

XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIÊN CƠ CHẾ CHÍNH SÁCH LÀ GIẢI PHÁP QUAN TRỌNG NHẤT THỰC HIỆN TÁI CƠ CẤU NGÀNH THỦY LỢI VÀ TẠO ĐỘNG LỰC ĐỔI MỚI NÂNG CAO HIỆU QUẢ KHAI THÁC CÁC CÔNG TRÌNH THỦY LỢI HIỆN CÓ

PG.S.TS. Đoàn Thế Lợi

Viện Kinh tế và Quản lý thủy lợi

Tóm tắt: Công tác thủy lợi hiện đang bộc lộ một số tồn tại, hạn chế và đang đối diện với nhiều khó khăn thách thức trước yêu cầu phát triển mới của đất nước, của ngành nông nghiệp. Nhu cầu sử dụng nước ngày càng lớn, tác động của biến đổi khí hậu và nước biển dâng, thiên tai lũ lụt hạn hán xảy ra khốc liệt hơn, mâu thuẫn về lợi ích giữa các ngành dùng nước ngày càng gay gắt. Hầu hết công trình thủy lợi xây dựng từ hàng chục năm trước đến nay đã hư hỏng xuống cấp không đáp ứng yêu cầu sử dụng nước của một nền sản xuất nông nghiệp hiện đại, đa dạng. Hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi còn thấp, cơ chế chính sách quản lý nhiều bất cập, chậm đổi mới theo cơ chế thị trường đã và đang ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của các công trình thủy lợi. Hoàn thiện khung thể chế, chính sách nhằm nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi hiện có được coi là nhiệm vụ quan trọng và cấp bách nhất hiện nay, chi phí đầu tư thấp nhưng hiệu quả đạt được là rất lớn. Đây được coi là hành động thiết thực nhất để thực hiện thành công đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp. Bài viết phân tích và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện khung thể chế, chính sách nhằm nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi hiện có.

Summary: Irrigation activity has been being revealed some problems and is facing to difficulties and challenges in front of new development requirements of the nation in generally and agricultural sector in particularly. In fact, the water use demand is higher and higher together with negative impacts of climate change and sea water level rising. Flooding and drought occur more seriously. Benefit conflicts among water use sectors is more severely. Almost all of the irrigation and drainage systems were constructed ten years ago, which were damaged and degraded and could not satisfy with water use demand of the modern and diversification agricultural production. Exploitative productivity of the irrigation systems is very low; the policy mechanisms in O&M management are insufficient, slow reform toward to market mechanism. This has influenced to operational efficiency of the irrigation systems. Completing institutional framework and policy aiming to enhance exploitative productivity of existing irrigation systems is considering as an important and imperative task at present, which needs low investment cost but could get very huge achievement. It is considered as the most practical activity to successfully implement the agricultural restructure. This paper analyzed and suggested some solutions for completing institutional framework and policy to enhance exploitative productivity of the existing irrigation systems.

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Nâng cao hiệu quả hoạt động của các công trình thủy lợi hiện có là nhiệm vụ quan trọng nhất hiện nay của ngành thủy lợi, khi mà nguồn

vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước hạn hẹp không đáp ứng yêu cầu đầu tư xây dựng mới, sửa chữa nâng cấp công trình. Theo báo cáo của Tổng cục Thủy lợi, cả nước hiện có 6.648 hồ chứa các loại, khoảng 10.000 trạm bơm điện lớn, 5.500 công tưới tiêu lớn, 234.000 km kênh mương, 25.960 km đê... làm nhiệm vụ tưới tiêu, cấp nước, phòng chống thiên tai, thau chua rửa mặn phục vụ sản xuất nông nghiệp, công nghiệp, dân

Người phân biên: TS. Trần Văn Đạt

Ngày nhận bài: 10/11/2014

Ngày thông qua phân biên: 28/11/2014

Ngày duyệt đăng: 17/12/2014

sinh, kinh tế-xã hội và môi trường sinh thái. Đây là khối tài sản to lớn mà nhà nước và nhân dân đã đổ bao công sức, tiền bạc xây dựng trong suốt nhiều thập kỷ qua.

Trong bối cảnh mới, nhiệm vụ của ngành thủy lợi rất nặng nề với nhiều khó khăn thách thức như nhu cầu sử dụng nước không ngừng tăng lên, nguồn nước ngày càng khan hiếm; tác động biến đổi khí hậu và nước biển dâng thiên tai lũ lụt hạn hán, xâm nhập mặn xảy ra với tần suất nhiều hơn và khốc liệt hơn; mâu thuẫn về lợi ích giữa các ngành, lĩnh vực có liên quan đến nước ngày càng gay gắt nên công tác quản lý ngày càng khó khăn và phức tạp. Trong khi hầu hết các công trình thủy lợi xây dựng từ hàng chục năm trước đến nay đã hư hỏng xuống cấp; nhiệm vụ thiết kế, hiện trạng công trình và đối tượng phục vụ đã không còn phù hợp với thực tiễn sản xuất và yêu cầu của một nền sản xuất nông nghiệp hiện đại, đa dạng vận hành theo quan hệ cung cầu của thị trường; nhiều cơ chế, chính sách quản lý đã quá bất cập với môi trường sản xuất của cơ chế thị trường đã và đang ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của các công trình thủy lợi.

Hoàn thiện khung thể chế, chính sách nhằm nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi hiện có được coi là nhiệm vụ quan trọng và cấp bách nhất hiện nay, chi phí đầu tư thấp mà hiệu quả đạt được là rất lớn và đây được coi là hành động thiết thực nhất để thực hiện thành công đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Nhiệm vụ này mở đường cho đổi mới nhưng lại là nhiệm vụ khó khăn nhất. Như TS.Nguyễn Đình Cung đã từng đề cập nhiều lần tại các diễn đàn rằng “Chúng ta nói cải cách thể chế là đúng, nhưng thể nào là cải cách thể chế thì không ai bàn, đột phá về thể chế nghĩa là gì cũng không bàn. Cho nên chúng ta cứ nói mà không hành động được”. Tư duy bao cấp đã ăn sâu vào tiềm thức của một số cán bộ quản lý các cấp nên rất khó

chuyển biến, khi đổi diện các khó khăn thường đổ lỗi cho “cơ chế” nhưng ít ai thấy trách nhiệm đầu tiên chính là do bộ máy lãnh đạo quản lý điều hành. Hơn nữa việc đổi mới theo cơ chế thị trường bảo đảm công khai minh bạch các hoạt động quản lý khai thác công trình thủy lợi sẽ ảnh hưởng tới lợi ích của một số ít nhóm người có quyền lực và đó là cản trở lớn nhất khi thực hiện đổi mới cơ chế quản lý. Thực tiễn đã chỉ ra rằng vai trò và ảnh hưởng của người lãnh đạo, quản lý quyết định sự thành công của một công cuộc đổi mới.

Bài viết giới thiệu một số kết quả nghiên cứu đánh giá hiện trạng quản lý khai thác công trình thủy lợi, những kết quả đã đạt được, các tồn tại bất cập cần phải tháo gỡ và đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các hệ thống công trình thủy lợi hiện có.

II. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

- Phương pháp phân tích, thống kê: Nghiên cứu dựa trên các thông tin thứ cấp thông qua thu thập, tổng hợp và phân tích số liệu hiện có về hiện trạng quản lý khai thác công trình thủy lợi, tóm lược những kết quả to lớn đã đạt và những khó khăn thách thức trong quản lý khai thác công trình thủy lợi.

- Phương pháp chuyên gia chuyên khảo: Thông qua các cuộc hội thảo, hội nghị thảo luận, lấy ý kiến của các chuyên gia giỏi, có kinh nghiệm thực tiễn trong quản lý sản xuất và quản lý nhà nước nhằm đề xuất các giải pháp đổi mới về thể chế chính sách phù hợp với thực tiễn, có tính khả thi cao.

III. HIỆN TRẠNG QUẢN LÝ KHAI THÁC CÔNG TRÌNH THỦY LỢI

3.1. Những kết quả đã đạt được

a) Công trình thủy lợi đã góp phần quan trọng thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội, phòng chống thiên tai, bảo vệ môi trường

sinh thái: Nhờ sự quan tâm của Đảng nhà nước, sự đóng góp công sức, tiền bạc của nhân dân trong suốt nhiều thập kỷ qua, Việt nam là một trong số ít các quốc gia trong khu vực có hệ thống thủy lợi tương đối hoàn chỉnh phục vụ tốt sản xuất nông nghiệp. Theo tổng hợp của Tổng cục Thủy lợi cả nước hiện có 6.648 hồ chứa các loại, khoảng 10.000 trạm bơm điện lớn, 5.500 cống tưới tiêu lớn, 234.000 km kênh mương, 25.958 km đê các loại. Trong đó, có 904 hệ thống thủy lợi phục vụ tưới tiêu từ 200 ha trở lên. Nhiều hệ thống công trình thủy lợi đã mang lại hiệu quả to lớn cho phát triển kinh tế xã hội, dân sinh và phòng chống giảm nhẹ thiên tai như Cửa Đạt, Định Bình, Rào Đá, Tân Mỹ, Sông Sào, Ngàn Trươi, Đá Hàn, Tả Trạch, Vân Phong, Nước Trong, Phan Rí - Phan Thiết, Phước Hòa, Easup Thượng...

Theo báo cáo của Cục trồng trọt, tổng diện tích đất trồng lúa được tưới của năm 2013 đạt trên 7,9 triệu ha (trong đó Đông Xuân 3,14 triệu ha, Hè Thu 2,147 triệu ha, Mùa 1,985 triệu ha), ngoài ra các công trình thủy lợi còn tưới cho 1,5 triệu ha rau màu, cây công nghiệp; tạo nguồn nước cho 1,3 triệu ha đất gieo trồng cung cấp khoảng 6 tỷ m³ nước phục vụ sinh hoạt và công nghiệp, ngăn mặn 0,87 triệu ha, thau chua rửa phèn 1,6 triệu ha và tiêu nước cho trên 1,72 triệu ha đất nông nghiệp. Các công trình thủy lợi góp phần ngăn lũ, tiêu thoát nước, đặc biệt tiêu thoát nước cho các thành phố, khu đô thị bảo vệ cho hàng chục triệu dân cư, giảm được các tổn thất về người, tài sản và các hoạt động kinh tế-xã hội.

Thủy lợi tạo điều kiện để đa dạng hoá cây trồng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, nâng cao hiệu suất sử dụng đất, cải tạo đất, cải tạo môi trường áp dụng các tiến bộ kỹ thuật mới về canh tác làm tăng giá trị sản xuất. Nhờ có thủy lợi đã tạo điều kiện phân bố lại

nguồn nước tự nhiên, cải tạo đất, điều hoà dòng chảy, duy trì nguồn nước về mùa khô, giảm lũ về mùa mưa, thau chua, rửa mặn, lấy phù sa tăng độ phì nhiêu cho đồng ruộng, cải tạo môi trường sinh thái và môi trường sống của dân cư tạo nên những cảnh quan đẹp, biến nhiều vùng đất khô cằn trở thành những vùng đất trù phú như Dầu Tiếng (Tây Ninh), Sông Quao, Cà Gây (Bình Thuận)...

b) Hệ thống tổ chức bộ máy quản lý khai thác công trình thủy lợi từng bước được củng cố và phát triển: Theo số liệu thống kê của Viện Kinh tế và Quản lý thủy lợi, tính đến cuối năm 2012 cả nước có 1.005 cán bộ công chức, viên chức trong bộ máy quản lý nhà nước về thủy lợi ở cấp tỉnh (62 Chi cục và 1 Phòng thủy lợi) và 102 đơn vị trực tiếp quản lý khai thác các hệ thống công trình thủy lợi (92 doanh nghiệp, 2 Ban quản lý, 4 Trung tâm và 4 Chi cục Thủy lợi kiêm nhiệm) với 24.458 người. Ngoài ra còn 16.238 tổ chức hợp tác dùng nước với hơn 36.800 người tham quản lý các công trình thủy lợi quy nhỏ và thủy lợi nội đồng. Cho đến nay, hầu hết các công trình thủy lợi đều có đơn vị trực tiếp quản lý, khai thác và bảo vệ. Công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi đang từng bước đi vào nề nếp, tuân thủ các quy định về quản lý, vận hành công trình, phục vụ tốt sản xuất, dân sinh kinh tế xã hội và chưa xảy ra các sự cố lớn về mất an toàn công trình ảnh hưởng đến sản xuất và đời sống của nhân dân. Ở một số tỉnh đã chủ động đổi mới mô hình tổ chức và cơ chế quản lý nhằm nâng cao hiệu quả các công trình thủy lợi như: Tuyên Quang, An Giang, Hà Nội, Thái Nguyên, Ninh Thuận, Bình Thuận, Tiền Giang Thanh Hóa, Công ty TNHH MTV Khai thác công trình thủy lợi Bắc Nam Hà,...



PGS.TS. Nguyễn Vũ Việt phát biểu tại Hội nghị đổi mới nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi của các công ty trực thuộc Bộ NN&PTNT.

c) Cơ chế chính sách quản lý khai thác đang từng bước được hoàn thiện phục vụ công tác quản lý: Trong những năm qua, một số cơ chế chính sách về quản lý khai thác công trình thủy lợi đã được ban hành phục vụ công tác quản lý như: Pháp lệnh số 32/2001/PL-UBTVQH10 về Khai thác và Bảo vệ công trình thủy lợi, Nghị định số 143/2003/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; Nghị định số 140/2005/NĐ-CP quy định về xử phạt hành chính trong lĩnh vực quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; Nghị định số 72/2007/NĐ-CP ngày 7/5/2007 về quản lý an toàn đập; Thông tư số 75/2004/TT-BNN Hướng dẫn việc thành lập, củng cố và phát triển tổ chức hợp tác dùng nước; Thông tư số 65/2009/TT-BNNPTNT Hướng dẫn tổ chức hoạt động và phân cấp quản lý khai thác công trình thủy lợi; Thông tư số 56/2010/TT-BNNPTNT Quy định một số nội dung trong hoạt động quản lý, khai thác công trình thủy lợi; Thông tư số 40/2011/TT-BNNPTNT Quy định điều kiện năng lực của tổ chức, cá nhân tham gia quản lý, khai thác công trình thủy lợi và các quy chuẩn, tiêu chuẩn, định mức kinh tế kỹ thuật phục vụ quản lý vận hành. Tuy vậy, thể chế chính sách quản lý hiện nay vẫn còn

bất cập, mang nặng tính bao cấp chưa theo kịp với sự chuyển dịch chung của nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường đã và đang ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của các công trình thủy lợi.

3.2. Những tồn tại và bất cập trong quản lý khai thác công trình thủy lợi

Mặc dù đã đạt được nhiều thành tích to lớn như đã đề cập ở trên, công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi hiện vẫn còn nhiều tồn tại và bất cập, cụ thể là:

a) Cơ chế chính sách đầu tư còn chưa hợp lý, chú trọng đầu tư xây dựng mới, đầu tư công trình đầu mối mà chưa quan tâm nhiều đến đầu tư nâng cấp, hiện đại hóa, hoàn chỉnh hệ thống nên thiếu đồng bộ đã ảnh hưởng đến hiệu quả khai thác. Nhiều hệ thống công trình thủy lợi, nhất là các hệ thống lớn xây dựng xong công trình đầu mối mà vẫn chưa xây dựng kênh mương dẫn nước, công trình điều tiết nước, công trình nội đồng nên chưa khai thác hết năng lực của công trình theo thiết kế, thất thoát lãng phí nước còn lớn. Chính sách thủy lợi phí không phù hợp, sản phẩm dịch vụ tưới tiêu phải được phản ánh qua cơ chế giá mới phù hợp với tính chất sản xuất, nhưng hiện vẫn theo cơ chế phí và lệ phí. Mức thu thủy lợi phí chỉ mới tính đến các chi phí quản lý vận hành mà chưa tính đến chi phí sửa chữa lớn, nâng cấp; trong khi không có quy định cụ thể về đầu tư sửa chữa lớn, nâng cấp công trình hàng năm là nguyên nhân gây ra hư hỏng, xuống cấp công trình, giảm năng lực và chất lượng dịch vụ tưới tiêu, thất thoát lãng phí nước lớn, ảnh hưởng trực tiếp đến sản xuất nông nghiệp, tiềm ẩn nguy cơ mất an toàn, nhất là vào mùa mưa bão.

b) Hiệu quả hoạt động của các tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi vẫn còn thấp: Mặc dù bộ máy quản lý Nhà nước về thủy lợi đã từng bước được củng cố, hoàn thiện và tương đối thống nhất nhưng hiệu lực và hiệu quả quản lý chưa cao. Phân giao nhiệm vụ

giữa các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành còn nhiều bất cập, chồng chéo dẫn đến khó khăn trong điều hành chỉ đạo. Chỉ đạo, điều hành sản xuất, kiểm tra, đánh giá nghiệm thu hoạt động quản lý vận hành công trình thủy lợi thuộc trách nhiệm của ngành nông nghiệp, nhưng phê duyệt dự toán, thanh quyết toán lại giao cho ngành tài chính nên vai trò quản lý ngành ít có hiệu lực. Một số địa phương vẫn còn lẫn lộn giữa chức năng quản lý Nhà nước và quản lý sản xuất, chức năng quản lý nhà nước và chức năng cung cấp dịch vụ công ích của nhà nước. Quản lý vẫn mang nặng tính quan liêu, mệnh lệnh, không phù hợp với cơ chế quản lý của nền kinh tế thị trường Kỹ luật, kỷ cương quản lý chưa nghiêm, tình trạng “trên bảo dưới không nghe” còn xảy ra khá phổ biến nên một số chủ trương, chính sách của Nhà nước, của Bộ Nông nghiệp & PTNT chưa được thực thi nghiêm túc mà vẫn theo “lệ làng” riêng của từng địa phương. Công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát chưa bám sát thực tiễn và chưa được coi trọng, tình trạng đùn đẩy trách nhiệm giữa các cơ quan cùng với các thủ tục hành chính nườm rườm, một việc phải qua nhiều của mới giải quyết được đã gây bức xúc cho các đơn vị sản xuất.

Đối với bộ máy quản lý, khai thác công trình thủy lợi, mặc dù số lượng đơn vị lớn nhưng hiệu quả hoạt động chưa cao. Hầu hết các đơn vị quản lý khai thác công trình thủy lợi đều là doanh nghiệp nhà nước (chiếm 96,7 %) vận hành theo cơ chế bao cấp đã hạn chế tính năng động và thiếu động lực phát triển. Chất lượng nguồn nhân lực, kể cả cán bộ lãnh đạo quản lý ở nhiều tổ chức, đơn vị chưa đáp ứng được yêu cầu, thậm chí còn trái ngành, trái nghề nên thực thi nhiệm vụ quản lý khai thác công trình thủy lợi gặp nhiều khó khăn, chưa tuân thủ đúng và đầy đủ các tiêu chuẩn, quy chuẩn quản lý vận hành công trình. Tổ chức quản trị sản xuất thiếu khoa học nên chi phí sản xuất cao, tiêu hao năng lượng nhiên liệu lớn, năng suất lao động thấp, tình trạng “lăn công” xảy

ra phổ biến, bộ máy phình to, chi tiền lương chiếm phần lớn nguồn thu của doanh nghiệp.

c) Thể chế chính sách và phương thức quản lý khai thác công trình thủy lợi chậm đổi mới theo cơ chế thị trường: Từ Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII (6/1991) Đảng đã khẳng định “Xoá bỏ triệt để cơ chế quản lý tập trung quan liêu, bao cấp, hình thành cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước” sau gần 25 năm vận hành theo cơ chế thị trường, các thể chế chính sách quản lý chung của nhà nước đã không ngừng được xây dựng hoàn thiện tạo động lực cho nền kinh tế phát triển và đạt được rất nhiều thành tựu to lớn. Trong khi đó các thể chế chính sách quản lý khai thác công trình thủy lợi chậm được nghiên cứu sửa đổi nên chưa theo kịp sự chuyển dịch của nền kinh tế, chưa phản ánh được tính đặc thù của ngành trong nền kinh tế thị trường. Cơ chế quản lý mang tính nửa vời “nửa thị trường, nửa bao cấp”, doanh nghiệp hoạt động theo luật doanh nghiệp (theo cơ chế thị trường), trong khi quản lý sản xuất của doanh nghiệp theo cơ chế bao cấp là nguyên nhân chính dẫn đến hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi chưa cao, không tạo ra động lực để thúc đẩy phát triển.

Quản lý sản xuất bằng phương thức giao kế hoạch, theo cơ chế "xin - cho" dẫn đến tư tưởng dựa dẫm trông chờ nhà nước. Quản lý tài chính theo hình thức cấp phát - thanh toán, chưa ràng buộc chặt chẽ với cơ chế kiểm tra giám sát, đánh giá và tính công khai minh bạch đã làm sai lệch bản chất hoạt động sản xuất trong nền kinh tế thị trường. Đánh giá kết quả hoạt động sản xuất chưa dựa vào kết quả đầu ra, thanh quyết toán chủ yếu dựa vào chứng từ, nặng thủ tục hành chính. Công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi là sự tổng hợp của rất nhiều loại công việc khác nhau nên việc đo lường, đánh giá kết quả đầu ra không đơn thuần như các ngành sản xuất khác. Số lượng, chất lượng dịch vụ tưới tiêu, cấp nước, chưa phải là sản phẩm đầu ra cuối cùng mà phải

được đánh giá lồng ghép với nhiều hoạt động khác như duy tu sửa chữa công trình quan trắc, kiểm định, bảo vệ chống xâm hại công trình, bảo đảm an toàn công trình hồ đập, phòng chống thiên tai lụt bão...

Cơ chế ràng buộc quyền lợi, trách nhiệm nhất là người đứng đầu với hiệu quả sử dụng tiền vốn, tài sản vật tư, lao động của nhà nước chưa rõ ràng và thiếu chặt chẽ là nguyên nhân gây ra lãng phí nguồn lực, thui chột động lực phát triển và chưa tạo được sân chơi bình đẳng để sàng lọc bình tuyển người lãnh đạo quản lý giỏi. Phân phối thu nhập cho người lao động vẫn mang tính cào bằng dẫn đến năng suất lao động thấp, hao phí vật tư, nhiên liệu năng lượng cao nên chi phí sản xuất cao. Chính sách trợ cấp qua giá đã bóp méo quan hệ kinh tế, khó kiểm soát và kém hiệu quả là nguyên nhân gây ra việc sử dụng nước lãng phí. Chính sách miễn giảm thủy lợi phí cho nông dân theo hình thức gián tiếp (cấp bù qua doanh nghiệp) đã không gắn kết được trách nhiệm doanh nghiệp với nông dân với vai trò là người hưởng lợi.

Phân cấp quản lý chưa phù hợp, nên hầu hết các công trình thủy lợi đều do doanh nghiệp nhà nước quản lý (96,7 %) đã không tạo được sân chơi cho các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác tham gia nên chưa huy động được sức mạnh của các tổ chức cá nhân ở khu vực ngoài nhà nước và của nhân dân đặc biệt là người hưởng lợi từ công trình thủy lợi.

Các tổ chức quản lý thủy nông cơ sở hình thành theo kiểu áp đặt từ trên xuống theo khuôn mẫu thống nhất nên chưa phản ánh hết tính đặc thù của nông thôn Việt Nam với các đặc trưng khác nhau về sản xuất, văn hóa và lối sống ở từng vùng miền. Chưa phát huy được vai trò chủ thể của người dân, tổ chức thủy nông cơ sở nên chưa làm tốt vai trò “cầu nối” giữa Nhà nước và nhân dân, giữa doanh nghiệp và người sử dụng nước. Cơ chế để huy động sự tham gia của nhân dân vào công tác tu sửa, quản lý và bảo vệ công trình thủy lợi chưa

thật rõ ràng và còn thiếu minh bạch nên nhân dân chưa thật tin tưởng chưa khơi dậy được sức mạnh toàn dân tham gia xây dựng và quản lý khai thác công trình thủy lợi.

III. HOÀN THIỆN THỂ CHẾ CHÍNH SÁCH, GIẢI PHÁP QUAN TRỌNG NHẤT ĐỂ NÂNG HIỆU QUẢ QUẢN LÝ KHAI THÁC CÔNG TRÌNH THỦY LỢI

Như đã phân tích ở trên, để nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi hiện có cần phải thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp trong đó giải pháp hoàn thiện cơ chế chính sách được cho là quan trọng nhất. Hoàn thiện thể chế chính sách quản lý khai thác công trình thủy lợi để xóa bỏ hoàn toàn cơ chế bao cấp, cơ chế “xin cho”; cơ chế quản lý theo mệnh lệnh hành chính và phân phối theo hình thức ‘cào bằng’; tách bạch rõ chức năng quản lý nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và quyền tự chủ sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Hoàn thiện các cơ chế chính sách để các doanh nghiệp hoạt động phù hợp với cơ chế thị trường minh bạch hóa các quan hệ kinh tế, khắc phục tình trạng công - tư lẫn lộn và quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm của người đứng đầu. Phân phối thu nhập phải dựa vào kết quả đầu ra, quyền lợi gắn liền với trách nhiệm. Như vậy mới tạo được động lực cho phát triển, phát huy tính năng động sáng tạo của người lao động, phát huy vai trò chủ thể của người hưởng lợi, đẩy mạnh xã hội hoạt động thủy lợi phù hợp với cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước.

Để hoàn thiện thể chế chính sách tạo động lực nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi hiện có bài viết xin đề xuất một số giải pháp sau:

1) Quán triệt sâu sắc các quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi theo quyết định số 784/QĐ-BNN-TCTL của Bộ trưởng Bộ nông nghiệp và Phát triển nông thôn, tạo sự nhất trí cao trong tất cả các cấp từ trung ương

đến địa phương để nâng cao hơn nữa nhận thức và có chương trình hành động cụ thể phù hợp với từng cấp, từng đơn vị trong ngành.

2) Khẩn trương xây dựng rà soát, sửa đổi bổ sung khung thể chế chính sách nhằm chuyển đổi phương thức hoạt động của các tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi phù hợp với cơ chế thị trường. Đẩy nhanh tiến độ xây dựng Luật Thủy lợi thay thế Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi số 32/2001/PL-UBTVQH10 hiện đã quá bất cập và mâu thuẫn với nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác tạo lập khung pháp lý để tổ chức thực hiện.



Hội thảo lấy ý kiến dự thảo Luật thủy lợi, ảnh Viện KT&QLTL

Rà soát, hoàn thiện cơ chế chính sách để các tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi hoạt động theo cơ chế thị trường, thúc đẩy sự tham gia của khu vực tư nhân theo phương thức đối tác công tư, từng bước hình thành thị trường cạnh tranh bình đẳng, minh bạch.

Trước mắt tập trung xây dựng, ban hành bộ định mức kinh tế kỹ thuật; hướng dẫn quy trình, thủ tục, hồ sơ; quy định nội dung và phương pháp đánh giá nghiệm, thanh toán theo kết quả đầu ra; hướng dẫn lập giá, đơn giá... để thực hiện ngay phương thức đặt hàng, tiến tới đấu thầu theo quy định tại Nghị định 130/2013/NĐ-CP của Chính phủ về sản xuất

cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích. Sửa đổi bổ sung quy định về phân cấp quản lý khai thác công trình thủy lợi theo hướng trao quyền và trách nhiệm cho người hưởng lợi, phát huy mạnh mẽ vai trò chủ thể của người dân trong quản lý khai thác công trình thủy lợi. Sửa đổi chính sách miễn, giảm thủy lợi phí, thí điểm áp dụng cơ chế chi trả tiền miễn giảm thủy lợi phí trực tiếp cho các đối tượng được miễn giảm.

3) Điều chỉnh cơ chế chính sách đầu tư thủy lợi theo hướng ưu tiên đầu tư hoàn chỉnh hệ thống kênh mương, công trình trên kênh để bảo đảm thông suốt từ đầu mối đến mặt ruộng nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả tưới tiêu; đầu tư hoàn chỉnh các hệ thống thủy lợi phục vụ nuôi trồng thủy sản nước ngọt, nước lợ khu vực duyên hải Trung bộ và đồng bằng sông Cửu Long; đầu tư tu sửa, nâng cấp bảo đảm an toàn hồ chứa nước; đầu tư áp dụng công nghệ tưới tiên tiến, tiết kiệm nước và áp dụng mô hình canh tác thông minh (SRI). Triển khai đồng bộ các giải pháp tái cơ cấu ngành thủy lợi theo quyết định số 794/QĐ-BNN-TCTL của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

4) Củng cố hoàn thiện bộ máy quản lý khai thác công trình thủy lợi. Rà soát điều chỉnh chức năng nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước, bảo đảm quản lý thống nhất theo ngành tránh chồng chéo; phân tách rõ chức năng quản lý nhà nước và chức năng chủ sở hữu nhà nước; chức năng quản lý hành chính nhà nước và chức năng cung cấp dịch vụ công của nhà nước; chú trọng củng cố bộ máy quản lý nhà nước về thủy lợi ở cấp huyện và cấp xã nhất là các địa bàn vùng núi, vùng sâu vùng xa. Nghiên cứu đề xuất mô hình quản lý thủy lợi phù hợp với quy mô, phạm vi và loại hình công trình cho phù hợp với từng hệ thống công trình thủy lợi nhất là các hệ thống thủy lợi lớn liên tỉnh như Hội đồng quản lý khai thác công trình thủy lợi liên tỉnh, cấp tỉnh và mô hình Ban quản lý dịch vụ thủy lợi. Rà soát

đánh giá và phân loại các doanh nghiệp nhà nước quản lý khai thác công trình thủy lợi, đẩy mạnh sắp xếp, đổi mới theo quy định tại Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg ngày 18/6/2014 của Thủ tướng Chính phủ. Nghiên cứu đề xuất mô hình quản lý thủy nông cơ sở phù hợp với mô hình xây dựng nông thôn mới phù hợp với từng vùng miền, đặc điểm sản xuất và tập quán sinh sống của nông thôn, phát huy vai trò chủ thể của người dân.

5) Đổi mới cơ chế chính sách tài chính về quản lý khai thác công trình thủy lợi. Đổi mới cơ chế chính sách tài chính theo hướng tạo khung pháp lý để huy động, tạo lập các vốn của xã hội và sử dụng các nguồn vốn có hiệu quả, thực hiện công bằng xã hội, bảo đảm tài chính bền vững cho các đơn vị quản lý khai thác công trình thủy lợi. Giao quyền tự chủ tự chịu trách nhiệm của các đơn vị về tài chính, sử dụng lao động kế hoạch sản xuất, liên doanh liên kết và phân phối thu nhập. Hỗ trợ, ưu đãi các hoạt động kinh doanh khai thác tổng hợp nhằm khai thác tối đa tiềm năng và lợi thế của công trình tạo thêm nguồn thu cho

đơn vị, giảm dần bao cấp từ ngân sách nhà nước. Có chính sách khuyến khích các tổ chức cá nhân sử dụng nước tiết kiệm, áp dụng các biện pháp tưới tiên tiến.

6) Xây dựng và phát triển nguồn nhân lực quản lý khai thác công trình thủy lợi đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ. Xây dựng chiến lược phát triển nguồn nhân lực gắn với định hướng Chiến lược Phát triển thủy lợi Việt Nam, Chiến lược phát triển nhân lực Việt Nam thời kỳ 2011 - 2020 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại các Quyết định số 1590/QĐ-TTg ngày 9/10/2009, số 579/QĐ-TTg ngày 19/4/2011. Xây dựng bộ tiêu chuẩn cấp bậc chuyên môn nghiệp vụ cho các loại công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi làm căn cứ đánh giá chất lượng nguồn nhân lực. Có chính sách hỗ trợ đào tạo, đào tạo lại, tập huấn nâng cao năng lực cho số cán bộ hiện có. Đổi mới cơ chế chính sách trả lương trả thưởng dựa theo kết quả đầu ra tạo môi trường và động lực phát huy tính năng động sáng tạo của người lao động, thu hút nhân tài.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Quyết định 784/QĐ-BNN-TCTL ngày 21/4/2014 của Bộ NN&PTNT ban hành Đề án nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi hiện có;
- [2] Quyết định 794/QĐ-BNN-TCTL ngày 21/4/2014 của Bộ NN&PTNT phê duyệt Đề án tái cơ cấu ngành thủy lợi;
- [3] Quyết định số 704/QĐ-TTg ngày 11/6/2012 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Đề án án Đổi mới quản trị doanh nghiệp theo thông lệ kinh tế thị trường;
- [4] Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg ngày 18/6/2014 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp nhà nước;
- [5] Báo cáo tổng hợp đề tài nghiên cứu mô hình quản lý thủy lợi hiệu quả và bền vững phục vụ nông nghiệp và nông thôn, PGS.TS Đoàn Thế Lợi Viện Kinh tế và Quản lý Thủy lợi.
- [6] Báo cáo chuyên đề “Hiện trạng về năng lực của các tổ chức, cá nhân đang quản lý khai thác công trình thủy lợi” PGS.TS Đoàn Thế Lợi Viện Kinh tế và Quản lý Thủy lợi 2012.