

# XÃ HỘI HÓA QUẢN LÝ VÀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG HỆ THỐNG THỦY LỢI NỘI ĐỒNG TRONG ĐIỀU KIỆN THỰC THI MIỄN THỦY LỢI PHÍ

ThS. Nguyễn Xuân Thịnh, ThS. Trần Việt Dũng  
Trung tâm Tư vấn PIM

PGS. TS Đoàn Doãn Tuấn  
Viện Nước, Tưới tiêu và Môi trường

**Tóm tắt:** Xã hội hóa đầu tư và quản lý thủy lợi nội đồng ở nước ta hiện nay đang được thực hiện phổ biến dưới hình thức “Quản lý tưới có sự tham gia của cộng đồng”. Hình thức này đã hình thành và gắn liền với lịch sử phát triển thủy lợi phục vụ sản xuất, phòng chống thiên tai ở nước ta, sau đó được phát triển bài bản theo xu hướng, thông lệ chung của quốc tế trong khoảng gần 20 năm gần đây. Trong quá trình phát triển đó, quản lý tưới có sự tham gia của cộng đồng đã đạt được những thành tựu nhất định nhưng cũng còn không ít bất cập. Bài viết này sẽ giới thiệu những phân tích, đánh giá về thực trạng, từ đó đề xuất một số giải pháp thúc đẩy xã hội hóa đầu tư và quản lý các hệ thống thủy lợi nội đồng một cách bền vững trong điều kiện thực thi miễn thủy lợi phí hiện nay.

**Từ khóa:** Xã hội hóa thủy lợi, quản lý và phát triển thủy lợi nội đồng, miễn thủy lợi phí

**Summary:** *Socialization of investments and management of on-farm irrigation works in Vietnam is presently existing in form of participatory irrigation management. This management has been formed long time ago and closely linked with the history of irrigation development serving agriculture production and natural disaster prevention and control of Vietnam. After that, it has been developed in a more methodological manner adopting international trends and approach in the last 20 years. During its development, certain achievements have been gained regarding to involving the participation of stakeholders in irrigation management, yet inadequacies are still observed. This article presents analyses and evaluations on the status of participatory irrigation management based on which some measures to promote socialization of investments and management of on-farm irrigation system in a sustainable manner will be developed given the irrigation service fee abolishment policy*

**Key words:** Socialization of irrigation development, Management and development of on-farm irrigation, abolishment of irrigation service fee.

## ĐẶT VẤN ĐỀ

Quản lý tưới có sự tham gia của cộng đồng là một hình thức xã hội hóa công tác thủy lợi phục vụ sản xuất nông nghiệp. Đây là một

trong những chủ trương của nhà nước nhằm huy động các hộ sử dụng nước tham gia vào công tác tưới tiêu góp phần phát triển và khai thác có hiệu quả các hệ thống công trình thủy lợi hiện có, đồng thời phát triển hoàn thiện các hệ thống thủy nông nội đồng.

---

Người phân biên: PGS.TS Đoàn Thế Lợi

Ngày nhận bài: 12/5/2014, Ngày thông qua phân biên: 28/5/2014, Ngày duyệt đăng: 16/6/2014

Mặc dù thuật ngữ quản lý tưới có sự tham gia

mới được dùng để chỉ sự tham gia của người dân trong các công tác thủy lợi ở nước ta kể từ nửa cuối thập kỷ 90 của thế kỷ trước. Tuy nhiên, trên thực tế, sự tham gia của cộng đồng trong xây dựng và quản lý vận hành các hệ thống thủy lợi ở nước ta đã được ghi dấu ở nhiều công trình thủy lợi phục vụ sản xuất, bảo vệ mùa màng, tính mạng của người dân, như kênh đào Đông Xuyên nối từ Long Xuyên xuống Rạch Giá, được xây dựng vào những năm 1817-1818 nhờ sự hợp tác dân - binh; kênh Vĩnh Tế nối từ Châu Đốc ra biển Hà Tiên, xây dựng năm 1820-1824. Đó là những công trình mang ý nghĩa quan trọng phục vụ sản xuất và dân sinh ở vùng Tây Nam Bộ của nước ta và có thể coi là những khái niệm đầu tiên về sự tham gia của cộng đồng trong lĩnh vực thủy lợi.

Những năm về sau việc huy động sự tham gia của người dân trong xây dựng công trình thủy lợi tiếp tục được thực hiện dưới nhiều cách tiếp cận và hình thức khác nhau như đóng góp tiền, ngày công... chẳng hạn như lao động công ích tham gia xây dựng, tu bổ các công trình phúc lợi công cộng, trong đó có các công trình thủy lợi (bãi bỏ năm 2004).

Trong công tác quản lý, cách tiếp cận có sự tham gia của cộng đồng trong quản lý tưới ban đầu là tập trung huy động sự tham gia của nông dân vào những năm 1970, sau đó đã được phát triển lên cấp độ cao hơn là quản lý tưới có sự tham gia của cộng đồng, bao gồm tất cả các bên liên quan, đặc biệt là những người hưởng lợi nhằm chia sẻ trách nhiệm một cách toàn diện giữa nhà nước và nhân dân trong công tác quản thủy lợi.

Thực tế cho thấy, quản lý tưới có sự tham gia của cộng đồng là một trong những giải pháp có triển vọng ở nước ta, điều đó được thể hiện qua kết quả của nhiều dự án có nguồn vốn tài trợ bởi các tổ chức quốc tế như WB, JICA,

ADB, AFD, v.v. Tuy nhiên, sự bền vững của các tổ chức dùng nước (TCDN) vẫn luôn là vấn đề đáng lo ngại khi mà mô hình tổ chức, cơ chế chính sách về tài chính, năng lực của các tổ chức và đặc biệt là khả năng tham gia, đóng góp của người dân còn hạn chế.

Theo nhận định chung, giải pháp phù hợp để phát triển bền vững hệ thống thủy lợi nội đồng theo hướng xã hội hóa trong bối cảnh miễn thủy lợi phí như hiện nay cần quan tâm đến 3 yếu tố then chốt là: (1) Mô hình tổ chức quản lý thủy nông cơ sở; (2) Tác động của chính sách miễn thủy lợi phí đối với hoạt động của các TCDN và (3) Hiệu quả sản xuất nông nghiệp và khả năng đầu tư cho quản lý và phát triển hệ thống thủy lợi nội đồng. Bài viết này sẽ tập trung phân tích, đánh giá 3 yếu tố nêu trên để từ đó đề xuất một số giải pháp thúc đẩy xã hội hóa quản lý và phát triển bền vững hệ thống thủy lợi nội đồng trong điều kiện miễn thủy lợi phí như hiện nay.

## I. THỰC THI MÔ HÌNH TỔ CHỨC QUẢN LÝ THỦY NÔNG CƠ SỞ

Hệ thống thủy lợi nội đồng hiện nay được quản lý bởi các tổ chức quản lý thủy nông cơ sở được thành lập theo nhiều loại mô hình khác nhau, như: HTX nông nghiệp, tổ hợp tác, tổ chức hợp tác dùng nước, Ban quản lý thủy nông... sau đây có thể gọi chung là tổ chức dùng nước hoặc là tổ chức hợp tác dùng nước (TCDNTCHTDN). Theo thống kê của Tổng cục Thủy lợi từ nguồn báo cáo của các tỉnh, đến cuối năm 2012, cả nước có 16.238 Tổ chức dùng nước, có thể phân thành ba loại hình chủ yếu là: (1) Hợp tác xã (HTX) có làm dịch vụ thủy lợi (HTX dịch vụ nông nghiệp và HTX chuyên khâu thủy nông), (2) Tổ chức hợp tác (Hội sử dụng nước, Tổ chức hợp tác dùng nước, Tổ hợp tác, Tổ, Đội thủy nông) và (3) Ban quản lý thủy nông. Trong đó, Hợp tác xã và Tổ chức hợp tác là hai loại hình chính,

chiếm tới 90% tổng số Tổ chức Hợp tác dùng nước (xem bảng 1)

Bảng 1. Số lượng các loại hình tổ chức quản lý thủy nông cơ sở phân theo vùng

Vùng	Tổng số	Số lượng		
		Hợp tác xã	Tổ chức hợp tác	Ban QLTN
Miền núi phía Bắc	4.982	774	3.330	878
Đồng bằng sông Hồng	3.447	2.970	471	6
Bắc Trung bộ	1.702	1.403	26	273
Duyên hải Nam Trung Bộ	1.290	574	559	157
Tây Nguyên	481	52	201	228
Đông Nam bộ	567	50	460	57
Đồng bằng sông Cửu Long	3.769	447	3.294	28
<b>Tổng cộng</b>	<b>16.238</b>	<b>6.270</b>	<b>8.341</b>	<b>1.627</b>

Nguồn: Tổng cục Thủy lợi, 2012.

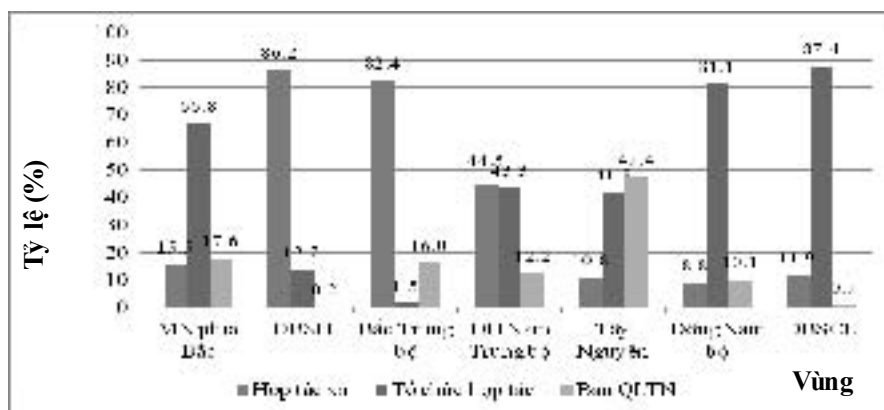
(1) Hợp tác xã: hiện có 6.270 đơn vị chiếm 39% tổng số Tổ chức dùng nước. Trong đó, Hợp tác xã dịch vụ nông nghiệp là loại hình phổ biến chiếm 95% và Hợp tác xã chuyên khâu thủy nông chỉ chiếm khoảng 5% tổng số HTX. Loại hình này chủ yếu tập trung ở vùng Đồng bằng Sông Hồng (chiếm 47% tổng số HTX trong cả nước và 86,2% số TCDN của vùng); tiếp theo là khu vực Bắc Trung Bộ (tỷ lệ tương ứng là 22% và 82,4%),...

(2) Tổ chức hợp tác: hiện có 8.341 đơn vị, chiếm 51% tổng số TCDN. Loại hình này xuất hiện phổ biến ở các tỉnh thuộc vùng miền núi phía Bắc (40% tổng số tổ chức hợp tác trên

toàn quốc) và Đồng bằng sông Cửu Long (39% tổng số tổ chức hợp tác).

(3) Ban quản lý thủy nông có 1.627 đơn vị, chiếm 10% tổng số TCDN. Loại hình này tập trung phần lớn ở vùng miền núi phía Bắc (54%) và Bắc Trung Bộ (17%).

Ngoài ra, ở một số địa phương, các công trình thủy lợi nhỏ, lẻ, kỹ thuật vận hành đơn giản, được các cơ quan giao cho cá nhân trực tiếp quản lý. Bên cạnh đó, ở một số vùng người dân phải chủ động, tự lực trong việc lấy nước phục vụ sản xuất. Loại hình này phổ biến ở các vùng ĐBSCL và một số tỉnh miền núi, Tây Nguyên.



Hình 1. Các loại hình tổ chức quản lý thủy nông cơ sở phân theo vùng

## II. TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH MIỄN THỦY LỢI PHÍ ĐẾN HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC TỔ CHỨC DÙNG NƯỚC

Một trong những chính sách quan trọng có tác động trực tiếp đến công tác quản lý và phát triển thủy lợi nội đồng trong những năm gần đây là miễn thủy lợi phí.

Chính sách miễn thủy lợi phí được Chính phủ ban hành đầu tiên là Nghị định số 154/2007/NĐ-CP ngày 15/10/2007 có hiệu lực từ 1/1/2008; chỉ 1 năm sau Chính phủ đã ban hành Nghị định số 115/2008/NĐ-CP để thay thế Nghị định 154 và sau đó, năm 2013, tiếp tục được thay thế bằng Nghị định 67/2012/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 143/2003/NĐ-CP ngày 28/11/2003 quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi.

Với mục tiêu giảm nhẹ đóng góp của người dân, nhà nước đã miễn phí dịch vụ tưới tiêu do các tổ chức nhà nước thực hiện, qua đó giúp người dân có khả năng cũng như điều kiện tăng cường đóng góp cho phát triển thủy nông nội đồng cũng như tham gia vào công tác quản lý, nâng cao hiệu quả cấp thoát nước. Một số tác động cụ thể có thể kể đến như:

(1) Thúc đẩy thành lập các tổ chức HTDN: Việc cấp bù thủy lợi phí (TLP) chỉ được áp dụng đối với công trình có tổ chức HTDN quản lý (là tổ chức phải đảm bảo các tiêu chí về tư cách pháp nhân, tự chủ tài chính, có người dân tham gia).

(2) Diện tích tưới, tiêu và diện tích tưới tiêu chủ động tăng: không còn tình trạng giấu diện tích khi ký hợp đồng và nhiều hệ thống công trình thủy lợi được duy tu sửa chữa, nạo vét đã nâng cao năng lực, mở rộng diện tích tưới. Bình quân, các địa phương có tổng diện tích được tưới tiêu tăng từ 4-10%, thậm chí có hệ thống diện tích được tưới tiêu đã tăng tới gần 40%. Hiện nay các công trình thủy lợi độc lập

do các TCDN quản lý đảm bảo tưới 2,4 triệu ha lúa, bằng khoảng 50% diện tích tưới của hệ thống lớn do Doanh nghiệp nhà nước quản lý [4].

(3) Giảm bớt được một phần chi phí của người dân trong sản xuất: Theo kết quả điều tra đánh giá, việc miễn thủy lợi phí đã giúp người dân giảm được từ 5-10% chi phí sản xuất nông nghiệp, làm tăng thu nhập cho các hộ dân sản xuất nông nghiệp. Tuy nhiên, mức giảm chi phí sản xuất sau khi miễn TLP đối với người dân thuộc vùng ĐBSCL không thực sự đáng kể.

(4) Kinh phí dành cho sửa chữa, duy tu bảo dưỡng tăng lên: Kết quả khảo sát tại 13 TCDN, kinh phí dành cho duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa sau khi miễn TLP tăng trung bình là 9%, từ 25% (326.000 đ/ha) lên 34% (502.000đ/ha). Tuy nhiên, chỉ có khoảng 30% số TCDN có kinh phí dành cho sửa chữa, bảo dưỡng (Số liệu điều tra các TCDN, 2011).

(5) Nhờ được miễn phần TLP trả cho công ty thủy nông (chiếm 70-80%), nên nông dân có điều kiện để trả TLP nội đồng cho TCDN (20-30%) cao hơn trước. Mặt khác, một số TCDN có trạm bơm cục bộ được nhà nước cấp bù TLP, cộng với thu TLP nội đồng nên tài chính được đảm bảo tốt hơn cho hoạt động hiệu quả và phát triển bền vững. Vì vậy, đáp ứng được yêu cầu chi phí cần thiết, hợp lý của HTDN là điều kiện đảm bảo cho phát triển PIM bền vững, hiệu quả. Thậm chí một số địa phương đã ban hành cơ chế chi, giành một phần để chi cho đào tạo, nâng cao năng lực cho các HTDN và nông dân để làm tốt công tác quản lý. Đây là công việc mà từ trước đến nay chưa có đủ điều kiện để làm do không có tài chính.

(6) Triển khai xác định công đầu kênh của TCDN theo thông tư số 65 còn nhiều vướng mắc. Do vậy, đến nay vẫn còn có tình chưa triển khai phân cấp; nhiều TCDN chỉ muốn được giao quản lý công trình tự chảy (do chi phí thấp) và trả lại các trạm bơm điện cho nhà

nước, mặc dù đã được chuyển giao (do giá điện tăng nhanh và quá cao) trong khi IMC chỉ muốn chuyển giao trạm bơm điện cho nông dân quản lý, không muốn giao các công trình tự chảy, hoặc nếu phải giao (phân cấp) thì lại không muốn giao phần TLP được cấp bù cho nông dân.

(7) Việc quy định mức trần TLP nội đồng có nơi cũng rất khó áp dụng được do công trình thủy lợi nhỏ, công trình chỉ gồm đầu mối và kênh cấp 1 tưới trực tiếp cho ruộng và do tổ chức của người dân trực tiếp quản lý, vận hành; có địa phương quy định mức trần TLP nội đồng nhưng không đảm bảo chi phí (Bình Định) dẫn đến TCHTDN thu không đủ chi, muốn thu thêm nhưng không thể triển khai vì vướng mức trần quy định. Do vậy, các địa phương cần phải quy định mức trần TLP nội đồng hết sức linh hoạt.

(8) Hiện mới chỉ có Thông tư số 74/2008/TTLT-BTC-BNN ngày 14/8/2008 của liên Bộ Tài chính - Bộ Nông nghiệp và PTNT hướng dẫn chế độ quản lý tài chính trong HTX nông nghiệp. Những quy định này chỉ thuận lợi và phù hợp đối với những nơi có mô hình TCHTDN là các HTX nông nghiệp có dịch vụ thủy lợi nhưng chưa đủ đối với những TCHTDN không phải là HTX nông nghiệp. Điều này đã làm cho nhiều địa phương như Phú Thọ, Lai Châu, Thanh Hoá và rất nhiều

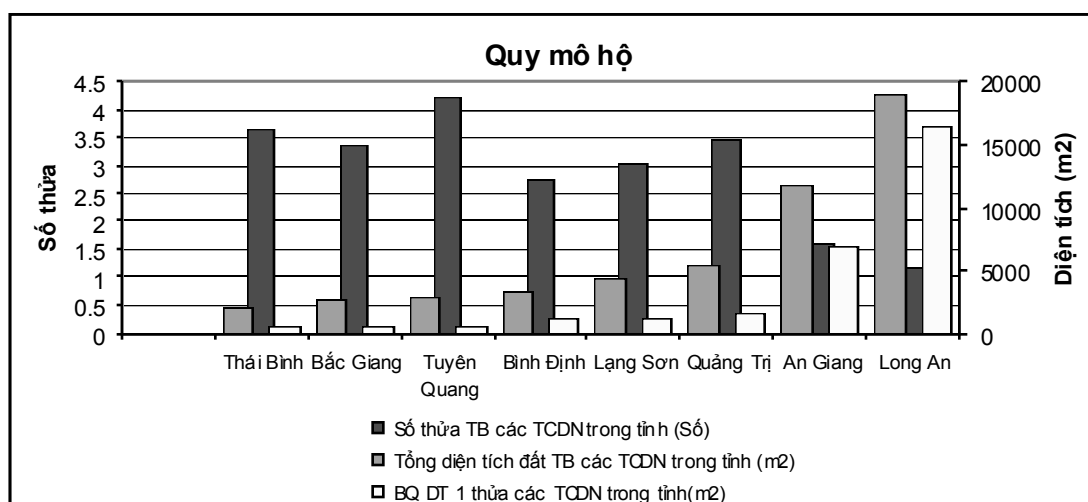
địa phương khác, lúng túng trong vấn đề thực hiện chế độ quản lý tài chính đối với kinh phí miễn TLP cho các TCHTDN.

### III. HIỆU QUẢ SẢN XUẤT NÔNG NGHIỆP VÀ KHẢ NĂNG ĐẦU TƯ CHO QUẢN LÝ VÀ PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG THỦY LỢI NỘI ĐỒNG

Tài chính là yếu tố cơ bản đảm bảo quản lý và phát triển hệ thống thủy lợi nội đồng bền vững. Hiện nay, nguồn thu chủ yếu của các TCDN có làm dịch vụ thủy lợi là từ TLP, bao gồm cả TLP cấp bù và TLP nội đồng, chiếm khoảng 80%; nguồn thu từ các hoạt động kinh doanh, dịch vụ khác chiếm khoảng 20% [4]. Tuy nhiên, TLP nội đồng có quan hệ tương đối chặt chẽ với hiệu quả sản xuất nông nghiệp như mô tả chi tiết dưới đây.

#### a) Hiện trạng sản xuất nông nghiệp:

- Quy mô hộ và diện tích ô thửa: Theo kết quả điều tra hộ gia đình của Trung tâm Tư vấn PIM vào năm 2012 tại 8 tỉnh đại diện cho khu vực miền núi phía Bắc, ĐBSH, miền Trung và ĐBSCL cho thấy, quy mô đất nông nghiệp theo hộ ở vùng ĐBSH, miền núi phía Bắc là nhỏ và manh mún nhất (0,2-0,3 ha phân ra 3-4 thửa) rồi đến miền Trung (0,4-0,5 ha trên 2-3 thửa), lớn nhất là ở vùng ĐBSCL (1-2 ha trên 1-2 thửa). Nhờ chủ trương dồn điền đổi thửa diện tích ruộng đã đỡ manh mún hơn so với trước đây (xem Hình 2).



*Hình 2. Quy mô hộ và diện tích ô thửa*

- Năng suất lúa và thu nhập: Kết quả điều tra cũng cho thấy, năng suất lúa trung bình các vụ Xuân, Hè thu và mùa của 8 tỉnh đã điều tra lần lượt là 5,2; 4,5 và 3,8 tấn/ha.vụ. Trong đó, thấp nhất là ở vùng miền núi phía Bắc và cao nhất là vùng ĐBSH (tại Thái Bình năng suất từ 5-6 tấn/ha.vụ).

Sản lượng lúa cả năm trên một ha canh tác cao nhất ở ĐBSCL (14,3 tấn/ha), tổng thu (tại thời

điểm năm 2012) từ 1 ha lúa khoảng gần 83 triệu đ/ha; tiếp đến các tỉnh miền Trung (12,8 tấn/ha), thu trên 74 triệu đ/ha nhờ có sản xuất vụ ba; ĐBSH nhờ năng suất cao nên sản lượng trên 1 ha cũng cao (11 tấn/ha). Tuy nhiên, chi sản xuất 2 vụ lúa nên thu nhập từ lúa khoảng gần 64 triệu đ/ha. Sản lượng trên ha thấp nhất là vùng núi phía Bắc (8,3 tấn/ha.năm), tổng thu nhập từ 1 ha lúa khoảng trên 48 triệu đ/ha (xem bảng 2).

*Bảng 2. Năng suất, sản lượng và tổng thu nhập tính trên 1 ha lúa*

Vùng	Năng suất t/ha				Thành tiền (1000đ/ha.năm) <sup>1</sup>
	Xuân	Hè Thu	Mùa	Tổng	
Miền núi phía Bắc	4,4	3,8		8,3	48.140
ĐBSH	5,8	5,2		11	63.800
Miền Trung	5,4	4,5	2,9	12,8	74.240
ĐBSCL	5,3	4,4	4,7	14,3	82.940
Trung bình	5,2	4,5	3,8	11,6	67.280

*Nguồn: Số liệu điều tra của Trung tâm Tư vấn PIM, 2012.*

### **b) Lợi nhuận và khả năng chi trả dịch vụ thủy nông của nông dân:**

Theo kết quả điều tra năm 2012 tại 14 TCDN thuộc 7 tỉnh của 4 vùng (miền núi phía Bắc, ĐBSH, miền Trung và ĐBSCL), mức đóng góp TLP nội đồng trung bình

hiện nay là khoảng 919.000 đồng/hộ/năm, chiếm khoảng 5,6% lợi nhuận từ sản xuất lúa<sup>2</sup>. Xu hướng chung là lợi nhuận thu được từ sản xuất càng cao thì mức độ đóng góp cho việc quản lý và phát triển thủy lợi nội đồng cũng cao hơn (xem Bảng 3).

*Bảng 3. Lợi nhuận từ sản xuất lúa và đóng góp thủy lợi phí nội đồng*

Vùng	Số TCDN điều tra	Tổng năng suất lúa (tấn/ha/năm)	Tổng thu (1000đ/ha/năm)	Lợi nhuận (1000đ/ha/năm)	Lợi nhuận từ SX lúa (1000đ/hộ)	TLP nội đồng (1000đ/hộ)	Tỷ lệ TLPNĐ/Lợi nhuận (%)
ĐBSCL	2	14,2	82.360	29.650	41.509	2.876	6,9
Miền Trung	4	12,8	74.240	26.726	12.027	499	4,1
ĐBSH	4	11	63.800	22.968	6.890	140	2,0
Miền núi phía Bắc	4	8,2	47.560	17.122	5.136	160	3,1
Trung bình		11,6	66.990	24.116	16.398	919	5,6

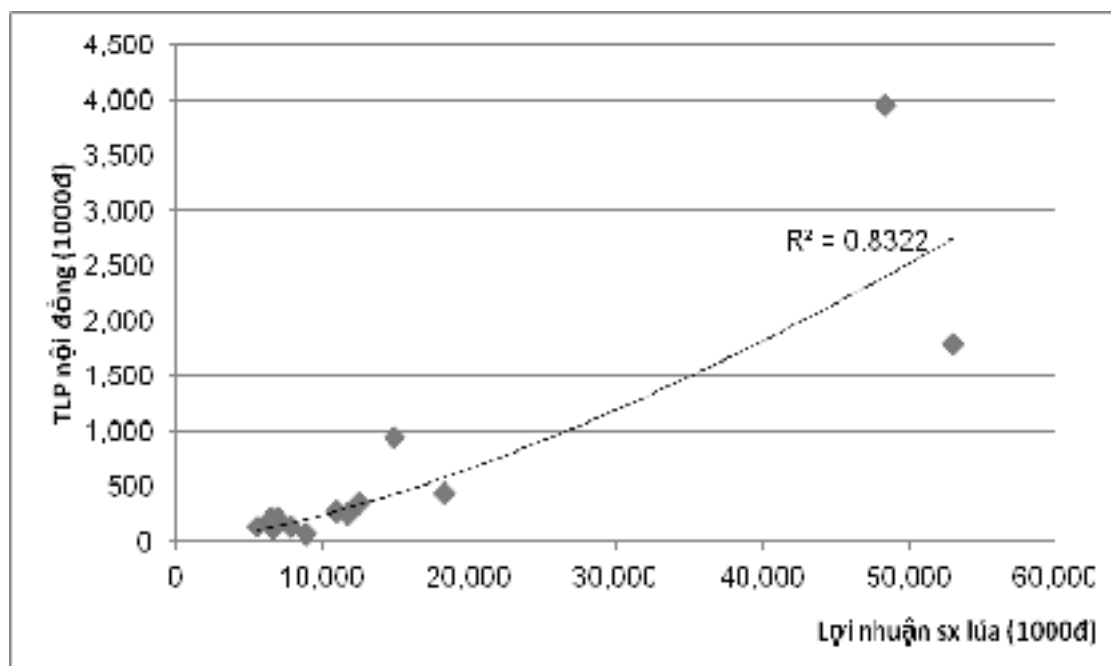
*Nguồn: Số liệu điều tra của Trung tâm Tư vấn PIM, 2012.*

<sup>1</sup> Giá thóc khô thời điểm tháng 9/2012 là 5.800 đồng/kg (<http://www.hoinongdan.org.vn/>)

<sup>2</sup> Theo kết quả nghiên cứu tại một số tỉnh ĐBSCL của Viện chính sách và chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn thực hiện năm 2009, lợi nhuận trung bình từ sản xuất lúa chiếm khoảng 36% tổng thu (tương đương với ước

tính chi phí và lợi nhuận từ sản xuất lúa của nông dân ĐBSCL được đăng tải trên trang [www.agroviet.gov.vn](http://www.agroviet.gov.vn) ngày 11/07/2012).

Hình 3 chỉ ra rằng việc đóng góp cho thủy lợi phí nội đồng có mối tương quan chặt chẽ (hệ số tương quan  $R^2=0,8322$ ) với thu nhập từ sản xuất lúa của hộ gia đình.



Hình 3. Quan hệ giữa lợi nhuận và mức đóng góp thủy lợi phí nội đồng

Tuy nhiên, mức TLP nội đồng ở các địa phương còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác. Trong khi ở các tỉnh thượng nguồn ĐBSCL (An Giang Đồng Tháp, Long An, Kiên Giang) việc đóng góp thủy lợi phí nội đồng được thực hiện trên cơ sở hiệp thương giữa TCDN với người sử dụng nước (do UBND không qui định mức trần TLP nội đồng) thì một số nơi, mức trần TLP nội đồng do UBND tỉnh thấp hơn chi phí cần thiết. Vì vậy, mặc dù dân đồng tình thu cao hơn nhưng không thực hiện được (Nhơn Hậu, Bình Định) hoặc phải làm “chui” (Nhơn Phong Bình Định).

- Vùng miền núi phía Bắc và ĐBSH, có mức đóng góp tương đối thấp, giảm xuống còn khoảng 1/3 so với trước miền TLP, chiếm khoảng 2-3,1% lợi nhuận từ trồng lúa của hộ gia đình. Ở một số tỉnh vùng ĐBSH, chẳng

hạn như Thái Bình, có sự cạnh tranh giữa TCDN với công ty trong cung cấp dịch vụ để hưởng nguồn cấp bù TLP. Do vậy, cần thử nghiệm mô hình Ban phát triển thủy lợi địa phương để đảm bảo sự phát triển thủy lợi nội đồng theo quy hoạch, hiệu quả, đồng thời có cơ chế cho mô hình đấu thầu cung cấp dịch vụ thủy lợi.

- Tại miền Trung, như Bình Định, mức đóng góp hiện tại chiếm khoảng 4,1% lợi nhuận từ sản xuất lúa của hộ, giảm khoảng 1/2 so với trước khi miễn TLP. Tuy nhiên, do mức trần TLP nội đồng của UBND tỉnh thấp hơn cần thiết nên nguồn thu của TCDN không đảm bảo chi phí sản xuất. Ở đây cần có nghiên cứu đánh giá mức trần TLP nội đồng phù hợp hoặc có cơ chế để mô hình hiệp thương với người dùng nước được thử nghiệm.

- Vùng thượng nguồn ĐBSCL, nhờ ưu thế sản xuất 3 vụ lúa, diện tích, quy mô hộ lớn, người sử dụng nước sẵn sàng đóng góp, chi trả dịch vụ thủy lợi trên có sở hiệp thương theo giá cả thị trường. Mức đóng góp cho thủy lợi phí lớn nhất cả nước (1.5-3.5 triệu đ/ha, chiếm đến 6,9% lợi nhuận từ trồng lúa của hộ gia đình) và mức đóng góp không có sự thay đổi trước-sau thực hiện miễn TLP. Các tổ chức HTDN đa dạng với các loại hình tư nhân, HTX NN, tập đoàn sản xuất. Việc kinh doanh dịch vụ thủy lợi mang lại hiệu quả/lợi ích kinh tế cho tổ chức cung cấp dịch vụ (cổ tức được chia đến 70%/năm).

Ở nhiều địa phương, do chưa có hướng dẫn và tuyên truyền đầy đủ nên người dân chưa hiểu rõ tinh thần chính sách miễn thủy lợi phí và cho rằng được miễn hết nên không phải đóng TLP nội đồng. Ở một số nơi có chất lượng dịch vụ tưới tiêu không đảm bảo, không có thông tin kịp thời về việc sử dụng kinh phí nên người dân không sẵn sàng chi trả cho dịch vụ thủy lợi nên có xu hướng các TCDN phải chuyển giao cho cộng đồng thôn quản lý và cung cấp dịch vụ tưới tiêu. Ví dụ tại Thôn Sần, Tân Thanh (Bắc Giang), dịch vụ tưới tiêu sau miễn TLP được chuyển giao cho cộng đồng thôn, xóm thực hiện. Người dân tham gia đóng góp TLP cho hoạt động tưới tiêu, 100% kinh phí cấp bù được cộng đồng thống nhất sử dụng để xây kênh, sửa chữa lớn công trình. Điều này cho thấy, tại đây, mô hình cộng đồng tham gia quản lý thủy nông nội đồng cần được khuyến khích.

Mặt khác, phân tích ở

Bảng cũng cho thấy, nếu chỉ dựa vào sản xuất lúa thì người nông dân từ miền Trung trở ra Bắc có thu nhập bình quân chỉ khoảng 167.000 đ/người/tháng tức là dưới ngưỡng

nghèo<sup>3</sup>. Với mức thu nhập như vậy, người nông dân từ miền Trung trở ra rất khó khăn trong việc tham gia đầu tư, đóng góp để quản lý và phát triển thủy lợi nội đồng. Giả thiết một TCDN cấp xã có quy mô trung bình khoảng 380 ha, với 800-900 hộ sử dụng nước (ví dụ HTXNN Phù Lưu, Hà Tĩnh), mức TLP nội đồng trung bình từ miền Trung trở ra là 266.500đ/hộ thì mỗi năm TCDN thu được khoảng 240 triệu đồng/năm, tương ứng kinh phí dành cho sửa chữa, bảo dưỡng công trình là gần 82 triệu đồng (34%). Với nguồn kinh phí này không thể đáp ứng đủ nhu cầu cải tạo HTTL nội đồng nếu đầu tư dàn trải trên toàn xã (ước tính chỉ đủ cứng hóa khoảng 100-150m kênh nội đồng). Do vậy, cần tập trung đầu tư vào những công trình hoặc hạng mục công trình cấp thiết theo thứ tự ưu tiên.

Bên cạnh việc đóng góp TLP phục vụ quản lý khai thác thủy lợi nội đồng, người dân còn tham gia đầu tư xây dựng hệ thống thủy lợi nội đồng. Tuy nhiên, theo điều tra tại 5 tỉnh thuộc vùng ĐBSH, miền Trung và ĐBSCL cho thấy, chỉ riêng vùng thượng nguồn ĐBSCL, người dân có khả năng đóng góp TLP nội đồng cao hơn nhờ thu nhập từ sản xuất lúa tốt hơn như đã phân tích ở trên nên có sự tham gia của các doanh nghiệp trong đầu tư và cung cấp dịch vụ tưới tiêu nội đồng; các vùng còn lại đều do nhà nước và nhân dân cùng làm, trong đó tỷ lệ kinh phí đầu tư trung bình của nhà nước và người dân đối với các trạm bơm nhỏ là 42:58% và đối với kênh mương nội đồng là 46:54% (xem bảng 4; Hình 4 và Hình 5).

<sup>3</sup> Tính toán cho một hộ gia đình có 4 người, thu nhập từ sản xuất lúa bình quân đầu người ở các tỉnh từ miền Trung trở ra chỉ đạt khoảng 167.000 đ/người/năm so với chuẩn nghèo khu vực nông thôn (giai đoạn 2011-2015) là 400.000 đ/người/tháng.



Bảng 4. Tỷ lệ trung bình tham gia đầu tư xây dựng hệ thống thủy lợi nội đồng ở một số tỉnh (%)

Tỉnh	Nhà nước		Doanh nghiệp	Dân	
	Trạm bơm nhỏ	Kênh mương	Trạm bơm nhỏ +kênh mương	Trạm bơm nhỏ	Kênh mương
Thái Bình	60	40	0	40	60
Bắc Ninh	0	50	0	100	50
Hà Tĩnh	80	65	0	20	35
Quảng Trị	0-60		0	40-100	
An Giang	14,1		21,6	64,3	

Nguồn: Số liệu điều tra thực địa 2011-2012



Hình 4. Người dân HTX Vũ Lạc, Thái Bình tham gia (41,3% kinh phí) đầu tư cải tạo HTTL nội đồng phục vụ canh tác lúa theo SRI



Hình 5. Người dân HTX Phù Lưu, Hà Tĩnh tham gia (50% kinh phí) nâng cấp HTTL nội đồng

#### IV. MỘT SỐ GIẢI PHÁP THỨC ĐẨY XÃ HỘI HÓA QUẢN LÝ VÀ PHÁT TRIỂN THỦY LỢI NỘI ĐỒNG

Trên cơ sở các đánh giá, phân tích về hiện trạng tổ chức quản lý, tác động của thể chế chính sách và hiện trạng sản xuất nông nghiệp, để xã hội hóa quản lý và phát triển HTTL nội đồng trong điều kiện thực thi miễn TLP hiện nay cần thực hiện một số giải pháp sau

- a) Về hình thức tổ chức quản lý thủy nông cơ sở
- (1) HTX nông nghiệp: do yếu tố lịch sử, ở các

tỉnh phía Bắc và Bắc Trung Bộ, hiện còn tồn tại rất nhiều HTX nông nghiệp, vì vậy việc củng cố, mở rộng thêm dịch vụ tưới tiêu ở những HTX này vừa tận dụng tốt những điều kiện hiện có của các HTXNN vừa đa dạng được lĩnh vực kinh doanh và thu nhập giúp HTXNN hoạt động tốt hơn.

- (2) Tổ chức dùng nước chuyên khâu: Đối với những vùng có trình độ sản xuất cao, quy mô ruộng đất bình quân theo đầu người lớn thì khả năng chi trả cho dịch vụ tưới tiêu sẽ tốt hơn và

do vậy, tài chính cho hoạt động của TCDN cũng có khả năng được đảm bảo nên có thể lựa chọn mô hình TCDN chuyên khâu

(3) Mô hình Ban Quản lý liên xã/xã-các HTX nông, lâm nghiệp/ cộng đồng thôn xóm: phù hợp với các tỉnh miền núi do các công trình thủy lợi ở các địa phương này chủ yếu có quy mô nhỏ.

(4) Mô hình tư nhân quản lý: khuyến khích các thành phần kinh tế trong xã hội cùng tham gia đầu tư xây dựng và quản lý khai thác (QLKT) các hệ thống thủy nông có quy mô phù hợp theo nhiều hình thức khác nhau, trong đó bao gồm cả phương thức hợp tác công – tư là một trong những giải pháp góp phần giảm đầu tư công và nâng cao hiệu quả quản lý các hệ thống thủy nông

#### b) Thể chế chính sách

(1) Xây dựng chính sách khuyến khích, thúc đẩy quan hệ hợp tác công - tư. Một số địa phương ở vùng thượng nguồn ĐBSCL như tỉnh An Giang, Đồng Tháp, Long An,... đã thực hiện chủ trương khuyến khích sự hợp tác giữa nhà nước và các thành phần kinh tế cùng xây dựng công trình và cung cấp dịch vụ tưới tiêu. Theo đó, bên cạnh việc tinh hỗ trợ mỗi vùng mở mới vụ 3 từ 2-2,5 triệu đồng/ha, phần còn lại sẽ huy động người dân đóng góp để xây dựng hoàn chỉnh các đê bao tiêu vùng thi địa phương cũng có cơ chế hỗ trợ, ưu đãi để các thành phần kinh tế ngoài nhà nước (HTX nông nghiệp, tổ hợp tác, doanh nghiệp, tư nhân) tham gia đầu tư xây dựng, quản lý khai thác các trạm bơm điện để cung cấp dịch vụ tưới tiêu cho người dân và thu TLP dựa trên mức giá thỏa thuận hàng vụ giữa nhà đầu tư với người dân trong thời gian được phép khai thác. Nhờ vậy, không chỉ diện tích vụ 3 được tăng lên, các hệ thống thủy nông nội đồng

hoàn chỉnh được quản lý tốt hơn, người dân có thêm thu nhập sẽ đóng góp nhiều hơn cho các tổ chức quản lý thủy nông cơ sở mà còn giảm được gánh nặng đầu tư công cho nhà nước.

(2) Cùng tham gia đầu tư và chia sẻ lợi ích: hiệu quả sử dụng nước được đánh giá tại mặt ruộng, nhưng TLP cấp bù theo quy định được tính đến cống đầu kênh của TCDN, tức là chưa đến mặt ruộng. Do vậy, để khuyến khích cộng đồng tham gia hoàn chỉnh hệ thống thủy lợi nội đồng qua đó góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng nước trên toàn hệ thống thủy nông, nhà nước cần có chính sách chia sẻ trách nhiệm và lợi ích phù hợp với từng đối tượng và điều kiện thực tiễn từng vùng, cụ thể là:

- Ngoại trừ các tỉnh vùng thượng nguồn ĐBSCL, tỷ lệ tham gia đầu tư của nhà nước và người dân trong xây dựng công trình thủy lợi nội đồng (cả trạm bơm nhỏ và kênh mương) là 40: 60%;

- Đối với các tỉnh thượng nguồn vùng ĐBSCL (An Giang, Đồng Tháp, Long An, Cần Thơ, Kiên Giang), tỷ lệ tham gia đầu tư của nhà nước-Doanh nghiệp-người dân là 15:35:50%, kết hợp với xem xét kéo dài thời hạn được phép khai thác của doanh nghiệp để đảm bảo lợi nhuận hợp lý cho doanh nghiệp tham gia đầu tư.

(3) Cho phép TCDN và người sử dụng nước thông qua hiệp thương để thống nhất mức thu TLP nội đồng để đảm bảo TCDN có đủ chi phí hợp lý cho các hoạt động và người dân nhận được chất lượng dịch vụ theo nhu cầu và mức phí họ chi trả.

#### V. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

(1) Xã hội hóa quản lý và phát triển thủy lợi nội đồng là yếu tố quan trọng nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi. Để

thực hiện thành công hiệu quả và bền vững cần áp dụng cách tiếp cận có sự tham gia theo hình thức “dưới lên-trên xuống” để đảm bảo sự thống nhất giữa chủ trương của các cấp chính quyền và sự đồng tình, tham gia của cộng đồng.

(2) Hiện nay các tổ chức quản lý và phát triển thủy lợi nội đồng rất đa dạng, bao gồm tư nhân, HTX nông nghiệp, HTX dịch vụ thủy nông, tổ hợp tác dùng nước và cộng đồng thôn, xóm. Cần có chiến lược phát huy vai trò của mọi tổ chức trong cung cấp dịch vụ tưới tiêu và quản lý HTTL nội đồng phù hợp với điều kiện thực tế địa phương, cụ thể là:

- Tại các vùng mà trồng trọt mang lại thu nhập khá, người dân sẵn sàng hơn trong chi trả cho dịch vụ thủy lợi, như ở ĐBSCL, cần khuyến khích các tổ chức tham gia cung cấp dịch vụ tưới, tiêu và áp dụng thử nghiệm mô hình hợp tác công tư trong đầu tư, quản lý khai thác công trình thủy lợi.

- Tại miền Trung và ĐBSH, thử nghiệm đấu thầu cung cấp dịch vụ tưới tiêu và hưởng kinh phí cấp bù thủy lợi phí, đồng thời cần thành lập các Ban phát triển thủy lợi địa phương để huy động, quản lý nguồn kinh phí phát triển nội đồng và đảm bảo phát triển công trình đúng trọng điểm, tuân thủ quy hoạch tổng thể... Ngoài ra cần có cơ chế cho phép tổ chức HTDN thu thủy lợi phí đảm bảo hoạt động trên cơ sở hiệp thương, không phụ thuộc mức trần thủy lợi phí do địa phương quy định.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Douglas L. Vermillion, 2004, *Tạo lập môi trường cho các tổ chức dùng nước hiệu quả và bền vững*. Hội thảo lần thứ 7 của mạng lưới PIM quốc tế, Albania.
- [2]. Phạm Bảo Dương, 2009, *Nghiên cứu cơ sở khoa học đề xuất chính sách bù đắp thu nhập cho những hộ sản xuất lúa trong vùng lúa chuyên canh đảm bảo an ninh lương thực quốc gia*.

- Tại các vùng với thu nhập từ trồng trọt không cao, cần phát huy vai trò của cộng đồng thôn, xóm trong quản lý thủy lợi nội đồng.

(3) Thủy lợi phí nội đồng có quan hệ chặt chẽ với thu nhập hộ gia đình từ trồng trọt. Do vậy, chuyển đổi cơ cấu cây trồng, thâm canh tăng vụ, phát triển thị trường tiêu thụ sản phẩm,... nhằm gia tăng lợi nhuận từ trồng trọt là giải pháp cơ bản góp phần tăng cường sự tham gia của người dân vào xây dựng và quản lý hệ thống thủy lợi nội đồng.

(4) Cùng tham gia đầu tư và chia sẻ lợi ích là phương thức phù hợp nhằm khuyến khích cộng đồng tham gia hoàn chỉnh hệ thống thủy lợi nội đồng. Tuy nhiên, tỷ lệ tham gia đầu tư cần dựa trên thu nhập của người sản xuất nông nghiệp và điều kiện thực tiễn từng vùng. Trong giai đoạn hiện nay, đối với các vùng chưa có khả năng huy động sự tham gia của doanh nghiệp thì tỷ lệ tham gia của nhà nước và người dân hợp lý là 40:60%; đối với các địa phương có điều kiện huy động doanh nghiệp tham gia, như thượng nguồn ĐBSCL, tỷ lệ tham gia đầu tư của nhà nước-Doanh nghiệp-người dân là 15:35:50%, kết hợp với xem xét kéo dài thời hạn được phép khai thác của doanh nghiệp để đảm bảo lợi nhuận hợp lý cho doanh nghiệp.

(5) Sửa đổi, ban hành các cơ chế chính sách để đồng bộ trong quản lý, khai thác công trình thủy lợi sẽ tạo điều kiện để thúc đẩy các thành phần xã hội tham gia xây dựng và quản lý thủy lợi nội đồng.

- [3]. Trần Tiến Khai, 2007, *Cải thiện đời sống nông dân Việt Nam trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế*. Hội nghị Khoa học thường niên, Viện Khoa học Kỹ thuật nông nghiệp miền Nam.
- [4]. Tổng cục Thủy lợi, 2012, *Báo cáo tổng hợp kết quả khảo sát thực trạng tổ chức và hoạt động của các tổ chức hợp tác dùng nước*.
- [5]. Lê Đức Thịnh, 2007, *Giải pháp chính sách nâng cao hiệu quả sử dụng của các nguồn lực đất đai, lao động, vốn tài chính trong giai đoạn công nghiệp hóa, hiện đại hóa*. Tham luận Hội thảo "Chiến lược Phát triển nông nghiệp, nông thôn và nông dân Việt Nam trong giai đoạn công nghiệp hoá và hội nhập".
- [6]. Trung tâm Tư vấn PIM, 2012, *Nghiên cứu đánh giá tình hình thực hiện PIM và đề xuất một số giải pháp thúc đẩy phát triển PIM ở Việt Nam*.