

SỰ SAI LỆCH GIỮA KHUNG LÝ THUYẾT VỀ SỰ CAN THIỆP CỦA DỰ ÁN VÀ THỰC TẾ QUAN SÁT: TRƯỜNG HỢP DỰ ÁN PHƯỚC HÒA¹

Olivier Tessier

Viện Viễn Đông Bác Cổ Pháp (EFEO)

ThS. Nguyễn Minh Nguyệt

Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn

Đại học Quốc gia Hà Nội

Email: otessier2002@yahoo.fr

Tóm tắt: Bài viết mô tả và phân tích các phương thức quản lý nước tại địa phương được áp dụng ở hai khu tưới thuộc dự án thủy lợi Phước Hòa trên lưu vực sông Đồng Nai - Sài Gòn. Dự án này do Chính phủ Việt Nam, Cơ quan Phát triển Pháp và Ngân hàng phát triển châu Á đồng tài trợ. Hai khu tưới này được thiết kế theo cùng một cách tiếp cận: áp dụng mô hình về quản lý tưới có sự tham gia (PIM - Participatory Irrigation Management), nhằm nâng cao năng lực của người sử dụng nước và đặt họ vào trung tâm của mô hình quản trị tài nguyên nước. Kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng, trên thực tế, quá trình chuẩn bị và thành lập các tổ chức quản lý tập thể nguồn nước mang tính rập khuôn và áp dụng theo mô hình từ trên xuống là trái với mục đích của phương pháp PIM. Sự lệch pha này là hệ quả của nhiều ràng buộc từ bên ngoài mà dự án muốn áp đặt (sự không tương thích giữa “thời gian của dự án” với “thời gian của nông dân”) và thực tiễn quản lý từ trên xuống trong ngành thủy lợi vốn có trong thời kỳ kế hoạch hóa bao cấp ở Việt Nam.

Từ khóa: Quản lý nước có sự tham gia, dự án Phước Hòa, thủy lợi lưu vực sông.

Abstract: The article describes and analyzes local water management methods applied in two irrigated areas of Phuoc Hoa irrigation project in the Dong Nai - Saigon river basin. This project was co-financed by the government of Vietnam, the French Development Agency and the Asian Development Bank. These two irrigated areas were designed with the same approach: applying a model of Participatory Irrigation Management (PIM) to enhance the capacity of water users and put them at the center of the model of water resource management. Research results showed that, in reality, the process of preparing and establishing collective management organizations for water resources was replicated and applied in a top-down model, which was contrary to the spirit and purpose of the PIM

¹ Nghiên cứu này thuộc khuôn khổ Đề tài nghiên cứu cấp Trường “Quản trị nguồn nước thủy lợi ở Đức Hòa, tỉnh Long An” (mã số: CS.2021.19), do Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội tài trợ.

method. This divergence was found to be the result of various external constraints imposed by the project (the ideal type, incompatibility between “project time” and “farmer time”) and the top-down technocratic management in the irrigation sector, which has existed since the period of subsidised planning in Vietnam.

Keywords: *Participatory water management, Phuoc Hoa project, river basin irrigation.*

Ngày nhận bài: 6/12/2021; ngày gửi phản biện: 2/1/2022; ngày duyệt đăng: 5/2/2022

Mở đầu

Thủy lợi chiếm một vị trí đặc biệt trong các nghiên cứu về tài sản chung liên quan đến quản lý và sử dụng nguồn nước hợp lý, hiệu quả từ các hệ thống sông ngòi, ao hồ phục vụ cho tưới tiêu, phát triển nông nghiệp. Ở Việt Nam, nước là nguồn tài nguyên thiên nhiên được điều chỉnh bởi Luật Tài nguyên nước trên phạm vi lãnh thổ quốc gia và xuyên quốc gia. Thách thức lớn nhất đối với vấn đề quản trị nguồn nước của Việt Nam từ sau khi Luật Tài nguyên nước được Quốc hội ban hành năm 2012 là quản lý và sử dụng có hiệu quả nguồn tài nguyên cho phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh; đảm bảo quyền, lợi ích của người dân, doanh nghiệp; phù hợp các điều ước và thoả thuận quốc tế mà Việt Nam đã tham gia, ký kết. Trên thực tế, làm thế nào để huy động được tất cả các yếu tố kỹ thuật, xã hội, kinh tế và chính trị cần thiết để quản trị nguồn nước từ giai đoạn thu gom về hồ chứa cho đến giai đoạn cấp nước cho từng thửa ruộng, vừa đủ về số lượng và chuẩn về chất lượng là bài toán không đơn giản trên phương diện công trình và phi công trình trong lĩnh vực thủy lợi. Thực tế này không nằm ngoài chiến lược phát triển hệ thống các công trình thủy nông ở các địa phương trong thời kỳ Đổi mới quản lý cơ chế nông nghiệp của Việt Nam từ năm 1986 đến nay.

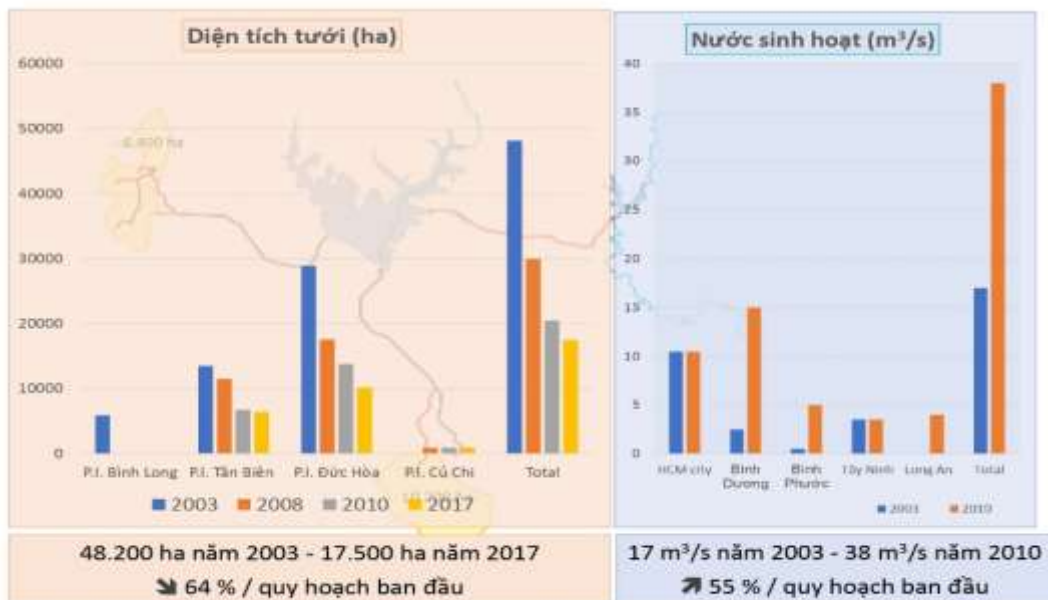
Hiện nay, trên thế giới có ba cách tiếp cận chính đối với vấn đề quản trị nguồn nước thủy lợi (Ruff, 2011). Cách tiếp cận đầu tiên do Karl Wittfogel (1964) đưa ra cho thấy, sự xuất hiện và phát triển của bộ máy quản lý thủy nông là cần thiết cho việc hình thành và vận hành các hệ thống tưới lớn, đó là nguồn gốc hình thành các nhà nước chuyên chế ở châu Á. Cách tiếp cận thứ hai, ngược lại mô tả các phương thức quản trị tự quản dựa trên các thể chế và tổ chức có quy tắc hoạt động hiệu quả “định hình” bởi người dùng nước và được họ chấp nhận (Ostrom và Basurto, 2013). Cách tiếp cận thứ ba, xuất hiện từ đầu những năm 1990 đưa ra tầm nhìn tân tự do về quản lý và khai thác tài nguyên nước, xem nước là hàng hóa kinh tế có thể tư nhân hóa, đặc biệt trong khuôn khổ mối quan hệ đối tác công tư (Ruff, 2011). Ở Việt Nam, như đã đề cập ở trên, dưới sự điều chỉnh của Luật Tài nguyên nước (Quốc hội, 2012), cách tiếp cận trong vấn đề quản trị nguồn tài nguyên nước nói chung và nguồn nước thủy lợi nói riêng là bảo đảm an ninh tài nguyên nước, xã hội hóa ngành nước, bảo vệ tài nguyên nước và phòng chống tác hại do nước gây ra.

1. Giới thiệu về dự án Phước Hòa và mô hình quản lý tưới theo quan điểm của dự án: quản lý tưới có sự tham gia

Dự án quy hoạch, đầu tư, xây dựng thủy lợi Phước Hòa do Chính phủ Việt Nam, Cơ quan Phát triển Pháp và Ngân hàng phát triển châu Á đồng tài trợ. Đây là một chương trình đầy tham vọng nhằm quản lý tổng thể tài nguyên nước trên lưu vực sông Đồng Nai - Sài Gòn, kết hợp xây dựng cơ sở hạ tầng, hỗ trợ kỹ thuật và thể chế, đồng thời tăng cường năng lực quản lý của các bên liên quan. Thách thức đặt ra là thúc đẩy việc sử dụng tối ưu và bền vững nguồn tài nguyên nước để đảm bảo phân phối đủ nước trong các khu tưới mới, đáp ứng nhu cầu sinh hoạt, công nghiệp và kiểm soát sự xâm nhập mặn bằng cách xả nước vào Sông Bé và sông Sài Gòn (xem Bản đồ 1). Song, ý nghĩa của nghiên cứu về dự án tưới Phước Hòa mà bài viết chỉ ra chính là bất cập của cách tiếp cận mô hình quản lý từ cơ sở có sự tham gia (PIM) với tư duy áp chế không phù hợp với thực tế tại hệ thống thủy lợi vùng Nam Bộ qua một dự án gồm các đối tác lớn.

Khi được thiết kế vào năm 2003, dự án này cho phép tưới 48.200 ha trải rộng trên 5 tỉnh và cung cấp một lượng nước đạt lưu lượng 17 m³/s cho mục tiêu phi nông nghiệp. Tuy nhiên, quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa mạnh mẽ trong vòng 15 năm trở lại đây ở khu vực này đã dẫn đến việc phân chia lại nguồn nước cho các nhu cầu sử dụng khác nhau: diện tích tưới ngày nay chỉ còn 16.600 ha, trong khi nguồn cung cấp nước cho hoạt động phi nông nghiệp đã tăng lên gấp đôi (38 m³/s) (Xem Biểu đồ 1).

Biểu đồ 1: Các nhu cầu sử dụng nước trong dự án Phước Hòa



Nguồn: Asian Development Bank, 2012

Trong bài viết này, chúng tôi mô tả và phân tích các mô hình quản lý nước có sự tham gia được thực hiện ở cấp độ địa phương tại khu tưới Tân Biên (6.400 ha, tỉnh Tây Ninh) và Đức Hòa (10.400 ha, tỉnh Long An) để hiểu rõ hơn vai trò của cộng đồng địa phương và bối cảnh cụ thể của từng địa phương đối với việc quản trị hiệu quả nguồn nước, vốn là điều vẫn chưa được quan tâm thỏa đáng trong các dự án phát triển liên quan đến hoạt động sản xuất nông nghiệp có tưới. Một điểm quan trọng cần lưu ý là trước khi hình thành hai khu tưới, ở các khu vực này chưa hề có mô hình quản lý nước tập thể. Nước tưới chủ yếu được lấy từ hệ thống giếng khoan riêng lẻ với độ sâu từ 25 đến 35 mét. Hai khu tưới này được thiết kế theo cùng một cách tiếp cận, đó là áp dụng mô hình Quản lý tưới có sự tham gia (PIM), để đưa việc nâng cao năng lực và sự tham gia của người dùng nước vào trung tâm của hệ thống quản trị tài nguyên nước (Huynh Thi Phuong Linh, 2016). Đối với Ngân hàng Thế giới, cách tiếp cận này tạo ra “sự tham gia của những người sử dụng nước trong tất cả các khu vực và ở tất cả các cấp quản lý thủy lợi” (Ngân hàng Thế giới 1996, trích dẫn bởi Van vuren g., Papin C. & El Haouari N., 2004). Ở Việt Nam, cách tiếp cận này được đưa ra trong Chỉ thị "Khung chiến lược và phát triển của PIM" do Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (2004) ban hành: *“Nó tập trung vào những người sử dụng nước, ngay cả khi nó có nghĩa là loại trừ các chủ thể khác tham gia vào cơ cấu quản lý thủy lợi; hợp tác giữa những người sử dụng nước là yếu tố cần thiết; một phần công việc được chuyển giao cho nông dân nhằm nâng cao mức độ chịu trách nhiệm và sự gắn bó của họ đối với hệ thống”*.

Trong trường hợp dự án Phước Hòa, phương pháp PIM được triển khai như một phần của “Chương trình Phát triển Xã hội và Nội đồng” (On-Farm and Social Development Program - OSDP), diễn ra trong hai giai đoạn liên tiếp (xem Hình 1). Chương trình này được thực hiện bởi hai nhóm chuyên gia tư vấn trong nước trực thuộc Viện Khoa học Thủy lợi Việt Nam.

Hình 1: Quá trình triển khai chương trình OSDP



Nguồn: Tessier và cộng sự, 2016

2. Bồi thường cho các hộ dân và thiết kế hệ thống kênh có sự tham gia

Bước đầu tiên của Chương trình OSDP là bồi thường cho những hộ dân phải hiến toàn bộ hay một phần đất hoặc cả nhà ở của họ để xây dựng cơ sở hạ tầng thủy lợi. Việc thực hiện không gặp bất kỳ khó khăn nào, số tiền đền nghị bồi thường được coi là thỏa đáng. Tiếp đó là việc lấy ý kiến nông dân về thiết kế mạng lưới kênh dựa trên bản vẽ do các kỹ sư thiết kế và có thể điều chỉnh nếu cần. Tuy nhiên, trên thực tế, chúng tôi thấy mạng lưới kênh của hai khu tưới bị lỗi thiết kế và kỹ thuật: nhiều công đầu kênh nằm thấp hơn mặt ruộng và một số khác lại nằm ở phía thấp của thửa ruộng. Do đó, chúng ta có thể tự hỏi giai đoạn thiết kế có sự tham gia này đã được tiến hành như thế nào. Ngay từ đầu, chính quyền địa phương và nông dân đã gặp rất nhiều khó khăn trong việc hiểu được các bản vẽ thuần túy kỹ thuật này. Một cán bộ của xã Đức Hòa Thượng cho biết: *“Chúng tôi không biết gì về các vấn đề kỹ thuật vì các kỹ thuật viên đã thực hiện các bước để vẽ ra các phương án với tất cả các loại thiết bị nên chúng tôi không có gì để nói lại”*². Về vấn đề này, ông Tiệp, người đi tiên phong trong việc phổ biến phương pháp PIM tại Việt Nam vào cuối những năm 1990 đã nhấn mạnh: *“Có cách tiếp cận từ dưới lên, nhưng không thể làm một chiều. Cũng cần cách tiếp cận từ trên xuống, bởi vì để nông dân thực sự tham gia vào thiết kế, họ cần biết nó là gì. Do đó, chúng ta phải đào tạo để họ có thể đưa ra những ý kiến xây dựng”*³. Thứ hai, một số thành viên của “nhóm giám sát cộng đồng”, tổ chức do dự án thành lập để giám sát việc triển khai các công việc trên thực tế cho biết các quyết định đã được cấp trên thông qua trước đó. Vì thế, một thành viên “nhóm giám sát cộng đồng” tên Xuân đã khẳng định: *“Chúng tôi chỉ tham gia vào việc cắm mốc tuyến kênh trên thực địa. Tôi là đại diện của các gia đình, cùng với 9 nông dân khác trong nhóm giám sát. Giám sát, thảo luận, đó là một cách nói: có rất nhiều việc không thể thảo luận, vì kế hoạch đã được lập sẵn; vì không thể sửa đổi...”*⁴. Giai đoạn thiết kế rất quan trọng vì nó đánh dấu bước đầu tiên trong quá trình tham gia cụ thể của các bên liên quan. Tuy nhiên, người dân và chính quyền địa phương bị rơi vào thế thụ động. Việc lắng nghe các bản thiết kế một cách đơn thuần không thể nói lên rằng đó là sự tham gia.

3. Thành lập các Hội và Nhóm người sử dụng nước: thất bại được báo trước

Giai đoạn thứ hai của chương trình OSDP nhằm mục tiêu thành lập các tổ chức quản lý nước tập thể. Đối với các nhà thiết kế dự án, do quy mô và mức độ phức tạp của các khu tưới, nên cần phải hợp lý hóa và thể chế hóa các cơ chế quản lý thông qua việc thiết lập mô hình tiêu chuẩn được cấu trúc xoay quanh và hướng vào các nhóm người sử dụng nước. Nhiệm vụ này không hề đơn giản. Thật vậy, sau hơn hai năm vắng bóng, các nhóm chuyên gia tư vấn, những người đã thực hiện giai đoạn 1 của chương trình OSDP đã trở lại thực địa để yêu cầu nông dân một lần nữa tham gia vào mô hình mà bản thân nông dân vốn vẫn còn đầy nghi ngờ do trước đây họ không được thực sự tham gia vào quá trình thiết kế hệ thống

² Phỏng vấn ngày 2 tháng 5 năm 2016.

³ Phỏng vấn ngày 19 tháng 4 năm 2017

⁴ Phỏng vấn ngày 4 tháng 4 năm 2017

kênh. Bên cạnh đó, lịch nước về liên tục bị trì hoãn trên khu tưới. Vì vậy, vấn đề đặt ra là dự án đã lập ra các mô hình thể chế có sự tham gia của người dân để quản lý nước, trong khi chưa có nước.

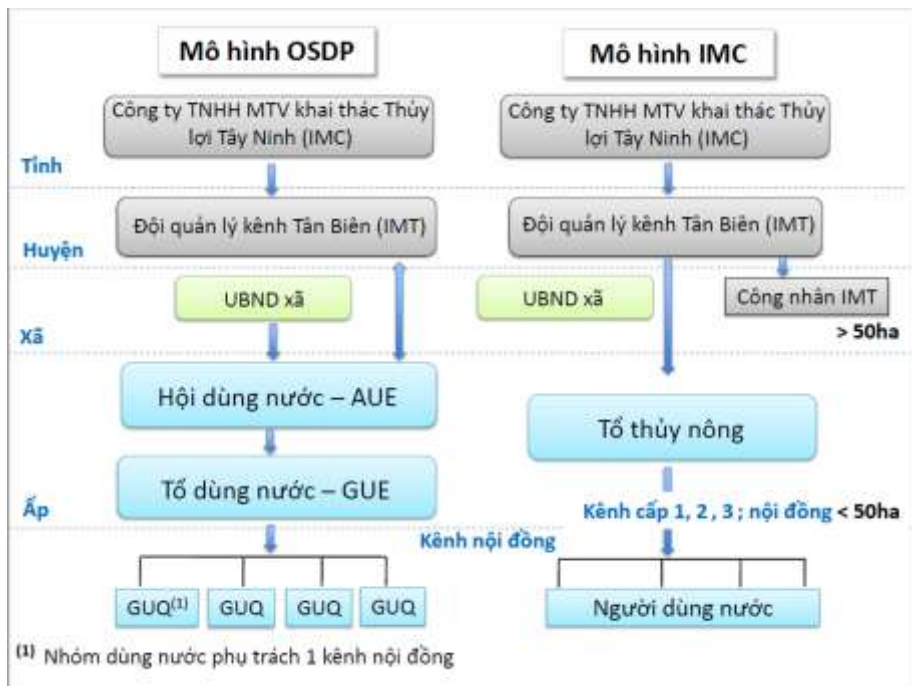
Trong bầu không khí nghi ngờ này, các nhà tư vấn đã dựa vào những thông số kỹ thuật được đặt ra trong Điều khoản tham chiếu (TOR), có tính chất chỉ đạo và thuần túy kỹ thuật để thực hiện nhiệm vụ của mình. Họ không chủ động đưa ra sáng kiến mà tập trung vào công việc mang tính định lượng (số cuộc họp, số người tham gia...). Để làm được điều này, họ có thể đã dựa vào tài liệu "Hướng dẫn thành lập nhóm sử dụng nước"⁵. Tài liệu này đề ra một loạt các hướng dẫn và định hướng như: "[...] *Nhóm sử dụng nước có ban điều hành bao gồm trưởng ban và các phó trưởng ban. Trưởng ban được đại hội thành lập nhóm sử dụng nước bầu ra theo nguyên tắc "một gia đình, một phiếu bầu" và được chính quyền công nhận về mặt pháp lý. Số lượng đại biểu [người dùng] sẽ được xác định trong đại hội*". Do không có thời gian, nên thủ tục được tiến hành khá nhanh chóng. Thực tế, 16 Hội người dùng nước (mỗi Hội có từ 100 đến 180 thành viên) trên địa bàn huyện Tân Biên và 43 Nhóm dùng nước (bình quân mỗi nhóm có 150 thành viên) trong khu tưới Đức Hòa đã chính thức được thành lập. Nhưng trên thực tế, các tổ chức này chỉ mang tính hình thức. Một mặt, các trưởng ban điều hành và đại diện của các nhóm sử dụng nước trên thực tế không được bầu ra mà do Ủy ban nhân dân (UBND) xã bổ nhiệm. Hầu hết họ đều là Trưởng ấp, Phó trưởng ấp, hoặc Bí thư chi bộ ấp. Những người này thường có vốn xã hội và uy tín thực sự, nên trong mắt người dân, việc họ đảm nhận các chức vụ trên là chính đáng. Mặt khác, vì tuân thủ quy định do tài liệu hướng dẫn đặt ra, nên điều lệ và nội quy của các hội và nhóm sử dụng nước đã được trình lên các thành viên có mặt trong đại hội thành lập để phê chuẩn. "Được đệ trình" bởi vì chúng không được xây dựng nhờ vào quá trình thảo luận hoặc thương lượng giữa những người sử dụng nước tương lai, mà được các nhà tư vấn soạn thảo trước. Do đó, tất cả các tổ chức đều có điều lệ và nội quy giống nhau. Để chính thức hóa, tất cả các văn bản này đều được ký bởi trưởng ban điều hành hoặc đại diện nhóm dùng nước vừa mới được "bầu". Đồng thời, vào dịp này, Chủ tịch UBND xã cũng ký quyết định công nhận chính thức tổ chức dùng nước. Cuối cùng, để khuyến khích nông dân tham gia vào các buổi đại hội thành lập này, mỗi người có mặt đều nhận được một khoản tiền dưới danh nghĩa hỗ trợ đi lại, dù là rất khiêm tốn (50.000 đồng) nhưng cũng là một cách để thu hút người dân đến dự.

Do đó, toàn bộ quy trình chuẩn bị và thành lập các tổ chức dùng nước đã được tiêu chuẩn hóa, thống nhất và áp dụng theo mô hình từ trên xuống. Điều này hoàn toàn trái ngược với tinh thần và mục đích của phương pháp PIM. Việc sử dụng sai ý nghĩa này được các nhà tư vấn, chính quyền xã và huyện cũng như Ban quản lý dự án tỉnh thừa nhận một cách không chính thức. Để giải thích điều đó, họ đưa ra nhiều lý lẽ như hạn chế về thời gian, sự không tương thích về luật pháp, thiếu đào tạo cho nông dân hoặc phương thức vận hành quan liêu

⁵ Điều khoản tham chiếu và Sổ tay hướng dẫn được cơ quan tư vấn Black và Veatch International, đơn vị thiết kế chương trình OSDP, soạn thảo.

từ trên xuống của chính quyền. Tuy nhiên, chúng tôi nghĩ rằng việc này trên hết là nhằm mục đích cứu vãn thể diện cho các nhà tài trợ quốc tế và các bên liên quan. Bằng chứng là, bên cạnh mô hình do dự án thúc đẩy, các công ty quản lý công trình thủy lợi cấp tỉnh đã thiết lập mô hình quản lý của riêng họ và đã có hiệu lực ở các khu tưới khác do họ quản lý. Cụ thể, một thủy nông viên ký hợp đồng với công ty và chịu trách nhiệm cho một khu tưới từ 100 đến 150 ha. Thủy nông viên có nhiệm vụ thống kê diện tích được tưới, đóng/mở các van nước và điều phối việc bảo dưỡng kênh. Thủy nông viên nhận được thù lao tương đương 8% nguồn thủy lợi phí cấp bù do Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn phân bổ cho công ty. Tỷ lệ này được xác định tương ứng với diện tích tưới do thủy nông viên phụ trách. Thế nhưng, thủy nông viên cũng do UBND xã chỉ định, hầu như luôn là Trưởng ban điều hành hoặc Trưởng nhóm dùng nước. Tóm lại, ở mỗi khu tưới đều có hai mô hình cùng tồn tại: mô hình có sự tham gia chỉ tồn tại trên giấy tờ và mô hình thực tế dựa trên hợp đồng của thủy nông viên. Một sự trùng lặp mà Giám đốc Ban quản lý dự án ngành nông nghiệp tỉnh Tây Ninh đã tổng kết lại trong một công thức như sau: “Dự án còn thì PIM còn; dự án kết thúc thì PIM sẽ biến mất!”⁶ (xem Hình 2).

Hình 2: Mô hình quản lý nước theo OSDP và IMC ở Tây Ninh



Nguồn: Tessier và cộng sự, 2016

4. “Thời gian của dự án” và “thời gian của người nông dân”

Ngày nay, các nhà thiết kế và hoạch định trong những dự án phát triển nông nghiệp thủy lợi quy mô lớn vẫn lựa chọn các mô hình tiêu chuẩn về quản lý tập thể tài nguyên nước

⁶ Phỏng vấn ngày 16 tháng 5 năm 2016

mà không tính đến những thất bại trong quá khứ. Họ vẫn dựa vào hai thứ giả định vốn không đúng với thực tế phức tạp của xã hội. Đó chính là nguyên nhân gây ra những khó khăn trong quá trình quản trị nguồn nước.

Giả định thứ nhất, coi thế giới nông thôn như một cấu trúc đồng nhất với các cộng đồng địa phương giống nhau hoặc có thể so sánh được (làng, ấp), đồng thời coi đó là các đơn vị kinh tế - xã hội cơ bản để áp dụng mô hình chuẩn mà không tìm cách điều chỉnh nó cho phù hợp với đặc điểm của địa phương (Lavigne, Delville Philippe, 2009). Tương tự như vậy, cộng đồng địa phương được coi là một tổng thể đồng nhất, trong khi đó giống như trong tất cả các xã hội trên thế giới, cộng đồng này thường có các xung đột, có các vấn đề quyền lực, bất bình đẳng kinh tế,... (Papin và Tessier, 2002).

Giả định thứ hai, dựa trên nguyên tắc các hoạt động tập thể sẽ xuất hiện và có cấu trúc đơn giản, tự phát chỉ vì tất cả các thành viên trong cộng đồng đều có chung một mục tiêu và lợi ích duy nhất. Cách nhìn đơn giản này che khuất một thực tế rằng, không phải tất cả các chủ thể đều tham gia bình đẳng vào việc quản lý tài sản chung, một số tìm cách hưởng lợi từ nguồn tài sản chung mà không muốn đầu tư vào việc quản lý hoặc đảm nhận nghĩa vụ của họ. Theo E. Ostrom (2009), đây là hành vi của những "người đi tàu không mua vé". Điều này làm suy yếu hành động tập thể. Về vấn đề này, Olson viết: *"Trên thực tế, ngoài các nhóm rất nhỏ, trừ khi có các biện pháp cưỡng chế hoặc một số thỏa thuận đặc biệt khác khuyến khích họ hành động vì lợi ích chung, các cá nhân có lý trí và có liên quan sẽ không tự nguyện tìm cách bảo vệ lợi ích của nhóm"* (Olson, 1978).

Trên cơ sở này, có thể rút ra nhận xét về trường hợp của dự án Phước Hòa là việc thiết kế và thực hiện phương pháp PIM đã diễn ra theo cách ngược lại với tôn chỉ của phương pháp này. Đó là việc không tạo ra sự tham gia thực sự của người dân. Vì tuân thủ nghiêm ngặt Điều khoản tham chiếu, nên các chuyên gia tư vấn đã cố gắng tạo ra các cấu trúc tập thể mà không tự hỏi rằng: điều gì sẽ khích lệ người dân tham gia vào cấu trúc tập thể đó? Những lý do khách quan nào có thể thúc đẩy các chủ thể địa phương nỗ lực tuân theo nguyên tắc "Hành động tập thể được thực hiện để bảo vệ lợi ích tập thể, mà theo định nghĩa, lợi ích đó lớn hơn lợi ích cá nhân"? (Weisten, 2017).

Tuy ở đây chúng tôi không thể trình bày chi tiết ba lý do chính được mô tả rộng rãi trong các tài liệu chuyên ngành, khiến nông dân phải tuân theo các nguyên tắc quản lý tập thể (do sự khan hiếm của nguồn lực; để đảm bảo việc tiếp cận được với nguồn nước vào những thời điểm quan trọng trong chu kỳ nông nghiệp; để đảm bảo sự vận hành và tính hiệu quả của các công trình có thu phí). Song, không có yếu tố nào đủ mạnh trong số 3 yếu tố nói trên khiến cho người dùng nước phải phối hợp hành động. Một mặt, do không có kênh nội đồng nên chỉ có 35 đến 40% diện tích được hưởng lợi từ nước của dự án; do đó phần lớn nông dân phải sử dụng giếng khoan khai thác nguồn nước ngầm để tưới. Mặt khác, việc cung cấp nước cho các khu tưới phụ thuộc trước hết vào sự điều phối của các đơn vị quản lý là

công ty quản lý hệ thống đập thủy lợi chia nước, các công ty thủy lợi cấp tỉnh và các trạm thủy lợi cấp huyện. Luật mới về thủy lợi được thông qua vào ngày 4 tháng 7 năm 2017 đã xem xét lại việc miễn thủy lợi phí vốn có hiệu lực từ năm 2008 (Chính phủ, 2008; Quốc hội, 2017), để chuyển hoạt động này thành dịch vụ trả phí dựa trên việc thiết lập các quan hệ hợp đồng giữa “Nhà cung cấp dịch vụ” và “khách hàng”, tức là người dùng chứ không phải nhóm người dùng. Tất cả các công việc liên quan đến vận hành và bảo trì, sửa chữa hệ thống thủy lợi sẽ do công nhân của công ty và thủy nông viên làm việc theo hợp đồng thực hiện. Đổi lại, người sử dụng nước phải trả một khoản phí dịch vụ theo qui định.

Một khoảng trống vốn có trong những dự án phát triển quy mô lớn dạng này nằm ở khoảng cách giữa "thời gian của dự án" vốn hữu hạn và không thể ngưng nghỉ trong chuỗi các hành động đã được lên kế hoạch và "thời gian của nông dân", những người luôn mong muốn có “thời gian quan sát” để đánh giá thực nghiệm chất lượng của nguồn cung cấp nước (tính thường xuyên, ổn định, số lượng) trước khi đưa ra các hình thức hành động tập thể.

Kết luận

Trong mô hình này, sự can thiệp của dự án nên tập trung vào việc bắt đầu một quá trình tập thể hơn là tìm cách hoàn thiện nó bằng mọi giá. Mục tiêu là thu thập đủ kiến thức về các cấu trúc kinh tế - xã hội, chính trị và động lực của từng địa phương để thiết kế “các quy tắc lựa chọn tập thể” theo cách thức thực sự có sự tham gia của người dùng nước để họ có thể định hình các “quy tắc theo tốc độ của riêng họ”⁷. Mặt khác, cũng phải thừa nhận rằng, mô hình PIM tại dự án Phước Hòa đã trượt dần về mô hình "từ trên xuống". Bên cạnh những yếu tố như lịch nước về, thiết kế kỹ thuật của hệ thống kênh, năng lực của đội tư vấn, sự khác biệt trong nhận thức của các bên liên quan về mục tiêu của dự án..., thì yếu tố sâu xa có thể nhận thấy đó là về mặt thể chế, các quy định của Việt Nam vẫn chưa hoàn toàn thừa nhận mô hình quản lý nguồn nước mà vai trò trao cho người sử dụng. Điều rõ nhận thấy nhất là trong các hội/nhóm sử dụng nước được thành lập ở hai khu tưới Tân Biên và Đức Hòa, dù nguyên tắc là dựa trên việc bỏ phiếu để bầu chọn các thành viên nhưng chúng ta luôn thấy sự có mặt của các trưởng ấp, bí thư ấp..., là những "cánh tay nối dài" của chính quyền cấp cơ sở. Chính vì vậy, từ sự thất bại của phương pháp tiếp cận trong dự án Phước Hòa, có thể nhận thấy rằng sự thiếu am hiểu về thể chế và đặc điểm cụ thể của cộng đồng địa phương đã dẫn đến những quyết định vội vã trong việc lập ra một loạt các mô hình sử dụng nước tập thể mà chúng ta có thể nghi ngờ về tính hiệu quả và độ bền vững ngay từ ban đầu.

Tài liệu tham khảo

1. Asian Development Bank (2012), *Participatory irrigation management: How can participation contribute to the sustainable management of irrigation and drainage systems for agriculture?*, Learning Lessons.

⁷ E. Ostrom & Basurto (2013) phân biệt giữa hai loại quy tắc: "quy tắc lựa chọn tập thể", quy định về đàm phán và "quy tắc hoạt động".

2. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2004), *Thông báo Khung chiến lược phát triển PIM ở Việt Nam*, trên trang <https://luatvietnam.vn/linh-vuc-khac/cong-van-3213-bnn-tl-bo-nong-nghiep-va-phat-trien-nong-thon-155259-d6.html> (Truy cập ngày 6/12/2021).

3. Chính phủ (2008), *Nghị định số 115/2008/NĐ-CP của Chính phủ: Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 143/2003/NĐ-CP ngày 28 tháng 11 năm 2003 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi*, Ban hành ngày 14 tháng 1 năm 2008.

4. Huynh Thi Phuong Linh (2016), *State-Society Interaction in Vietnam: The everyday dialogue of local irrigation management in the Mekong Delta*, Münster, LIT Verlag.

5. Lavigne, Delville Philippe (2009), “Postface: l’application des principes d’Ostrom”, In: Ostrom Elinor (traduction et synthèse de Lavigne Delville P.), *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables: façonner les institutions*, Paris, GRET, dossier *Coopérer aujourd’hui*, trên trang <http://www.gret.org/publication> (Truy cập ngày 13/10/2021).

6. Olson, Mancur (1978), *Logique de l’action collective*, Paris, PUF.

7. Ostrom, Elinor & Basurto, Xavier (2013), “Façonner des outils d’analyse pour étudier le changement institutionnel” (Crafting Analytical Tools to Study Institutional Change), *Revue de la régulation*, Paris, Maison des Sciences de l’Homme, trên trang <https://journals.openedition.org/regulation/10437> (Truy cập ngày 13/10/2021).

8. Ostrom, Elinor (traduction et synthèse de Lavigne Delville P.) (2009), *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables: façonner les institutions*, GRET, Paris, *Coopérer aujourd’hui*, No 67, trên trang <http://www.gret.org/publication> (Truy cập ngày 13/10/2021).

9. Papin, Philippe & Tessier, Olivier (Chủ biên, 2002), *Làng ở vùng châu thổ sông Hồng: vấn đề còn bỏ ngỏ*, Nxb. Lao Động - Xã Hội, Hà Nội.

10. Quốc hội Việt Nam (2012), *Luật Tài nguyên nước*, Số 17/2012/QH13, Ban hành ngày 21 tháng 6 năm 2012.

11. Quốc hội Việt Nam (2017), *Luật Thủy lợi*, Số 08/2017/QH14, Ban hành ngày 19 tháng 6 năm 2017.

12. Ruff, Thierry (2011), “Le façonnage des institutions d’irrigation au XX^e siècle, selon les principes d’Elinor Ostrom, est-il encore pertinent en 2010 ?”, revue *Nature Sciences Société*, 2011/4, vol. 19, pp. 395-404.

13. Tessier, O., Huynh Thi Phuong Linh, Bourdeaux, P., Pannier, E., Nguyen Minh Nguyet, Huynh Hong Duc (2016), *Local irrigation governance in Phuoc Hoa project: Midterm report*, Ho Chi Minh: École Française d’Extrême-Orient.

14. Van vuren g., Papin C. & El Haouari N. (2004), “*Participatory Irrigation Management: comparing theory with practice a case study of the Beni Amir irrigation scheme in Morocco*”, Séminaire sur la modernisation de l’agriculture irriguée, IAV Hassan II.
15. Weisten, Olivier (2017), “L’action collective”, In: Marie Cornu, Fabienne Orsi & Judith Rochfeld (ed.), *Dictionnaire des biens communs*, Paris, PUF, pp. 28-33.
16. Wittfogel, Karl (1964), *Le Despotisme oriental*, Paris, Éditions de Minuit.



Đoạn kênh N3-15 tại xã Mỹ Hạnh Bắc, huyện Đức Hòa, tỉnh Long An
(thuộc khu tưới Đức Hòa)

Ảnh: Nguyễn Minh Nguyệt, chụp năm 2016