

PHÂN TÍCH THỰC TRẠNG VÀ ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP THỰC HIỆN PHÂN CẤP QUẢN LÝ CÔNG TRÌNH THỦY LỢI

Trần Chí Trung, Nguyễn Văn Kiên
Trung tâm tư vấn PIM

Tóm tắt: Công tác quản lý, khai thác công trình thủy lợi là yếu tố then chốt quyết định hiệu quả công trình thủy lợi, trong đó phân cấp quản lý công trình thủy lợi là một trong những giải pháp quan trọng công tác quản lý, khai thác công trình thủy lợi. Thực hiện Luật Thủy lợi và các văn bản liên quan, hầu hết các tỉnh đã quy định phân cấp công trình lớn và vừa cho tổ chức cấp tỉnh quản lý và phân cấp công trình thủy lợi nhỏ cho các tổ chức thủy lợi cơ sở quản lý. Tuy nhiên thực tế hiện nay một số địa phương thực hiện phân cấp công trình thủy lợi nhỏ cho tổ chức cấp tỉnh, cấp huyện quản lý. Trên cơ sở phân tích thực trạng phân cấp quản lý công trình thủy lợi ở các vùng miền, nghiên cứu này đề xuất các giải pháp thực hiện phân cấp quản lý để phát huy hiệu quả quản lý, khai thác công trình thủy lợi là (i) Giải pháp phân cấp công trình thủy lợi nhỏ cho cấp huyện quản lý (ii) Quy mô thủy lợi nội đồng phù hợp cho các vùng miền và (iii) Xác định điểm phân chia dịch vụ thủy lợi.

Từ khóa: Phân cấp quản lý công trình thủy lợi, thủy lợi cơ sở, thủy lợi nội đồng

Summary: Irrigation management is a key factor determining the efficiency of irrigation works, in which decentralization of irrigation management is one of the important solutions for management of irrigation works. Implementing the Law on Irrigation and related documents, most provinces have stipulated decentralization of large and medium irrigation schemes for provincial organizations and decentralization of small irrigation schemes to water user organizations. However, some localities now decentralized small irrigation schemes for provincial and district organizations. Based on analyzing current situation of decentralization of irrigation management in different regions, this research proposes solutions to implement decentralization of irrigation management to promote efficiency of management and exploitation of irrigation works, including: i) Solution to decentralize small irrigation works for district level, (ii) On-farm irrigation scale suitable for different regions, and (iii) Determine the distribution point for irrigation services.

Keywords: Decentralization of irrigation management, water user organization, on-farm irrigation

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Công tác quản lý, khai thác công trình thủy lợi là yếu tố then chốt quyết định hiệu quả công trình thủy lợi (CTTL), trong đó phân cấp quản lý công trình thủy lợi là một trong những giải pháp quan trọng công tác quản lý, khai thác công trình thủy lợi. Theo Huppert và các cộng sự (2001) thì phân cấp quản lý công trình thủy

lợi là sự phân công trách nhiệm từ các cơ quan quản lý công trình thủy lợi Trung ương cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị cấp dưới, ở địa phương. Do vậy việc quản lý CTTL hiệu quả không chỉ đơn thuần là thiết kế một tổ chức quản lý thích hợp, mà cần phải tạo nên một mô hình gồm nhiều tổ chức khác nhau, được phân cấp nhiệm vụ và quyền lợi rõ ràng nhưng lại hoạt động và

Ngày nhận bài: 31/8/2021
Ngày thông qua phản biện: 22/9/2021

Ngày duyệt đăng: 12/10/2021

kết hợp với nhau trong một khung thể chế thống nhất phù hợp. Nghiên cứu về quản lý tưới ở các nước Châu Á, Wantanabe (2003) cho thấy sự phân cấp quản lý ở một số nước Châu Á chủ yếu là làm rõ được trách nhiệm đối với vận hành và duy tu bảo dưỡng và cơ chế tài chính của các công ty, hoặc tổ chức quản lý CTTL do nhà nước thành lập và các tổ chức của người dùng nước.

Luật Thủy lợi và các văn bản triển khai luật quy định rõ các hoạt động thủy lợi, quyền, trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức, cá nhân về thủy lợi. Điều 21 Luật Thủy lợi quy định trách nhiệm quản lý đối với công trình thủy lợi sử dụng vốn nhà nước là Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quản lý công trình thủy lợi quan trọng đặc biệt, công trình thủy lợi mà việc khai thác và bảo vệ liên quan đến 02 tỉnh trở lên, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý hoặc phân cấp cho cấp huyện quản lý công trình thủy lợi trên địa bàn căn cứ vào điều kiện cụ thể của địa phương. Thực hiện quy định này hầu hết các tỉnh đã quy định phân cấp công trình lớn và vừa có yêu cầu vận hành phức tạp cho tổ chức cấp tỉnh quản lý, chủ yếu là công ty khai thác thủy lợi và phân cấp công trình thủy lợi nhỏ có yêu cầu vận hành đơn giản cho cấp huyện để Ủy ban nhân dân huyện giao cho tổ chức thủy lợi cơ sở (TLCS) quản lý. Tuy nhiên, do điều kiện công trình, năng lực quản lý ở các vùng miền khác nhau, nên một số địa phương thực hiện phân cấp công trình thủy lợi nhỏ cho tổ chức cấp tỉnh, cấp huyện quản lý. Thực hiện phân cấp quản lý công trình thủy lợi có ảnh hưởng lớn đến hiệu quả quản lý, khai thác hiệu quả công trình thủy lợi. Theo cách tiếp cận đó, bài báo này phân tích thực trạng phân cấp quản lý công trình thủy lợi ở các vùng miền, từ đó đề xuất giải pháp thực hiện phân cấp quản lý công trình thủy lợi để phát huy hiệu quả quản lý, khai thác công trình thủy lợi.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Các phương pháp nghiên cứu được áp dụng trong

phân tích thực trạng và đề xuất giải pháp thực hiện phân cấp quản lý công trình thủy lợi là:

- Phương pháp kế thừa các kết quả từ các tài liệu liên quan.

- Phương pháp thu thập thông tin: Thu thập thông tin thứ cấp bao gồm các tài liệu, văn bản chính sách, báo cáo của các cơ quan trung ương và địa phương. Thu thập thông tin sơ cấp bao gồm tổ chức các buổi tọa đàm (expert meeting), sử dụng các bảng hỏi (structured survey) để thu thập thông tin ở Sở NN&PTNT, Chi cục Thủy lợi các tỉnh điều tra. Thực hiện điều tra tại 15 tỉnh đại diện cho điều kiện công trình và tình hình phân cấp quản lý ở các vùng miền là: tỉnh Bắc Kạn, Tuyên Quang, Hòa Bình (vùng MNPB), Vĩnh Phúc, tỉnh Nam Định, Thái Bình (vùng ĐBSH), tỉnh Nghệ An, Hà Tĩnh, Thừa Thiên-Huế (vùng Trung bộ), Gia Lai (vùng Tây Nguyên), Tây Ninh, Đồng Nai (Đồng Nam Bộ), tỉnh An Giang, Sóc Trăng, Kiên Giang (vùng ĐBSCL).

Phương pháp xử lý thông tin: Phân tích định lượng tập trung vào thống kê mô tả, so sánh nhằm phân tích các kết quả điều tra. Phân tích định tính dựa trên các ý kiến và đánh giá của đối tượng cung cấp thông tin, có sự đối chiếu giữa các nguồn cung cấp thông tin.

- Phương pháp chuyên gia để lấy ý kiến từ các chuyên gia quản lý nhà nước, các tổ chức khoa học.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

3.1. Thực trạng phân cấp quản lý công trình thủy lợi

a) Tình hình triển khai thực hiện chính sách phân cấp quản lý công trình thủy lợi:

Phân cấp quản lý khai thác công trình thủy lợi được thực hiện theo Thông tư 65/2008/TT-BNNPTNT trước đây và hiện nay là Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT để triển khai thực hiện Luật Thủy lợi. Trên cơ sở hướng dẫn của Bộ NN&PTNT, các tỉnh thành ban hành quyết định phân cấp quản lý công trình thủy lợi trên địa bàn

tỉnh. Sau 5 năm thực hiện Thông tư 65/2008/TT-BNNPTNT đã có 39 địa phương trên toàn quốc (62%) thực hiện phân cấp theo hướng dẫn của Bộ NN-PTNT (TCTL, 2015). Trong đó, có 14 tỉnh xây dựng mới quy định về phân cấp, 14 tỉnh điều chỉnh quyết định cũ cho phù hợp với hướng dẫn, 11 tỉnh rà soát, đánh giá quy định đang thực hiện đã phù hợp với hướng dẫn của Bộ.

Theo báo cáo đánh giá hiệu quả quản lý, khai thác công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng của Sở NN&PTNT ở 53 tỉnh đến tháng 6/2020 đã có 28 tỉnh ban hành quyết định phân cấp quản lý công trình thủy lợi theo Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT. Các tỉnh chưa ban hành quy định phân cấp quản lý công trình thủy lợi là các tỉnh còn áp dụng phân cấp quản lý theo Thông tư 65/2010/TT-BNNPTNT và một số tỉnh sẽ triển khai thực hiện phân cấp quản lý theo Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT trong thời gian tới.

- Nhìn chung, các tỉnh phân cấp công trình thủy lợi nhỏ có quy mô theo Nghị định 67/2018/NĐ-CP cho cấp huyện quản lý. Theo Nghị định 67/2018/NĐ-CP, công trình đập, hồ chứa nước nhỏ là đập có chiều cao dưới 10m hoặc hồ chứa nước có dung tích toàn bộ dưới 500.000 m³; trạm bơm nhỏ có tổng lưu lượng dưới 3.600 m³/h; cống lấy nước nhỏ đối với vùng Đồng bằng sông Cửu Long có chiều rộng dưới 10m, đối với các vùng còn lại dưới 5m. Tuy nhiên, một số tỉnh phân cấp theo quy mô diện tích tưới của công trình hay theo phạm vi phục vụ tưới tiêu của công trình trong phạm vi xã. Về phân cấp theo quy mô diện tích tưới, các tỉnh tỉnh vùng đồng bằng quy định phân cấp công trình có quy mô dưới 200ha cho cấp

huyện quản lý, tuy nhiên ở vùng Miền núi phía Bắc, do hầu hết các công trình có quy mô phục vụ dưới 50ha, như tỉnh Bắc Kạn quy định phân cấp công trình quy mô dưới 5ha cho tổ chức cấp huyện quản lý. Trong khi đó, một số tỉnh không đưa ra tiêu chí phân cấp quản lý mà thực hiện phân cấp quản lý theo điều kiện công trình của địa phương.

- Hầu hết các tỉnh không quy định quy mô thủy lợi nội đồng (TLNĐ) và điểm giao nhận sản phẩm dịch vụ thủy lợi. Trong số 28 tỉnh ban hành quyết định phân cấp quản lý công trình thủy lợi theo Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT, chỉ có 11 tỉnh quy định về quy mô thủy lợi nội đồng, nhưng cũng không quy định điểm giao nhận sản phẩm dịch vụ thủy lợi. Nhìn chung các tỉnh đều quy định quy mô TLNĐ nhỏ hơn nhiều so với Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT. Đối với các tỉnh Miền núi phía Bắc, tỉnh Yên Bái quy định quy mô TLNĐ chỉ là 0,5ha, tỉnh Hòa Bình là 30ha, đối với các tỉnh vùng Đồng bằng sông Hồng, Trung du, duyên hải miền Trung, Tây Nguyên, Đông Nam bộ quy định quy mô TLNĐ cho khu vực miền núi 30-50ha, khu vực đồng bằng từ 25-200ha. Tỉnh Kiên Giang ở vùng Đồng bằng sông Cửu long quy định quy mô thủy lợi nội đồng là 100ha.

b) Kết quả thực hiện phân cấp quản lý công trình thủy lợi:

Thực hiện quyết định phân cấp quản lý công trình thủy lợi, các tỉnh đã giao hoặc đặt hàng công trình lớn và vừa cho tổ chức cấp tỉnh quản lý nên vấn đề quan tâm ở đây là phân cấp quản lý công trình thủy lợi nhỏ. Kết quả thực hiện phân cấp quản lý công trình thủy lợi nhỏ của 53 tỉnh đến tháng 6/2020 được tổng hợp theo vùng miền được thể hiện ở Bảng 1.

Bảng 1: Kết quả thực hiện phân cấp quản lý công trình thủy lợi nhỏ theo các vùng

TT	Vùng	Tổng số	Số lượng		Tỷ lệ	
			Tỉnh	Huyện	Tỉnh	Huyện
1	Vùng MNPB	21.629	6.092	15.537	28,2%	71,8%
2	Vùng ĐBSH	77.000	13.244	63.756	17,2%	82,8%
3	Vùng Bắc Trung bộ	19.730	1.042	18.688	5,3%	94,7%

TT	Vùng	Tổng số	Số lượng		Tỷ lệ	
			Tỉnh	Huyện	Tỉnh	Huyện
4	Vùng Nam Trung bộ	3.654	118	3.536	3,2%	96,8%
5	Vùng Tây Nguyên	1.942	650	1.292	33,5%	66,5%
6	Vùng Đông Nam bộ	9.831	54	9.777	0,5%	99,5%
7	Vùng ĐBSCL	12.635	787	11.848	6,2%	93,8%

Nguồn: Báo cáo của các Sở NN&PTNT, 2020

Từ kết quả tổng hợp ở bảng trên, kết quả chủ yếu thực hiện phân cấp quản lý công trình thủy lợi nhỏ ở các vùng miền như sau:

Công trình thủy lợi nhỏ cơ bản đã được phân cấp cho cấp huyện quản lý, tỷ lệ trung bình ở cả nước là 93,8%. Các vùng có tỷ lệ lớn công trình thủy lợi nhỏ được phân cấp cho cấp huyện quản lý là vùng Đông Nam bộ, Nam Trung bộ, Bắc Trung bộ và vùng Đồng bằng sông Cửu long với tỷ lệ phân cấp tương ứng là 99,5%, 96,8%, 94,7% và 93,8%.

Tỷ lệ công trình thủy lợi nhỏ được phân cấp cho cấp tỉnh quản lý trung bình ở cả nước là 6,2%. Các vùng có tỷ lệ lớn công trình thủy lợi nhỏ được phân cấp cho cấp tỉnh quản lý là vùng Tây Nguyên và Miền núi phía Bắc với tỷ lệ phân cấp

tương ứng là 33,5% và 28,2%,

c) Tổ chức quản lý, khai thác công trình thủy lợi nhỏ:

Công trình thủy lợi nhỏ được phân cấp cho cấp huyện quản lý chủ yếu được Ủy ban nhân dân huyện giao cho các tổ chức thủy lợi cơ sở (TLCS) quản lý, tuy nhiên ở một số tỉnh thì Ủy ban nhân dân huyện lại giao cho tổ chức cấp huyện quản lý một số công trình, còn lại mới giao cho tổ chức TLCS. Do vậy có thể nói hiện nay tồn tại tới 3 loại hình tổ chức quản lý, khai thác công trình thủy lợi nhỏ là tổ chức cấp tỉnh, tổ chức cấp huyện và tổ chức TLCS. Ở một số địa phương, do chưa thành lập được tổ chức thủy lợi cơ sở, nên Ủy ban nhân dân cấp xã đang thực hiện nhiệm vụ của tổ chức TLCS.

Bảng 2: Tổ chức quản lý, khai thác công trình thủy lợi nhỏ ở các tỉnh điều tra

TT	Tỉnh	Tổng cộng	Đơn vị			Tỷ lệ		
			Tỉnh	Huyện	TLCS	Tỉnh	Huyện	TLCS
1	Bắc Kạn	1,157	50		1,107	4.3%		95.7%
2	Tuyên Quang	1,411			1,411			100%
3	Hòa Bình	1,732	334		1,389	19.3%		80.7%
4	Vĩnh Phúc	2,718	2,718			100%		
5	Nam Định	46,206	5,514		40,692	11.9%		88.1%
6	Thái Bình	3,581	563		3,018	15.7%		84.3%
7	Nghệ An	2,062	325		1,737	15.8%		84.2%
8	Hà Tĩnh	1,081			1,081			100%
9	Thừa Thiên- Huế	492	46	66	380	9.3%	13.4%	77.2%
10	Gia Lai	123	40	32	22	32.5%	26.0%	41.5%
11	Đồng Nai	97	11	77	23	11.3%	79.4%	9.3%
12	Tây Ninh	116			116			100%
13	An Giang	5,489	2,683	1,987	819	48.9%	36.2%	14.9%

TT	Tỉnh	Tổng cộng	Đơn vị			Tỷ lệ		
			Tỉnh	Huyện	TLCS	Tỉnh	Huyện	TLCS
14	Sóc Trăng	821	121		685	14.7%		85.3%
15	Kiên Giang	819	127	10	682	15.5%	1.2%	83.3%
	Bình quân		6,780	80	50,574	22,6%	8,0%	69,4%

Từ kết quả tổng hợp ở Bảng 2, số lượng và tỷ lệ các loại hình tổ chức quản lý, khai thác công trình thủy lợi nhỏ ở các tỉnh điều tra như dưới đây.

Công trình thủy lợi nhỏ hầu hết được phân cấp cho các tổ chức thủy lợi cơ sở quản lý, tỷ lệ bình quân là 69,4%, một số tỉnh có tổ chức thủy lợi cơ sở quản lý toàn bộ công trình thủy lợi nhỏ trên địa bàn tỉnh là Tuyên Quang, Hà Tĩnh, Tây Ninh.

Ở nhiều địa phương, các đơn vị cấp tỉnh, chủ yếu là Công ty khai thác thủy lợi và một số đơn vị sự nghiệp như Trung tâm quản lý thủy nông, Ban quản lý CTTL quản lý công trình thủy lợi nhỏ chiếm tới 22,6% tổng số công trình thủy lợi nhỏ trên địa bàn tỉnh. Các tỉnh có tỷ lệ lớn công trình thủy lợi nhỏ do tổ chức cấp tỉnh quản lý là An Giang, Gia Lai với tỷ lệ tương ứng là 48,9%, 32,5%. Trong những năm gần đây, tỉnh Vĩnh Phúc bàn giao toàn bộ công trình thủy lợi nhỏ cho công ty khai thác công trình thủy lợi quản lý

Một số địa phương hình thành các tổ chức cấp huyện như trung tâm, ban, đội thủy lợi trực thuộc Phòng NN&PTNT hay trực thuộc Ủy ban nhân dân huyện để quản lý công trình thủy lợi vừa và nhỏ, trong đó quản lý công trình thủy lợi nhỏ có tỷ lệ bình quân là 8%. Tỉnh Đồng Nai thành lập Ban quản lý khai thác công trình thủy lợi cấp huyện để quản lý tới 79,4% công trình thủy lợi nhỏ. Tỉnh Gia Lai hình thành Đội khai thác công trình thủy lợi ở huyện Ia Grai quản lý, khai thác công trình thủy lợi nhỏ chiếm tỷ lệ 26%. Trong khi đó, tỉnh An Giang thành lập Trạm thủy lợi huyện, liên huyện trực thuộc Chi cục thủy lợi quản lý tới 36,2% tổng số công trình thủy lợi nhỏ trên địa bàn tỉnh.

d. Hiệu quả thực hiện phân cấp quản lý công trình thủy lợi:

Thực hiện phân cấp quản lý công trình thủy lợi đã giúp cho việc phân công trách nhiệm rõ ràng giữa tổ chức khai thác thủy lợi cấp tỉnh và tổ chức TLCS để công tác quản lý, khai thác công trình thủy lợi ngày càng nền nếp, ổn định hơn. Thực hiện phân cấp quản lý đã phát huy vai trò của các tổ chức TLCS quản lý, khai thác hiệu quả công trình thủy lợi nhỏ. Một số tỉnh hoàn thành phân cấp quản lý đều khẳng định rằng công trình được giao cho tổ chức TLCS tuy chưa có nhiều chuyển biến rõ nét về chất lượng, nhưng vẫn đảm bảo phục vụ diện tích gieo trồng hàng năm.

Kết quả triển khai thực hiện phân cấp quản lý CTTL theo Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT ở các địa phương là yếu tố quan trọng để triển khai Luật Thủy lợi, phát huy vai trò của các tổ chức TLCS quản lý, khai thác hiệu quả công trình thủy lợi nhỏ đáp ứng đủ nhu cầu nước cho sản xuất nông nghiệp và dân sinh, giảm chi phí cho quản lý, vận hành để tăng nguồn kinh phí cho bảo trì công trình thủy lợi

đ. Các bất cập, nguyên nhân:

- Ở nhiều địa phương, còn tỷ lệ lớn các công trình thủy lợi nhỏ và thậm chí rất nhỏ được phân cấp cho các đơn vị cấp tỉnh quản lý. Một trong những nguyên nhân của bất cập này là trên thực tế, các công trình thủy lợi được đầu tư xây dựng bằng nhiều nguồn vốn khác nhau (bao gồm cả ngân sách nhà nước, do Hợp tác xã và cộng đồng đầu tư,...) nên cũng hình thành nên nhiều loại hình tổ chức quản lý, khai thác khác nhau, do vậy, khi thực hiện phân cấp nhiều địa phương đã giữ nguyên hiện trạng, không thay đổi tổ chức quản lý, khai thác công trình. Tổ

chức cấp tỉnh quản lý công trình công trình thủy lợi nhỏ dẫn tới nhiều bất cập. Ở vùng Miền núi phía Bắc, công ty phải quản lý số lượng lớn công trình thủy lợi nhỏ, nên công ty không đủ nhân lực để quản lý các hồ đập nhỏ lẻ phân tán trên địa bàn miền núi phức tạp, do vậy, công ty chủ yếu quản lý vận hành công trình đầu mối, còn điều tiết phân phối nước là do các tổ thủy nông thôn bản thực hiện, thậm chí một số công ty lại khoán cho địa phương quản lý.

- Ở nhiều địa phương tồn tại các tổ chức cấp huyện như trung tâm, ban, trạm, đội thủy lợi huyện là đơn vị sự nghiệp quản lý công trình thủy lợi nhỏ chưa phù hợp với Luật Thủy lợi, trong khi hiện nay chưa có cơ chế chính sách đối với loại hình tổ chức này. Nguyên nhân dẫn đến sự hình thành các tổ chức cấp huyện quản lý công trình thủy lợi nhỏ là tổ chức TLCS không đủ năng lực để vận hành, bảo trì một số công trình thủy lợi nhỏ, nhất là đối với quản lý an toàn hồ đập, trạm bơm điện.

- Hầu hết các tỉnh không quy định quy mô thủy lợi nội đồng, cũng như xác định vị trí điểm giao nhận sản phẩm dịch vụ thủy lợi dẫn đến không xác định rõ ràng trách nhiệm giữa công ty và tổ chức TLCS. Nhiều tuyến kênh thuộc trách nhiệm của công ty, kinh phí hỗ trợ tiền sản phẩm dịch vụ thủy lợi được chuyển cho công ty, nhưng các tổ thủy nông thôn bản phải vận hành, bảo dưỡng công trình,

Một vấn đề khác là còn một số địa phương chưa thực hiện chuyển giao công trình theo quyết định phân cấp quản lý của tỉnh. Như ở tỉnh Nam Định, có công ty chưa nhận bàn giao hết kênh mương, hoặc có công ty được thanh toán kinh phí hỗ trợ tiền sản phẩm dịch vụ thủy lợi 100% cho diện tích tưới tiêu chủ động hoàn toàn, nhưng các Hợp tác xã vẫn phải đầu tư kinh phí bơm tát nước vào kênh nội đồng. Mô hình giao công trình thủy lợi nhỏ giao cho công ty khai thác thủy lợi quản lý ở tỉnh Vĩnh Phúc đến nay đã nảy sinh nhiều vấn đề, nhất là vấn đề điều hành nước đến tận mặt ruộng và bảo trì công

trình.

3.2 Đề xuất một số giải pháp thực hiện phân cấp quản lý công trình thủy lợi

3.2.1 Cơ sở đề xuất

a) Cơ sở pháp lý:

- Điều 23 Luật Thủy lợi quy định chủ thể khai thác công trình thủy lợi bao gồm: Doanh nghiệp, Tổ chức thủy lợi cơ sở và cá nhân. Điều 50 Luật Thủy lợi quy định Tổ chức thủy lợi cơ sở quản lý, khai thác công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng, bao gồm các loại hình Hợp tác xã, Tổ hợp tác.

- Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT quy định quy mô TLNĐ theo diện tích tưới, tiêu thiết kế của khu vực tưới, tiêu đối với vùng Miền núi nhỏ hơn hoặc bằng 50 ha, vùng Đồng bằng sông Hồng nhỏ hơn hoặc bằng 250 ha, vùng Trung du, duyên hải miền Trung, Tây Nguyên, Đông Nam bộ: Nhỏ hơn hoặc bằng 200 ha và vùng Đồng bằng sông Cửu Long nhỏ hơn hoặc bằng 400 ha. Trường hợp tổ chức thủy lợi cơ sở đáp ứng điều kiện năng lực, việc mở rộng quy mô TLNĐ do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định.

- Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT quy định vị trí điểm giao nhận sản phẩm, dịch vụ thủy lợi giữa tổ chức, cá nhân khai thác công trình với tổ chức thủy lợi cơ sở là vị trí được xác định theo quy mô TLNĐ; Các trường hợp không xác định được vị trí cụ thể thì tổ chức, cá nhân cung cấp và tổ chức, cá nhân sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi tự thỏa thuận điểm giao nhận sản phẩm, dịch vụ thủy lợi.

b) Cơ sở lý luận:

- Phân cấp công trình thủy lợi nhỏ cho tổ chức TLCS quản lý sẽ tăng cường trách nhiệm của người sử dụng nước tham gia quản lý, khai thác hiệu quả công trình thủy lợi nhỏ Do công trình thủy lợi trực tiếp phục vụ tưới tiêu cho sản xuất nông nghiệp của người nông dân, hiệu quả hoạt động của công trình thủy lợi sẽ tác động trực tiếp đến sản xuất nông nghiệp và thu nhập của người dân, nên người dùng nước sẽ có trách

nhiệm hơn trong việc quản lý, bảo vệ công trình. Phát huy sự tham gia của người sử dụng nước quản lý công trình thủy lợi nhỏ sẽ giảm chi phí cho quản lý, vận hành để tăng nguồn kinh phí cho bảo trì công trình thủy lợi

- Xác định được quy mô TLNĐ sẽ làm rõ ràng trách nhiệm quản lý, vận hành và bảo trì công trình giữa công ty và tổ chức TLCS trong hệ thống thủy lợi được phân cấp cho công ty quản lý. Xác định quy mô thủy lợi nội đồng sẽ ảnh hưởng tới số lượng kênh mương, khối lượng bảo dưỡng, nạo vét kênh mương đối với công ty. Do vậy, quy mô thủy lợi nội đồng cần phù hợp với điều kiện công trình, năng lực quản lý của các tổ chức TLCS

- Cùng với việc xác định quy mô TLNĐ thì việc xác định được điểm giao nhận sản phẩm, dịch vụ thủy lợi để xác định rõ ràng trách nhiệm quản lý, vận hành và bảo trì công trình giữa công ty và tổ chức TLCS trong hệ thống thủy lợi được phân cấp cho công ty quản lý, góp phần đem lại

hiệu quả tích cực nâng cao hiệu quả quản lý công trình thủy lợi. Việc xác định được điểm giao nhận sản phẩm, dịch vụ thủy lợi còn là cơ sở để xác định chế phân bổ sử dụng tiền hỗ trợ giá sản phẩm dịch vụ thủy lợi giữa công ty và tổ chức TLCS. Khi tổ chức TLCS quản lý vượt quá quy mô TLNĐ thì công ty cần chia sẻ một phần tiền hỗ trợ giá sản phẩm dịch vụ thủy lợi cho tổ chức TLCS theo nội dung, khối lượng thực tế tổ chức TLCS thực hiện.

c) Cơ sở thực tiễn:

- Các công trình thủy lợi nhỏ phân cấp cho tổ chức TLCS quản lý sẽ giảm được chi phí, trong khi đảm bảo chất lượng dịch vụ thủy lợi. Luận giải này được minh chứng qua so sánh hiệu quả về vận hành, bảo trì công trình và cơ cấu, tỷ lệ chi phí từ tiền hỗ trợ sản phẩm dịch vụ thủy lợi cho quản lý, khai thác công trình thủy lợi nhỏ giữa mô hình công ty khai thác thủy lợi ở tỉnh Bắc Kạn và mô hình Ban quản lý công trình thủy lợi cơ sở ở tỉnh Tuyên Quang.

Bảng 3: So sánh hiệu quả quản lý, khai thác công trình thủy lợi nhỏ giữa công ty và tổ chức TLCS

Hiệu quả	Mô hình Công ty quản lý (tỉnh Bắc Kạn)	Mô hình Tổ chức TLCS quản lý (tỉnh Tuyên Quang)
Vận hành công trình	Công ty có lực lượng cán bộ kỹ thuật vận hành công trình Việc xây dựng kế hoạch, tổ chức thực hiện kế hoạch tưới khó đáp ứng được nhu cầu tưới thực tế do công ty không đủ nhân lực để quản lý số lượng lớn công trình thủy lợi nhỏ lẻ phân tán trên địa bàn miền núi phức tạp Công ty chủ yếu quản lý vận hành công trình đầu mối, còn điều tiết phân phối nước là do các tổ thủy nông thôn bản thực hiện, thậm chí công ty lại khoán một số hạng mục cho địa phương quản lý.	Tổ chức TLCS đủ năng lực, kinh nghiệm vận hành công trình thủy lợi nhỏ Xây dựng kế hoạch, tổ chức thực hiện kế hoạch tưới có sự tham gia, đáp ứng được nhu cầu tưới thực tế do tổ chức TLCS có các tổ vận hành điều tiết nước cho từng công trình trên địa bàn xã
Bảo trì công trình	Thực hiện bảo dưỡng công trình không thường xuyên	Thực hiện bảo dưỡng công trình thường xuyên

Hiệu quả	Mô hình Công ty quản lý (tỉnh Bắc Kạn)	Mô hình Tổ chức TLCS quản lý (tỉnh Tuyên Quang)
	Thực hiện sửa chữa nhỏ không kịp thời, ảnh hưởng đến sản xuất	Kịp thời sửa chữa nhỏ phục vụ sản xuất
Cơ cấu chi phí từ tiền hỗ trợ giá sản phẩm DVTL	Chi phí quản lý, vận hành tới 60-65% do bộ máy quản lý công kênh, lương cho nhân viên kỹ thuật 4-5 tr. đồng/tháng Chi phí cho bảo trì thường xuyên, sửa chữa lớn: 35-40%	Chi phí quản lý, vận hành 35-40% do bộ máy quản lý gọn nhẹ, lương cho ban quản lý 1,6-1,8 triệu đồng/tháng, thù lao cho thủy nông viên 100-200 ngàn đồng/tháng Chi phí cho bảo trì thường xuyên, sửa chữa lớn: 60-65%

- Hầu hết các tỉnh hiện nay chưa quy định về quy mô TLND. Đối với các địa phương đã quy định về quy mô TLND thì quy mô TLND nhỏ hơn nhiều so với Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT. Đối với các tỉnh vùng MNPB, quy định quy mô TLND tới 0.5ha như ở tỉnh Yên Bái chưa phát huy được trách nhiệm của tổ chức TLCS, hơn nữa cũng phản ánh được thực trạng trách nhiệm của công ty, do công ty không đủ nhân lực để quản lý tới các kênh nội đồng trong điều kiện công trình nhỏ lẻ, phân tán ở vùng miền núi. Quy định quy mô TLND tới 30ha ở tỉnh Hòa Bình cũng không phù hợp với nhiều tỉnh vùng MNPB, do hầu hết các kênh cấp 3, kênh nội đồng của các công trình thủy lợi có phạm vi phục vụ tưới tiêu phổ biến dưới 10ha. Đối với các tỉnh vùng đồng bằng, các tỉnh quy định quy mô TLND từ 25-100ha do hầu hết các kênh cấp 3, kênh nội đồng có phạm vi phục vụ tưới tiêu phổ biến dưới 100ha.

- Trong thực tế, hầu hết các tỉnh chưa quy định quy mô thủy lợi nội đồng nên cũng không thể xác định được điểm phân chia dịch vụ thủy lợi. Kể cả các tỉnh đã quy định quy mô thủy lợi nội đồng, cũng không có hướng dẫn xác định vị trí điểm giao nhận sản phẩm dịch vụ thủy lợi.

3.2.2 Một số giải pháp thực hiện phân cấp quản lý công trình thủy lợi

1. Giải pháp phân cấp công trình thủy lợi nhỏ cho cấp huyện quản lý:

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cần phân cấp công trình thủy lợi nhỏ cho cấp huyện quản lý, ủy ban nhân dân cấp huyện giao kế hoạch hoặc thực hiện đặt hàng cho các tổ chức TLCS quản lý, khai thác công trình thủy lợi nhỏ.

Trường hợp ở một số địa phương, như ở vùng MNPB, Đông Nam bộ, ĐBSCL việc giao các công trình độc lập, phân tán cho công ty khai thác thủy lợi quản lý không là không hiệu quả, trong khi đó trong giai đoạn hiện nay các tổ chức TLCS chưa đủ năng lực để vận hành, bảo trì một số công trình hồ chứa, trạm bơm, Ủy ban nhân dân huyện giao cho tổ chức cấp huyện quản lý. Mô hình tổ chức cấp huyện phù hợp là Trạm thủy lợi quản lý công trình thủy lợi vừa và nhỏ trên địa bàn huyện. Đối với các địa phương hiện nay đã có tổ chức quản lý thủy lợi cấp huyện cần xem xét áp dụng mô hình Trạm thủy lợi huyện. Mặc dù Trạm thủy lợi huyện không phù hợp với quy định của Luật Thủy lợi và pháp luật hiện hành đối với tổ chức khai thác công trình thủy lợi, nhưng Trạm thủy lợi cấp huyện có ưu điểm là phù hợp với nhu cầu thực tiễn hiện nay, tổ chức bộ máy quản lý công trình thủy lợi gọn nhẹ, tận dụng được các tổ chức quản lý cấp huyện ở một số tỉnh hiện nay.

Để tạo hành lang pháp lý cho Trạm thủy lợi cấp huyện hoạt động thì cần điều chỉnh, bổ sung một số cơ chế hoạt động đối với trạm thủy lợi cấp huyện là: (i) Trạm thủy lợi cấp huyện là tổ chức sự nghiệp công tự đảm bảo kinh phí

chi thường xuyên từ nguồn thu thực hiện dịch vụ thủy lợi (Nhóm 2 về tự chủ tài chính của Nghị định 60/2021/NĐ-CP; (ii) Trạm thủy lợi cấp huyện thực hiện quản lý, khai thác công trình thủy lợi theo phương thức giao kế hoạch; (ii) Thực hiện cung cấp dịch vụ cho các đối tượng sử dụng thông qua hợp đồng.

2. Đề xuất quy mô thủy lợi nội đồng phù hợp cho các vùng miền

Quy mô TLNĐ cần quy định phù hợp với đặc thù của công trình và khả năng quản lý của các tổ chức TLCS ở các vùng miền. Quy mô TLNĐ được quy định theo diện tích tưới, tiêu thiết kế của khu vực tưới, tiêu đối với từng vùng được đề xuất điều chỉnh là: Vùng Miền núi, nhỏ hơn hoặc bằng 10 ha, vùng Đồng bằng sông Hồng, Trung du, duyên hải miền Trung, Tây Nguyên, Đông Nam bộ, nhỏ hơn hoặc bằng 100 ha; vùng Đồng bằng sông Cửu Long, nhỏ hơn hoặc bằng 300 ha.

3. Xác định điểm phân chia dịch vụ thủy lợi:

Cùng với quy định về quy mô thủy lợi nội đồng thì các địa phương cần hướng dẫn điểm phân chia dịch vụ thủy lợi. Nguyên tắc chung để xác định điểm phân chia dịch vụ thủy lợi là tại vị trí phù hợp với điều kiện công trình, quy mô thủy lợi nội đồng, thuận lợi cho việc giao nhận, đánh giá chất lượng sản phẩm dịch vụ thủy lợi.

Điểm phân chia dịch vụ thủy lợi phù hợp với điều kiện công trình thủy lợi ở các vùng miền được xác định như sau:

- Đối với vùng miền núi: Điểm phân chia dịch vụ thủy lợi có thể là ngay sau công trình đầu mối cấp nước hay tại vị trí phù hợp, dễ xác định trên kênh chính, kênh nhánh lớn.

- Đối với vùng đồng bằng: Điểm phân chia dịch vụ thủy lợi nên gắn với các công lấy nước ở đầu các kênh cấp 3, kênh nội đồng hay tại vị trí phù hợp, dễ xác định trên kênh nhánh, kênh cấp 2.

- Các trường hợp không xác định được vị trí cụ thể thì các tổ chức khai thác thủy lợi cấp tỉnh, cấp huyện và tổ chức TLCS cần thỏa thuận điểm giao nhận sản phẩm, dịch vụ thủy lợi.

4. KẾT LUẬN

Đến nay đã có 28 tỉnh ban hành quy định về phân cấp quản lý công trình thủy lợi theo Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT. Vấn đề nổi cộm nhất hiện nay là còn nhiều công trình thủy lợi nhỏ được phân cấp cho các tổ chức cấp tỉnh quản lý, tỷ lệ công trình thủy lợi nhỏ do các tổ chức cấp tỉnh quản lý là 6,2%. Các vùng có tỷ lệ lớn công trình thủy lợi nhỏ được phân cấp cho cấp tỉnh quản lý là vùng Tây Nguyên và Miền núi phía Bắc với tỷ lệ phân cấp tương ứng là 33,5% và 28,2%, các tỉnh có tỷ lệ lớn công trình thủy lợi nhỏ do tổ chức cấp tỉnh quản lý là An Giang, Gia Lai với tỷ lệ tương ứng là 48,9%, 32,5%. Hầu hết các tỉnh chưa quy định về quy mô thủy lợi nội đồng, vị trí điểm giao nhận sản phẩm dịch vụ thủy lợi dẫn đến không xác định rõ ràng trách nhiệm giữa công ty và tổ chức TLCS. Nghiên cứu này đã đề xuất một số kết quả nghiên cứu bước đầu về các giải pháp thực hiện phân cấp quản lý công trình thủy lợi là: (i) Giải pháp phân cấp công trình thủy lợi nhỏ cho cấp huyện quản lý; (ii) Quy mô TLNĐ phù hợp cho các vùng miền và (iii) Xác định điểm phân chia dịch vụ thủy lợi. Thực hiện các giải pháp này là yếu tố quan trọng để triển khai Luật Thủy lợi, phát huy vai trò của các tổ chức TLCS quản lý, khai thác hiệu quả công trình thủy lợi nhỏ, giảm chi phí cho quản lý, vận hành để tăng nguồn kinh phí cho bảo trì công trình thủy lợi.

Cần nghiên cứu sâu thêm về cơ chế hoạt động đối với trạm thủy lợi cấp huyện, mô hình giao toàn bộ công trình thủy lợi nhỏ cho công ty khai thác thủy lợi quản lý như ở tỉnh Vĩnh Phúc để phát huy hiệu quả quản lý, khai thác công trình thủy lợi, góp phần triển khai thực hiện Luật Thủy lợi phù hợp với thực tiễn của các địa phương.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Huppert, W., Svendsen, M. and Vermillion, D.L. Eschborn. Governing maintenance provision in irrigation.
- [2] Watanabe Tsugihiko, 2003. Overview of Decentralization in Asian Countries and links with Middle East-Mediterranean Experiences and Future Strategies- Research Institute for Humanity and Nature - Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology - Kyoto, Japan. The 3rd World Water Forum Middle East and Mediterranean Regional, Kyoto.
- [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 công trình thủy lợi
- [4] Báo cáo đánh giá hiệu quả quản lý, khai thác công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng đến tháng 6/2020 của Sở NN&PTNT ở 53 tỉnh.