (2012).

d) Liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở có dưới 04 thành viên là HTX thì có thể thành lập HTX liên xã theo quy định của Luật HTX hoặc THT theo Nghị định 77/2019/NĐ-CP và sử dụng pháp nhân của một HTX là thành viên có lĩnh vực hoạt động phù hợp với lĩnh vực hoạt động của Liên hiệp để giao dịch. Trường hợp lĩnh vực hoạt động của HTX được sử dụng pháp nhân này chưa phù hợp thì phải tiến hành đăng ký bổ sung.

e) Năng lực của liên hiệp các tổ chức thủy lợi cơ sở là năng lực tổng hợp của các tổ chức thủy lợi cơ sở thành viên. Việc đánh giá năng lực của các tổ chức thủy lợi cơ sở thành viên của liên hiệp được thực hiện bởi cơ quan quản lý nhà nước về HTX và THT cấp huyện.

(2) Sửa đổi, bổ sung quy trình chuyển giao quản lý, khai thác công trình thủy lợi cho liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở.

Đề xuất điều chỉnh, bổ sung khoản 4, Điều 31 Thông tư 05/2018 về Quy trình chuyển giao quản lý hệ thống dẫn, chuyển nước liên xã đầu nối với hệ thống thủy lợi nội đồng cho liên hiệp các tổ chức thủy lợi cơ sở (bổ sung điểm c, d):

a) Các tổ chức thủy lợi cơ sở trong khu tưới có

ý kiến bằng văn bản đề nghị tiếp nhận, gửi tổ chức khai thác công trình thủy lợi đầu mối;

b) Tổ chức khai thác công trình thủy lợi đầu mối và liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở hợp thống nhất phương án chuyển giao, thỏa thuận về tỷ lệ chia sẻ kinh phí hỗ trợ tiền sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi trên cơ sở các công việc được chuyển giao quản lý, quy mô diện tích phụ trách tưới, tiêu và hiện trạng công trình;

c) Tổ chức khai thác công trình thủy lợi đầu mối báo cáo Sở Nông nghiệp và PTNT bằng văn bản kết quả thống nhất phương án chuyển giao, tỷ lệ chia sẻ kinh phí hỗ trợ tiền sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi;

d) Sở Nông nghiệp và PTNT xem xét, thẩm định và cho ý kiến bằng văn bản về phương án chuyển giao quản lý công trình thủy lợi giữa Tổ chức khai thác công trình thủy lợi đầu mối và liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở;

e) Tổ chức khai thác công trình thủy lợi đầu mối phối hợp với các cơ quan có liên quan tổ chức chuyển giao công trình cho liên hiệp các tổ chức thủy lợi cơ sở quản lý.

3.2.3. Giải pháp thành lập mới hoặc hoàn thiện thủ tục pháp lý đối với các liên hiệp tổ chức thủy lợi cơ sở không phải là liên hiệp HTX trong giai đoạn hiện nay

Như trong phần đánh giá hiện trạng đã đề cập, trong số 6 liên hiệp tổ chức TLCS đã và đang được thành lập thí điểm thì có 3/6 tổ chức có từ 4 HTX thành viên trở lên; 3 tổ chức còn lại có dưới 4 HTX thành viên, trong đó có 2 tổ chức thành lập sau khi Luật thủy lợi có hiệu lực nhưng chưa thể hoàn thiện các thủ tục pháp lý để hoạt động. Vì vậy, để đảm bảo tính đúng luật, việc đánh giá lại và điều chỉnh, hoàn thiện các thủ tục pháp lý liên quan là cần thiết.

Căn cứ Luật thủy lợi, Luật HTX, Luật dân sự và các quy định chi tiết liên quan, giải pháp được đề xuất với từng loại hình cụ thể như sau:

(1) Đối với các liên hiệp tổ chức TLCS có từ 4

HTX thành viên trở lên:

Trường hợp này thực hiện thành lập liên hiệp HTX theo quy định của Luật HTX, bộ máy quản lý theo Điều 29 Luật Hợp tác xã và cần bố trí 01 kế toán, 01 thủ quỹ và tổ kỹ thuật theo quy định tại điểm c, khoản 2, Điều 31 Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT. Ngoài ra, tùy thuộc vào loại hình và quy mô công trình do Liên hiệp quản lý, khai thác để bố trí nhân viên vận hành công trình đủ trình độ quy định tại Nghị định 67/2018/NĐ-CP.

(2) Đối với các liên hiệp tổ chức TLCS có dưới 4 HTX thành viên:

Với các trường hợp không có đủ 4 HTX thành viên để thành lập liên hiệp HTX theo Luật HTX 2012, để có tư cách pháp nhân khi thực hiện các giao dịch, đặc biệt là trong ký kết, nghiệm thu, thanh lý Hợp đồng với tổ chức khai thác công trình thủy lợi cấp tỉnh trong việc nhận chuyển giao quản lý, khai thác công trình thủy lợi, các tổ chức thủy lợi cơ sở có thể xem xét lựa chọn 1 trong các phương án sau:

- Trường hợp các tổ chức thủy lợi cơ sở thành viên đều là loại hình THT thì nên thành lập HTX liên xã dựa trên cơ sở quy định tại khoản 5, Điều 25 Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT và Luật HTX để là một pháp nhân, đảm bảo tính pháp lý trong các hoạt động liên quan đến việc nhận chuyển giao quản lý, khai thác công trình thủy lợi. Thành viên của HTX là toàn bộ các hộ sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi từ công trình thủy lợi do HTX nhận chuyển giao quản lý, khai thác;
- Trường hợp trong số các tổ chức thủy lợi cơ sở thành viên có tối thiểu 1 HTX (pháp nhân) thì có thể thành lập liên hiệp Tổ hợp tác theo quy định tại điểm b, khoản 2, Điều 31 Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT và Nghị định 77/2019/NĐ-CP. Tuy nhiên, trong Hợp

đồng hợp tác cần phải thể hiện rõ việc cho phép sử dụng con dấu, tài khoản của một HTX thành viên để thực hiện các giao dịch của liên hiệp THT.

4. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Thành lập tổ chức liên hiệp tổ chức TLCS là giải pháp để mở rộng sự tham gia của người sử dụng nước quản lý kênh nhánh vừa và lớn liên xã để thực hiện phân phối nước công bằng giữa các xã đầu kênh và cuối kênh, sử dụng tiết kiệm nước. Tuy nhiên, việc thành lập liên hiệp tổ chức TLCS hiện nay còn một số vấn đề bất cập. Luật thủy lợi công nhận 2 loại hình tổ chức thủy lợi cơ sở là HTX và THT nên nhiều trường hợp không thể thành lập liên hiệp tổ chức TLCS theo loại hình liên hiệp HTX, vì vậy cần phải có quy định, hướng dẫn cụ thể về liên hiệp tổ chức TLCS không phải là loại hình liên hiệp HTX để tạo điều kiện cho quá trình thực thi.

Trong điều kiện hiện nay (khi các quy định hiện hành chưa được điều chỉnh, sửa đổi bổ sung), các địa phương có nhu cầu thành lập liên hiệp và chuyển giao hệ thống dẫn, chuyển nước đầu nối với hệ thống thủy lợi nội đồng cho liên hiệp tổ chức TLCS quản lý, khai thác có thể linh hoạt áp dụng các mô hình như đề xuất ở các phần trên. Tuy nhiên, giải pháp này chỉ mang tính tạm thời, giải quyết những trường hợp cần thiết, đặc biệt là những tổ chức thí điểm đã và đang được thành lập nhưng chưa hoàn thiện các thủ tục pháp lý để đi vào hoạt động chính thức; việc sửa đổi, bổ sung quy định chi tiết liên quan đến thành lập, tổ chức và hoạt động của liên hiệp tổ chức TLCS là cần thiết để tạo thuận lợi cho việc thực thi Luật thủy lợi.

Bộ Nông nghiệp và PTNT cần xem xét sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư 05/2018 để làm cơ sở cho việc thực hiện thành lập các liên hiệp tổ chức TLCS.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Bottrall, A., 1995, *Overview: Irrigation management research – Old themes, new contexts*.

International Journal of Water Resources Development.

- [2] Bruns, B., 1997, *Participatory management for agricultural water control in Vietnam: Challenges and opportunities, a background paper for the national seminar on articipatory irrigation management*, Vinh, Vietnam, 7-11 April.
- [3] Tổng cục Thủy lợi, 2015, *Đánh giá tình hình thực hiện và đề xuất một số giải pháp nhằm tăng cường phân cấp để nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác CTTL*.
- [4] Tổng cục Thủy lợi, 2018, *Báo cáo công tác quản lý khai thác thủy lợi tại Hội nghị toàn quốc về “Tăng cường phát triển thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng có sự tham gia của người dân”*.
- [5] Nguyễn Xuân Tiệp, 1998, *Hiệu quả của mô hình liên hiệp tổ chức dùng nước quản lý kênh liên xã N4b và N6 của hệ thống Bắc Nghệ An*. Dự án ADB4.
- [6] Trung tâm PIM, 2013, *Báo cáo kết quả Dự án “Tư vấn hỗ trợ thí điểm chuyển giao quản lý tưới tại các khu mẫu ở 3 tiểu dự án Cầu Sơn - Cẩm Sơn, Kẻ Gõ và Phú Ninh thuộc dự án VWRAP”*.
- [7] Trung tâm Tư vấn PIM, 2020, *Báo cáo kết quả rà soát, đánh giá thực trạng và đề xuất cơ chế, chính sách hỗ trợ đầu tư, quản lý khai thác công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng phù hợp với xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021-2025*.
- [8] Trần Chí Trung và Nguyễn Văn Sinh, 2010, *Xây dựng mô hình quản lý công trình thủy lợi liên xã*. Tạp chí Công nghệ Thủy lợi, 2008
- [9] Trần Chí Trung, 2008, *Kết quả thí điểm chuyển giao kênh liên xã cho liên hiệp tổ chức dùng nước quản lý*. Tạp chí Công nghệ Thủy lợi, 2012
- [10] Viện Khoa học Thủy lợi Việt Nam, 2019, *Báo cáo kết quả Dự án “Nâng cao năng lực quản lý lưu vực sông thông qua phát triển bền vững quản lý thủy lợi có sự tham gia trong bối cảnh Biến đổi khí hậu”*.