

THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA TỔ CHỨC DÙNG NƯỚC VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

PGS.TS Trần Chí Trung
Trung tâm PIM

I. Thực trạng mô hình tổ chức hợp tác dùng nước vùng ĐBSCL

Theo thống kê của Tổng cục Thủy lợi từ nguồn báo cáo của các tỉnh, đến cuối năm 2012, vùng ĐBSCL có tổng số 3.769 tổ chức quản lý thủy nông cơ sở, gồm 3 loại hình chính là Tổ chức hợp tác; HTX và Ban quản lý thủy nông. Trong đó, chiếm tỷ lệ lớn nhất là loại hình tổ chức hợp tác với 3.294 tổ chức (87,4%); HTX có 447 tổ chức (11,9%) và loại hình Ban quản lý thủy nông với 28 tổ chức (0,7%).

Loại hình HTX (HTX dịch vụ nông nghiệp, HTX dịch vụ thủy lợi) và Ban quản lý thủy nông hoạt động chủ yếu là ở các tỉnh đầu nguồn như An Giang, Đồng Tháp, Tiền Giang những nơi mà diện tích canh tác lúa được khép kín bằng hệ thống đê bao, bờ bao. Trong khi đó, những nơi chưa có đê bao, bờ bao nhưng ngập lũ nông hoặc không ngập lũ và vùng ngọt hóa như Hậu Giang, các vùng ngọt hóa trong các tỉnh ven biển như Sóc Trăng, Bạc Liêu, Trà Vinh thì loại hình hợp tác xã dịch vụ ít phát triển hoặc chưa hình thành mà chủ yếu là loại hình Tổ chức hợp tác với các hình thức như tổ đường nước hay tổ hợp tác. Ngoài ra ở vùng ĐBSCL còn có hình thức tư nhân đầu tư và quản lý công trình thủy lợi nhỏ. Ở vùng này, việc quản lý khai thác công trình thủy lợi/trạm bơm điện chủ yếu do các tổ chức nhà nước (công ty QLKT, chi cục thủy lợi, phòng nông nghiệp huyện) thực hiện. Đối với công tác quản lý thủy lợi cấp xã, hầu hết các xã, phường giao cho cán bộ phụ trách về giao thông, thủy lợi quản lý.

Một đặc điểm nổi bật là người dân vùng ĐBSCL sẵn sàng chi trả sòng phẳng cho các dịch vụ nội đồng mà họ trực tiếp nhìn thấy rõ lợi ích của nó. Đây là điểm mạnh mà thực tế cho thấy việc thực hiện dịch vụ thủy nông cấp cơ sở đang được xã hội hóa tương đối nhanh. Người dân vùng ĐBSCL có tính thị trường cao cộng với sản xuất nông hộ tương ứng với quy mô trang trại nên thực hiện dịch vụ tưới tiêu có sự tham gia đóng góp thủy lợi phí nội đồng rất sòng phẳng, có rất nhiều mô hình tổ chức hợp tác dùng nước được xã hội hóa ở mức cao từ đầu tư đến quản lý cung ứng dịch vụ nước đều do người hưởng lợi chi trả. Nhìn chung, tại các tỉnh vùng thượng nguồn của ĐBSCL, nơi có diện tích đất nông nghiệp cần bơm và khả năng phát triển vụ 3 lớn, lợi nhuận từ sản xuất lúa cao nên nông dân sản xuất lúa sẵn sàng trả cho bên cung cấp dịch vụ tưới tiêu thủy lợi phí bình quân là 1-2 tr. đ/ha.vụ. Các tỉnh vùng hạ du của Đồng bằng và hai tỉnh thiếu nguồn nước ngọt Bạc Liêu, Cà Mau, thủy lợi phí nội đồng thường thấp và khó thu hơn nhiều so với các tỉnh thượng nguồn của Đồng bằng

Một số mô hình tổ chức quản lý thủy nông cơ sở điển hình ở vùng ĐBSCL như sau:

(1) Mô hình Hợp tác xã Nông nghiệp 8A, huyện Tân Hiệp, tỉnh Kiên Giang:

Đây là mô hình HTXNN toàn ấp, được thành lập năm 1986 với tổng số 377 hộ xã viên. Vốn góp 100.000đ/hộ xã viên; hiện nay vốn của HTX là 183.200.000 đồng. HTXNN 8A đầu tư 31 máy/31 trạm bơm, công suất mỗi máy từ 10-15HP, phục vụ cho 629 ha lúa 3 vụ.

- Phí dịch vụ: thu tổng cộng 140kg/ha/vụ (tương đương khoảng 840.000 đ/ha/vụ).

- Chi phí: theo Ban quản lý HTX, chi phí bình quân hàng năm phân theo khoản mục như sau: Sửa chữa, bảo dưỡng (10 kg/ha/vụ); tiền điện(80-90 kg/ha/vụ); trích cho đội thủy nông (1,5kg/ha/vụ); phần còn lại là lãi, phân chia như sau:40% bổ sung vốn HTX;10% chia lợi nhuận cho xã viên;50% chi công của Ban chủ nhiệm.

- Mức phí dịch vụ bơm tưới tiêu như trên là rẻ, tỷ lệ nộp phí dịch vụ cao.

(2) Mô hình HTX nông nghiệp An nông II huyện Tịnh Biên, tỉnh An Giang

- Thành lập từ năm 2002. Xã viên tham gia theo đóng góp cổ phần để mua lại 1 trạm bơm từ công ty thủy nông của tỉnh (trị giá 5 tỷ đồng) để quản lý và trả dần vốn đầu tư khoảng 100 trđ/năm

- Mức thu sau hiệp thương năm 2012 đối với các vụ Đông xuân, hè thu và vụ Đông lần lượt là 1,6 trđ/ha, 1,5 trđ/ha và 2 trđ/ha. Đó là mức thu cao đảm bảo cho hoạt động của HTX và có lãi chia theo cổ phần

- Tuy nhiên, mức thu và lãi quá cao mà chỉ tập trung vào khoảng 20% số hộ hưởng lợi có tham gia đóng góp cổ phần

(3) Mô hình Tổ hợp tác chống úng vùng chữ O, xã Vĩnh Hội Đông, An Phú, An Giang

Xuất phát từ những khó khăn trong sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là trong việc bơm tiêu để xuống giống vụ 3 kịp thời, 184 hộ dân có diện tích canh tác thuộc vùng chữ O, xã Vĩnh Hội Đông, An Phú, An Giang đã cùng nhau thành lập Tổ hợp tác chống úng và đóng góp kinh phí đầu tư 2 trạm bơm tưới tiêu.

Đây là mô hình có tính xã hội hóa cao, người dân tham gia toàn diện trong tất cả các giai đoạn đầu tư xây dựng và quản lý khai thác công trình. Do vậy, mô hình này đã phát huy được rất nhiều ưu điểm và hạn chế tối đa nhược điểm so với các mô hình khác, cụ thể là:

- Phát huy được sức mạnh cộng đồng, tăng cường sự đoàn kết, giảm chi phí đóng góp đối với mỗi hộ dân;

- Công trình được đầu tư, tu sửa, bảo dưỡng kịp thời nên chủ động được sản xuất;

- Tổ chức hoạt động phi lợi nhuận nên giá dịch vụ rẻ;

- Kinh phí hoạt động luôn được đảm bảo do mức thu được hạch toán dựa trên các chi phí thực tế;

(4) Mô hình Tổ đường nước quản lý công trình thủy lợi nội đồng thuộc hệ thống lớn của nhà nước (các xã thuộc huyện Đức Hòa, Long An):

Loại hình này phổ biến tại các huyện không thuộc khu vực Đồng Tháp Mười của tỉnh Long An. Tổ đường nước do xã ra quyết định thành lập hàng năm, với số lượng cán bộ từ 1-3 người, gồm 1 tổ trưởng và các tổ viên.

- Tổ đường nước đại diện người dân ký hợp đồng với Trạm thủy lợi và được hỗ trợ kinh phí từ thủy lợi phí cấp bù 6.330đ/ha/đợt lấy nước.

- Tổ đường nước không thu được phí thủy lợi nội đồng do tỉnh chưa có quy định cụ thể về mức phí thủy lợi nội đồng trên địa bàn tỉnh.

Mô hình có ưu điểm là bộ máy tổ chức gọn nhẹ. Tuy nhiên có nhiều tồn tại như sau:

- Chưa thực sự là đại diện của người dân mà thực chất là bàn tay nối dài của Trung tâm QLKTCTTL tỉnh và trạm thủy lợi huyện vì người sử dụng nước không được trực tiếp lựa chọn thành viên của tổ đường nước (do xã chọn và quyết định); cán bộ tổ đường nước làm việc theo Hợp đồng và hưởng % thủy lợi phí cấp bù từ trạm thủy lợi huyện (thuộc Trung tâm QLKTCTTL);

- Nhân sự của tổ chức không ổn định, thường xuyên thay đổi theo năm.

(5) Mô hình Ban quản lý hệ thống Bắc Vàm Nao, tỉnh An Giang

Ở tỉnh An Giang đã thành lập mô hình mới là Ban Quản lý hệ thống Bắc Vàm Nao quản lý vận hành khai thác cả vùng 31.000 ha. Trong vùng được chia ra 23 tiểu vùng và được thành lập 23 Ban quản lý tiểu vùng để quản lý vận hành khai thác hệ thống công trình thủy lợi phục vụ tiểu vùng.

Mô hình Ban quản lý hệ thống thủy lợi Bắc Vàm Nao được đánh giá là phù hợp với xu hướng đổi mới. Nhiệm vụ của BQL Bắc Vàm Nao tương tự quản lý Nhà nước về khai thác CTTL cộng với chức năng quản lý đấu thầu và đặt hàng dịch vụ khai thác vận hành hệ thống. BQL là tổ chức đại diện của chủ sở hữu hệ thống do Nhà nước thành lập để tổ chức quản lý khai thác hệ thống CTTL phục vụ SXNN và dân sinh. Khác với các mô hình DN, trung tâm khai thác CTTL, BQL Bắc Vàm Nao quản lý tài sản CTTL, đồng thời sử dụng các đơn vị cung ứng dịch vụ khai thác CTTL để vận hành, phân phối nước, điều tiết lũ theo quy trình vận hành và theo hợp đồng đấu thầu và đặt hàng.

Tuy nhiên, hoạt động của BQL Bắc Vàm Nao còn một số tồn tại. Thứ nhất, chức năng, nhiệm vụ của BQL có sự trùng lặp với chức năng và nhiệm vụ của Chi cục Thủy lợi An Giang trong việc quản lý hệ thống thủy lợi Bắc Vàm Nao. Vai trò của Chi cục Thủy lợi An Giang trong mô hình này chỉ là sự tham gia không chuyên trách của 1

lãnh đạo Chi cục. Thứ hai, khi kết thúc dự án thủy lợi Bắc Vàm Nao, không còn nguồn kinh phí cho hoạt động thường xuyên cho bộ phận chuyên trách trực thuộc BQL do trước đây dự án chi trả. Do vậy, cần phải có điều chỉnh thể chế chính sách trong tỉnh để đảm bảo nguồn kinh phí bền vững cho hoạt động của tổ chức này.

(6) Mô hình tư nhân tham gia đầu tư và quản lý công trình thủy lợi nhỏ

- Chủ đầu tư thường là tư nhân hoặc doanh nghiệp tư nhân đầu tư kinh phí xây dựng công trình và tư quản lý hoặc thuê người quản lý vận hành khai thác thủy lợi nội đồng
- Chủ đầu tư và người hưởng lợi và chính quyền (3 bên) ký hợp đồng đầu tư và quản lý thủy lợi nội đồng.
- Thủy lợi phí được xác định hàng năm thông qua hiệp thương, thời hạn quyền khai thác từ 7-12 năm. Đây là mô hình mà tỉnh An Giang dự kiến là chủ đạo trong chương trình phát triển trạm bơm điện vừa và nhỏ vùng ĐBSCL mà tỉnh đã có quy hoạch chi tiết

II. Những khó khăn, tồn tại

a. Về cơ chế, chính sách:

- Một số địa phương chưa ban hành mức trần phí thủy lợi nội đồng dẫn đến các tổ chức quản lý thủy nông cơ sở không có căn cứ để thu phí thủy lợi nội đồng phục vụ hoạt động của tổ chức;
- Chưa có chính sách thu gom các đường nước gắn với trạm bơm dầu nhỏ lẻ, tự phát (quy mô từ một vài đến vài chục ha) do hộ/ nhóm hộ gia đình đầu tư để hình thành các hệ thống có quy mô lớn hơn nhằm giảm giá dịch vụ thủy lợi nội đồng và hình thành các tổ chức (HTX, tổ hợp tác) quản lý thủy nông cơ sở phù hợp, hoạt động bền vững;
- Đối với việc đầu tư trạm bơm điện phụ thuộc vào nguồn điện, đây là vấn đề người dân không thể tự chủ được do những quy định riêng của ngành điện. Bên cạnh đó, nhà nước cần có chính sách hỗ trợ tín dụng ưu đãi để thúc đẩy thực hiện đề án phát triển trạm bơm điện ở ĐBSCL vì với lãi suất vay thương mại như thời gian qua (có thời kỳ 2010-2011 nhà đầu tư trạm bơm phải trả lãi suất 15-20% năm) mức phí dịch vụ sẽ rất cao và lợi nhuận ít hấp dẫn nhà đầu tư.

b. Về mô hình tổ chức quản lý:

- Một số HTX hoạt động tương đối hiệu quả, tuy nhiên, mức thu và lãi quá cao mà chỉ tập trung vào số ít hộ hưởng lợi có tham gia đóng góp cổ phần
- Loại hình tổ chức hợp tác (tổ đường nước/tổ hợp tác) quản lý công trình thủy lợi nội đồng trong các hệ thống lớn của nhà nước đầu tư chưa phải là mô hình tổ chức hợp tác dùng nước hoàn chỉnh, hoạt động chưa hiệu quả, còn nhiều tồn tại như: Chưa có đủ tư cách pháp nhân và chưa thực sự là đại diện hợp pháp của người sử dụng nước (người sử dụng nước không được tham gia lựa chọn mô hình và trực

tiếp bầu ra người đại diện của họ). Cán bộ tổ đường nước làm việc theo Hợp đồng và hưởng % thủy lợi phí cấp bù từ trạm thủy lợi huyện (thuộc Trung tâm QLKTCTTL), nhân sự của tổ chức không ổn định, thường xuyên thay đổi theo năm.

III. Giải pháp củng cố tổ chức, nâng cao hiệu quả hoạt động của tổ chức hợp tác dùng nước vùng ĐBSCL

a. Về thể chế, chính sách:

- Các địa phương cần xây dựng, ban hành quy định mức trần phí thủy lợi nội đồng trên địa bàn tỉnh làm cơ sở để các tổ chức quản lý thủy nông cơ sở hiệp thương cùng người sử dụng nước về mức phí dịch vụ thủy lợi nội đồng;
- Xây dựng, ban hành chính sách thu gom các đường nước nhỏ lẻ, tự phát để hình thành các hệ thống có quy mô lớn hơn và hình thành các tổ chức (HTX, tổ hợp tác) quản lý thủy nông cơ sở phù hợp với quy mô mới;
- Nhà nước cần ban hành chính sách hỗ trợ tín dụng ưu đãi để thúc đẩy thực hiện đề án phát triển trạm bơm điện ở ĐBSCL theo các hình thức xã hội hóa và đối tác công - tư.
- Xem xét cấp quyền sử dụng đất các hệ thống kênh mương, trạm bơm, văn phòng cho BQL để có cơ sở đấu tranh khi bị lấn chiếm làm ảnh hưởng đến quá trình sản xuất.
- Cần có quy định, giám sát của nhà nước về sự hiệp thương nhằm đưa mức thu phí dịch vụ thủy lợi nội đồng hợp lý nhằm trang trải đủ chi phí và có lãi nhằm chống độc quyền trong đầu tư và quản lý công trình thủy lợi
- Cần có cơ chế chính sách và quy hoạch chi tiết phát triển mô hình tư nhân đầu tư xây dựng và quản lý trạm bơm điện vừa và nhỏ ở vùng ĐBSCL

b. Về mô hình tổ chức quản lý:

- Đối với các địa phương chưa có tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi (như Cà Mau), Chi cục thủy lợi đang được giao nhiệm vụ quản lý Nhà nước về tài nguyên nước, quản lý khai thác công trình thủy lợi, quản lý đê điều và phòng chống lụt bão, do đó cần thiết phải phân định rõ nhiệm vụ giữa quản lý Nhà nước và quản lý khai thác CTTL và thành lập đơn vị chuyên trách thực hiện nhiệm vụ quản lý khai thác công trình thủy lợi (có thể là Mô hình Ban quản lý khai thác CTTL hoặc Trung tâm QLKT công trình thủy lợi như đề xuất của Chi cục thủy lợi);
- Đối với các tổ đường nước quản lý công trình thủy lợi nội đồng trong các hệ thống lớn của nhà nước đầu tư cần có kế hoạch củng cố thành các HTX, tổ hợp tác có đủ tư cách pháp nhân và đảm bảo thực sự là đại diện hợp pháp của người sử dụng

nước (người sử dụng nước được tham gia lựa chọn mô hình, trực tiếp bầu ra người đại diện của họ);

– Đối với những vùng sản xuất nằm tương đối gọn trong một phạm vi hành chính thôn/ấp, xã, có quy mô diện tích đất nông nghiệp theo hộ lớn, hệ thống tưới tiêu chưa hoàn chỉnh, sản xuất của các hộ chưa độc lập thì nên khuyến khích các chủ ruộng sở hữu diện tích đất canh tác lớn trong khu tưới chủ trì vận động người dân trong cùng khu tham gia hợp tác đầu tư xây dựng công trình thủy lợi phục vụ sản xuất theo mô hình tổ hợp tác (như mô hình tổ hợp tác chống úng vùng chữ O, An Giang hay mô hình HTXNN 8A, Kiên Giang);

– Tại vùng thượng nguồn của ĐBSCL, nơi có diện tích đất nông nghiệp cần bơm và khả năng phát triển vụ 3 lớn, lợi nhuận từ sản xuất lúa cao nên nông dân sản xuất lúa sẵn sàng trả cho bên cung cấp dịch vụ tưới tiêu (thủy lợi phí bình quân là 1-2 tr. đ/ha.vụ). Tại đây có thể phát triển đa dạng các loại hình tổ chức quản lý thủy nông cơ sở như: tư nhân, tổ hợp tác hoặc Hợp tác xã dịch vụ nông nghiệp/thủy lợi. Tuy nhiên nên ưu tiên, khuyến khích đầu tư xây dựng và quản lý hệ thống theo hình thức PPP để giảm bớt gánh nặng đầu tư của nhà nước;

– Đối với các vùng hạ du của Đồng bằng và hai tỉnh thiếu nguồn nước ngọt Bạc Liêu, Cà Mau, thủy lợi phí nội đồng thường thấp và khó thu hơn nhiều so với các tỉnh thượng nguồn của Đồng bằng, không hấp dẫn nhà đầu tư hoặc không có những nhà đầu tư đủ tiềm lực tài chính đầu tư toàn bộ hệ thống trạm bơm điện nên khuyến khích phát triển mô hình HTX mang tính chất cộng đồng như HTXNN 8A, huyện Tân Hiệp, tỉnh Kiên Giang. Tuy nhiên, cần làm tốt công tác tuyên truyền, vận động người dân sử dụng nước để đảm bảo tất cả các hộ dân cùng đồng thuận tham gia, nếu có những hộ dân không tham gia sẽ rất khó thực hiện được.

– Tổng kết đánh giá mô hình Ban quản lý hệ thống Bắc Vàm nao, tỉnh An Giang để điều chỉnh cho phù hợp và nhân rộng mô hình

– Khuyến khích mô hình tư nhân đầu tư xây dựng và quản lý trạm bơm điện vừa và nhỏ ở vùng ĐBSCL

c. Về năng lực cán bộ:

– Tăng cường nhân lực và đào tạo nâng cao năng lực quản lý khai thác công trình thủy lợi và các nghiệp vụ liên quan khác cho cán bộ phụ trách thủy lợi tại cấp huyện và cấp xã để đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao.