

GIẢI PHÁP Củng cố các tổ chức Thủy lợi cơ sở Đáp ứng quy định của Luật Thủy lợi - Bài học Kinh nghiệm từ Hợp phần Nghiên cứu, Nâng cao Năng lực vận hành hệ thống Thủy lợi tỉnh Ninh Thuận

Nguyễn Xuân Thịnh

Trung tâm Tư vấn PIM

Tóm tắt: Luật Thủy lợi ra đời và có hiệu lực từ 01/7/2018 đã thể hiện cách tiếp cận mới trong quản lý, khai thác công trình thủy lợi khi quan điểm chuyển từ phục vụ sang dịch vụ và lấy người sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi làm trung tâm. Theo đó, nhiều quy định liên quan đến quản lý, khai thác công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng cũng thay đổi so với trước, như quy định về mô hình, số lượng thành viên, điều lệ, quy chế hoạt động tổ chức thủy lợi cơ sở; yêu cầu năng lực của tổ chức, cá nhân tham gia quản lý, khai thác công trình thủy lợi, ... vì vậy, các tổ chức dùng nước hiện có cần phải được củng cố để phù hợp với Luật Thủy lợi. Thời hạn hoàn thành theo quy định là 3 năm kể từ ngày Luật có hiệu lực.

Thực thi Luật Thủy lợi trong bối cảnh hầu hết các tổ chức dùng nước chưa đáp ứng được quy định là thách thức không nhỏ đối với các địa phương, đặc biệt đây là vấn đề phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố khác nhau, đối tượng chịu tác động lớn, ... do vậy, nếu không có giải pháp phù hợp thì khó có thể hoàn thành theo kế hoạch yêu cầu. Trong bài viết này, dựa trên kinh nghiệm thực hiện thành lập, củng cố các TCDN trong khuôn khổ Hợp phần “Nghiên cứu, nâng cao năng lực vận hành hệ thống thủy lợi tỉnh Ninh Thuận”, tác giả sẽ đề xuất một số giải pháp chính cho việc củng cố các TCDN hiện có đáp ứng được quy định của Luật Thủy lợi đối với tổ chức thủy lợi cơ sở.

Từ khóa: TCDN, Tổ chức hợp tác dùng nước, tổ chức thủy lợi cơ sở.

Summary: The Law on Irrigation which was promulgated and took effects since 01 July 2018 has reflected a new approach to the management and exploitation of irrigation work through shifting from non-profit services to paid services and irrigation service user-centered approach. The Law on Irrigation has been followed by many new legislations relating to management and operation of small scale and on-farm irrigation works which regulate new provisions on water user organization models, membership, operation charters and regulations, capacity requirements for organizations and individuals involving in the management and operation of irrigation works. As a result, existing water user organization (WUOs) should be reinforced accordingly to be in line with the Law on Irrigation. The deadline for a completed reinforcement process is 3 years since the effective date of the Law on Irrigation.

While capacity of existing WUOs is not adequate, the enforcement of Law on Irrigation is such a big challenge to localities. A successful WUO reinforcement process depends significantly on various factors whereas the targets for interventions are large and vastly located. Without proper solutions, the deadline cannot be met. Building on best practices of WUO establishment/reinforcement in the Component “Strengthening Management and Operation Capacity of irrigation system in Ninh Thuan province”, the article will propose some key solutions to the establishment/reinforcement of existing WUOs to meet requirements of the Law on Irrigation.

Key words: Water user organization, WUO, WUG.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Luật thủy lợi số 08/2017/QH14 được Quốc hội thông qua ngày 19/6/2017, có hiệu lực từ 1/7/2018, với nhiều thay đổi trong cách tiếp

cận, ngoài việc chuyển từ quan điểm phục vụ sang dịch vụ (chuyển từ phí sang giá) còn chú trọng đến huy động cộng đồng tham gia phát triển, quản lý khai thác công trình thủy lợi thông

Ngày nhận bài: 09/10/2018

Ngày thông qua phản biện: 19/11/2018

Ngày duyệt đăng: 05/12/2018

qua các hình thức xã hội hóa và đối tác công tư, cũng như xác định rõ vai trò trung tâm, chủ thể của người sử dụng nước trong các hoạt động quản lý, khai thác công trình thủy lợi khi quy định “Quản lý, khai thác công trình thủy lợi phải có sự tham gia của người sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi và các bên có liên quan”.

Quản lý tưới có sự tham gia (PIM) là một trong số các hình thức xã hội hóa công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi đã được thực hiện trong nhiều năm qua ở nước ta thông qua việc thành lập các tổ chức dùng nước (TCDN¹) và phân cấp quản lý, khai thác công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng cho các tổ chức dùng nước quản lý. Tuy nhiên, trước khi Luật thủy lợi có hiệu lực, ở nước ta không có quy định cụ thể về loại mô hình tổ chức dùng nước ngoài mà chỉ có các văn bản mang tính chất hướng dẫn như Thông tư 75/2004/TT-BNNPTNT ngày 20/12/2004 của Bộ Nông nghiệp và PTNT Hướng dẫn việc thành lập, củng cố và phát triển tổ chức hợp tác dùng nước hoặc một số sổ tay hướng dẫn thành lập, củng cố các TCDN được xây dựng dựa trên kinh nghiệm thực hiện các dự án. Do vậy, thực tế hiện nay ở các địa phương hình thành rất nhiều loại hình TCDN khác nhau, có thể chia ra 5 nhóm chủ yếu, gồm: (1) UBND xã trực tiếp quản lý; (2) HTXDVNN có làm dịch vụ thủy lợi; (3) HTX dùng nước (chuyên khâu); (4) THT dùng nước (gồm cả tổ, đội thủy nông) và (5) Ban quản lý thủy nông. Nay đối chiếu với các quy định của Luật Thủy lợi, nhiều TCDN hiện có sẽ không còn phù hợp với quy định mới về loại hình tổ chức; thậm chí các TCDN đã phù hợp về mô hình (HTX, THT) thì cũng có những tồn tại khác cần giải quyết như số lượng thành viên, điều lệ, quy chế được cấp thẩm quyền phê duyệt,...

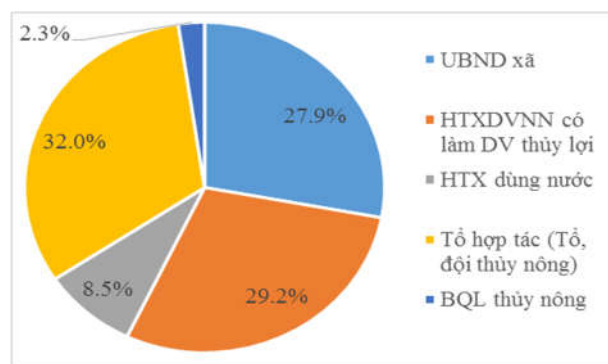
¹ TCDN là thuật ngữ được sử dụng trước khi Luật Thủy lợi ra đời, Luật Thủy lợi sử dụng thuật ngữ “Tổ chức thủy lợi cơ sở” để thay thế TCDN. Vì vậy, trong bài viết này, TCDN được sử dụng để nói về hiện trạng, Tổ chức thủy

Trong bài viết này tác giả dựa trên kết quả và kinh nghiệm thực hiện nhiệm vụ “Nghiên cứu, nâng cao năng lực vận hành hệ thống thủy lợi tỉnh Ninh Thuận” để đề xuất giải pháp củng cố các tổ chức dùng nước hiện có đảm bảo các quy định của Luật Thủy lợi đối với tổ chức thủy lợi cơ sở.

2. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC DÙNG NƯỚC VÀ SỰ CẦN THIẾT PHẢI Củng Cố

a) Mô hình tổ chức:

Trên phạm vi toàn quốc, theo kết quả thống kê năm 2018 của Tổng cục Thủy lợi, hiện nay cả nước có 20.304 tổ chức dùng nước quản lý các công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng. Trong đó, có 37,7% là mô hình HTX (gồm 29,2% HTXNN và 8,5% HTX dùng nước); 32% là mô hình THT; 27,9% là mô hình UBND xã trực tiếp quản lý và 2,3% là Ban quản lý thủy nông (Hình 1) [2].



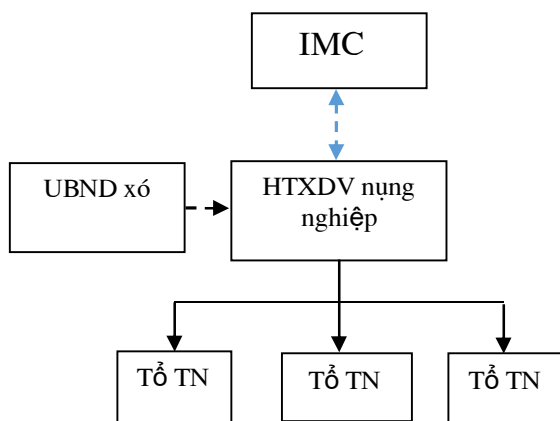
Hình 1. Các loại mô hình tổ chức dùng nước ở Việt Nam

Theo số liệu khảo sát của nhiệm vụ “Nghiên cứu, nâng cao năng lực vận hành hệ thống thủy lợi” thuộc dự án “Quản lý tổng hợp nguồn nước và phát triển đô thị trong môi liên hệ với biến đổi khí hậu tại Ninh Thuận”, hiện tại trên địa

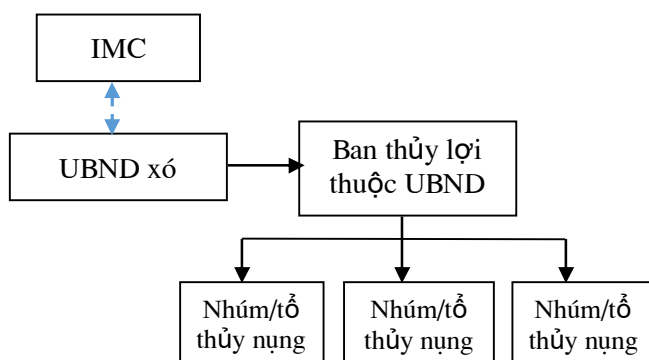
lợi cơ sở được sử dụng để chỉ tổ chức sau khi được thành lập, củng cố theo Luật thủy lợi. Ý nghĩa cơ bản của hai thuật ngữ này là tương đương.

bản tỉnh có 51 Tổ chức dùng nước [1], gồm 03

Mô hình 1:

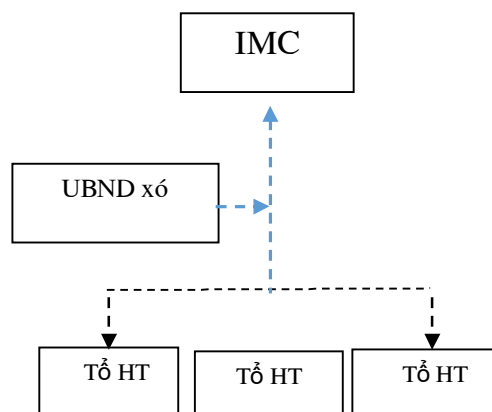


Mô hình 3:



loại hình chủ yếu:

Mô hình 2:



Chú thích:

Mối quan hệ quản lý/chi đạo trực tiếp

Quản lý hành chính

Quan hệ hợp đồng

Hình 2. Các mô hình TCDN ở Ninh Thuận

Mô hình 1: HTX dịch vụ Nông nghiệp có làm dịch vụ thủy nông

Loại hình này được thành lập theo Luật HTX, kinh doanh nhiều dịch vụ trong đó có dịch vụ thủy nông. Các tổ chức này có đầy đủ tư cách pháp nhân, con dấu, tài khoản và hầu hết có trụ sở làm việc (tài sản của HTX hoặc xã, thôn cho mượn).

Mô hình 2: Tổ hợp tác hoặc TCDN theo mô hình tổ hợp tác

Loại hình này được thành lập theo Nghị định 151, chỉ làm dịch vụ thủy nông; không có tư cách pháp nhân, không có con dấu, tài khoản và hầu hết không có trụ sở làm việc.

Mô hình 3: UBND xã quản lý

Ở một số địa phương, UBND xã ra quyết định thành lập các tổ thủy nông quản lý công trình thủy lợi theo các thôn hoặc toàn xã với thành

viên chủ yếu là cán bộ thôn, xã kiêm nhiệm và một số người sử dụng nước có kinh nghiệm. Các tổ chức này thực chất không phải là TCDN do được thành lập theo ý chí và mệnh lệnh của chính quyền, không do người sử dụng nước lập nên.

Như vậy, đặc điểm tổ chức của các TCDN ở Ninh Thuận cơ bản tương đồng về mặt hình thức so với đặc điểm chung của cả nước, ngoại trừ không có mô hình Ban quản lý thủy nông.

Hoạt động của các TCDN:

Kết quả khảo sát, đánh giá năm 2018 tại 27 TCDN trên địa bàn 21 xã, thị trấn thuộc 7 huyện của tỉnh Ninh Thuận cho thấy thực trạng tổ chức và hoạt động của các TCDN như sau [3]:

Về mô hình tổ chức: loại hình HTX chiếm 25,9%; THT chiếm 29,6%; UBND xã chiếm

44,4%.

Qui mô phục vụ của TCDN: xét theo đơn vị hành chính có 17/27 tổ chức quy mô thôn (chiếm 55,6% tổng số TCDN điều tra); 4/27 tổ chức qui mô liên thôn (14,8%); 8/27 tổ chức quy mô toàn xã (29,6%);

Số hộ sử dụng nước trung bình là 306 hộ/TCDN; thấp nhất là 35 hộ, cao nhất là 1.100 hộ/TCDN;

Số lượng thành viên trung bình là 32 thành viên/TCDN; thấp nhất là 1, cao nhất là 369 thành viên. Tỷ lệ hộ sử dụng nước là thành viên của TCDN chỉ đạt khoảng 10,5%;

Số lượng thành viên Ban quản lý trung bình là 3 người/TCDN, thấp nhất 1 người, cao nhất là 8 người/TCDN. Trong đó, phần lớn cán bộ chưa có bằng cấp chuyên môn liên quan đến công việc được giao; chỉ có 5/27 TCDN (chiếm 18,5%) với tổng số 15 người có cán bộ Ban quản lý có bằng cấp chuyên môn từ Trung cấp trở lên, tương đương khoảng gần 2 TCDN mới

có 1 cán bộ có trình độ chuyên môn từ trung cấp trở lên.

Số thủy nông viên trung bình là khoảng 6 người/TCDN; ít nhất là 1 người (làm tất cả mọi việc) và nhiều nhất là 25 người/TCDN. Trong đó, 100% thủy nông viên ở các TCDN được khảo sát chưa có bằng cấp, chứng chỉ phù hợp với công việc được giao;

7/27 TCDN kinh doanh đa dịch vụ; 20/27 TCDN chỉ thực hiện dịch vụ thủy nông (chuyên khâu);

Quy mô diện tích phục trung bình của các TCDN là 118,8 ha/vụ, khoảng 269,2 ha/năm; lớn nhất là 700 ha/năm và nhỏ nhất là 26 ha/năm;

Chỉ 4/27 TCDN có văn phòng làm việc là tài sản riêng của tổ chức; 04 tổ chức có văn phòng làm việc nhưng là mượn của thôn/xã/HTX đóng trên địa bàn. Các văn phòng này đều đã xuống cấp nghiêm trọng;



Ảnh 1. Văn phòng HTX Vạn Phước, X. Phước Thuận, H. Ninh Phước mượn của thôn



Ảnh 2. Văn phòng HTX Hòa Sơn mới được UBND xã cho mượn nhưng chưa có kinh phí sửa chữa

Chỉ có 7/27 TCDN có thiết bị văn phòng nhưng hầu như chỉ có những trang thiết bị tối thiểu như bàn, ghế, máy tính, máy in và thực tế thì các thiết bị này đều rất cũ, thậm chí đã hỏng, giá trị sử dụng rất thấp, không đáp ứng được yêu cầu

công việc;

92,6% số TCDN (25/27 TCDN) không có máy móc, trang thiết bị để thực hiện các dịch vụ phục vụ sản xuất nông nghiệp; chỉ 2/27 TCDN có 1 vài máy móc (máy gieo xạ, gặt đập liên hợp,

máy phun thuốc trừ sâu,...) nhưng đều trong tình trạng hỏng hóc, không hoạt động được. Tổng thu trung bình hàng năm của TCDN là 122,213 triệu đồng/TCDN/năm, trong đó phần lớn là thu từ phí thủy lợi nội đồng, chiếm trên 88,5%; thu từ các dịch vụ khác chỉ chiếm khoảng 11,5%;

Mức phí thủy lợi nội đồng bình quân là 395.789 đồng/ha/vụ; mức thu thấp nhất là 220.000 đ/ha/vụ; cao nhất là 700.000 đ/ha/vụ. Tỷ lệ thu được trung bình là 89%;

Chi phí tiền lương trung bình của các TCDN là 85%; chi khác chiếm khoảng 10%; hầu như không còn kinh phí chi cho duy tu, bảo dưỡng công trình, công tác này chờ vào sự hỗ trợ của cấp trên và một phần thu từ “lạc tức”².

Đánh giá những tồn tại cần giải quyết khi thực thi Luật Thủy lợi

Trên cơ sở kết quả đánh giá về thực trạng tổ chức và hoạt động của các TCDN nêu trên cho thấy các TCDN hiện có trên địa bàn tỉnh chưa thực sự là tổ chức thủy lợi cơ sở theo quy định của Luật thủy lợi và các quy định liên quan. Điều đó được thể hiện ở các điểm cụ thể dưới đây:

44,4% số tổ chức là UBND xã trực tiếp quản lý không phù hợp về mô hình tổ chức thủy lợi cơ sở do không thuộc loại hình HTX hoặc THT;

100% số tổ chức không đảm bảo quy định về tất cả các hộ sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi phải là thành viên của tổ chức thủy lợi cơ sở (hiện chỉ đạt khoảng 10,5%)³;

Ban quản lý của nhiều TCDN không do người sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi bầu cử dân chủ mà do UBND xã lựa chọn, chỉ định;

Điều lệ, quy chế hoạt động chưa được UBND cấp xã xác nhận;

Năng lực đội ngũ cán bộ của các TCDN còn rất

hạn chế, có khoảng với 81,5% số cán bộ quản lý; 100% số thủy nông viên chưa có bằng cấp, chứng chỉ chuyên môn phù hợp với lĩnh vực công việc phụ trách.

Bên cạnh những tồn tại nêu trên, xu hướng chuyển đổi cơ cấu cây trồng từ cây kém hiệu quả, sử dụng nhiều nước sang cây trồng có giá trị kinh tế cao, sử dụng ít nước nhằm nâng cao giá trị gia tăng và thích ứng với biến đổi khí hậu, đặc biệt là hạn hán, đang diễn ra mạnh mẽ trên địa bàn tỉnh Ninh Thuận. Việc chuyển đổi này kết hợp với những thay đổi về hạ tầng tưới tiêu; phương pháp và chế độ tưới tiêu sẽ đặt ra cho các cán bộ quản lý, vận hành điều tiết nước nội đồng những yêu cầu và thách thức mới cần phải thích ứng. Vì vậy, việc củng cố các TCDN là để thực thi Luật Thủy lợi cũng như nâng cao hiệu quả hoạt động của các TCDN hiện có.

Để đáp ứng Luật Thủy lợi và các quy định hiện hành, những vấn đề chính cần thực hiện khi củng cố các TCDN hiện có trên địa bàn bao gồm:

Chuyển đổi tất cả các mô hình tổ chức hiện không phải là HTX hoặc THT, không do người sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi lập ra, hoạt động phụ thuộc vào chính quyền địa phương sang một trong hai hình thức HTX hoặc THT (xét về bản chất, không phụ thuộc tên gọi) và hoạt động độc lập;

Bổ sung đầy đủ các hộ sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi trong phạm vi tổ chức thủy lợi cơ sở phục vụ là thành viên của tổ chức thủy lợi cơ sở (trung bình phải bổ sung thêm 89,5%);

Điều chỉnh, bổ sung điều lệ, quy chế hoạt động của tổ chức thủy lợi cơ sở phù hợp với những thay đổi, thống nhất tại đại hội và trình UBND cấp xã xác nhận;

Hoàn thiện các thủ tục pháp lý khác (nếu cần);

² Theo ngôn ngữ địa phương sử dụng chỉ việc cho thuê mặt ruộng sau khi đã thu hoạch lúa để chăn thả vịt.

³ Nhiều tổ chức trước đây được coi là phù hợp (Luật HTX chỉ yêu cầu 7 thành viên; Nghị định 151 quy định tổ hợp

tác chỉ cần 3 thành viên) nhưng kể từ 1/7/2018 Luật Thủy lợi có hiệu lực thì các tổ chức thủy lợi cơ sở phải tuân thủ theo Luật Thủy lợi.

Đào tạo, tập huấn cho Ban quản lý tổ chức thủy lợi cơ sở và các tổ chuyên môn, nghiệp vụ đáp ứng quy định về năng lực đối với tổ chức, cá nhân quản lý khai thác công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng theo Nghị định 67/2018/NĐ-CP.

Giải pháp củng cố các TCDN hiện có đáp ứng yêu cầu Luật Thủy lợi

Cách tiếp cận và phương pháp thực hiện:

Để đạt được mục tiêu đặt ra thì cách tiếp cận “*có sự tham gia*” được áp dụng theo một phương pháp tổng hợp “*trên xuống - dưới lên*” thông qua việc thiết lập các phương pháp tham vấn trong từng hoạt động như một điều kiện tiên quyết để đảm bảo quyền tham gia, đặc biệt là của các hộ sử dụng sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi, và tính bền vững của các TCDN sau khi được thành lập hoặc củng cố.

Bên cạnh đó, phương pháp “*cùng học-cùng làm*” cũng được áp dụng trong quá trình thực hiện nhằm mục tiêu tất cả các bên liên quan được được cung cấp đầy đủ thông tin và nâng cao nhận thức để dễ dàng đạt được sự đồng thuận cũng như có thể thực hiện tốt việc phát triển PIM sau này khi không còn sự hỗ trợ từ dự án.

Với cách tiếp cận và phương pháp thực hiện nêu trên, trong khuôn khổ dự án đã đề xuất thành lập nhóm hỗ trợ thực hiện PIM.

Nhóm hỗ trợ cấp tỉnh được UBND tỉnh Ninh Thuận thành lập tại Quyết định số 835/QĐ-UBND ngày 23/5/2018 với thành phần gồm các đại diện: Chi cục thủy lợi, IMC, Ban quản lý dự án, lãnh đạo phòng Nông nghiệp và PTNT hoặc

phòng kinh tế các huyện, thành phố vùng dự án.

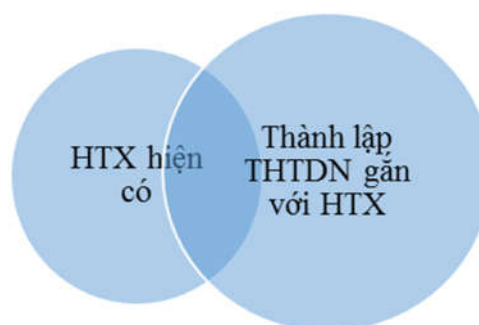
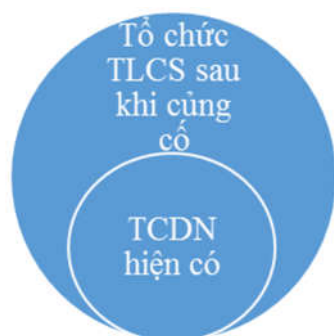
Nhiệm vụ chính của nhóm là tham gia hỗ trợ các hoạt động PIM trong khuôn khổ dự án để tích lũy kinh nghiệm; Tuyên truyền, huy động người sử dụng nước tham gia xây dựng các TCDN, liên hiệp TCDN; Hỗ trợ giải quyết các thủ tục cần thiết để đảm bảo tư cách pháp nhân, tài khoản, con dấu cho các TCDN, liên hiệp TCDN được thành lập, củng cố trên địa bàn theo quy định của nhà nước và pháp luật; Hỗ trợ và tham mưu cho chính quyền địa phương trong quá trình chỉ đạo phát triển PIM, là nhân tố đóng vai trò kết nối các hoạt động liên quan đến PIM sau này. Sau khi dự án kết thúc, nhóm hỗ trợ PIM sẽ trở thành lực lượng nòng cốt để mở rộng và phát triển PIM trên địa bàn các huyện, thành phố.

Ngoài ra, dự án cũng đã thử nghiệm thành lập 01 nhóm hỗ trợ PIM cấp huyện tại Ninh Phước với vai trò, nhiệm vụ tương tự nhóm hỗ trợ thực hiện PIM cấp tỉnh, chỉ khác nhau về phạm vi hoạt động được giới hạn trong địa bàn huyện.

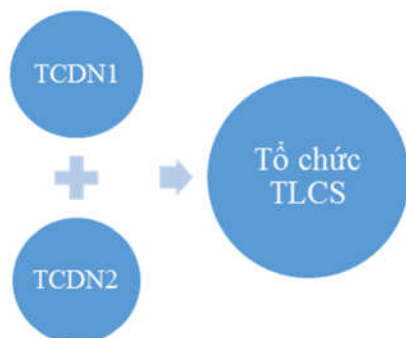
Kết quả củng cố các tổ chức dùng nước:

Do hạn chế về thời gian và kinh phí, trong khuôn khổ Hợp phần PIM thực hiện tại Ninh Thuận chỉ có thể lựa chọn 20/25 TCDN đã được khảo sát để thí điểm hỗ trợ củng cố; các TCDN khác sẽ được địa phương thực hiện sau dựa trên các kinh nghiệm được tích lũy trong quá trình thực hiện dự án.

Căn cứ quy định và hiện trạng các TCDN, giải pháp để củng cố các TCDN hiện có trên địa bàn tỉnh sẽ theo 4 phương án sau:

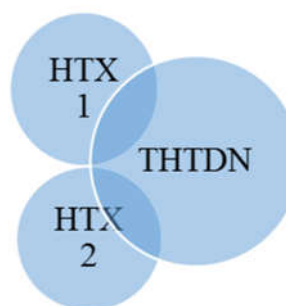


Sơ đồ 1. Phương án bổ sung thành viên của TCDN hiện có



Sơ đồ 3. Phương án ghép các TCDN quy mô nhỏ thành tổ chức TLCS có quy mô lớn hơn

Sơ đồ 2. Phương án thành lập THPTDN gắn với HTX hiện có



Sơ đồ 4. Phương án thành lập THPTDN chung của các HTX cùng sử dụng nước từ một tuyến kênh

Hình thức 1: Bổ sung thành viên

Với các TCDN hiện có chưa đáp ứng được quy định về số lượng thành viên, cơ cấu bộ máy tổ chức, tính pháp lý,... và được các hộ sử dụng nước thống nhất giữ nguyên mô hình thì chỉ cần đăng ký bổ sung thành viên, chỉnh sửa điều lệ, quy chế hoạt động để thông qua đại hội và trình UBND cấp xã xác nhận, không cần thành lập Tổ chức thủy lợi cơ sở mới.

Các trường hợp cụ thể như sau:

Đối với TCDN là HTX: theo quy định, để tham gia thành viên HTX thì thành phải đóng góp vốn điều lệ. Do vậy, nếu quy định mức góp vốn điều lệ tối thiểu quá cao sẽ gây khó khăn cho các hộ sử dụng nước tham gia thành viên do các hộ có điều kiện kinh tế và nhu cầu tham gia HTX khác nhau, vì thế cần thống nhất mức góp vốn điều lệ tối thiểu phù hợp với khả năng đóng góp của các hộ sử dụng nước, tạo điều kiện tối đa để tất cả các hộ sử dụng nước tham gia thành viên (thường là cố gắng thống nhất mức góp vốn điều lệ tối thiểu ở mức rất thấp để các hộ sử dụng nước dễ dàng tham gia).

Đối với TCDN là THT: việc bổ sung thành viên là thuận lợi hơn do không yêu cầu bắt buộc góp vốn điều lệ. Tuy nhiên, THT không phải là pháp nhân nên các hộ sử dụng nước phải ủy quyền

cho Tổ trưởng (và BQL); các giao dịch của THT cần phải có xác nhận của UBND cấp xã nên sẽ khó khăn hơn trong quá trình hoạt động.

Đối với các TCDN hiện trực thuộc thôn, xã thì ngoài việc bổ sung thành viên còn phải chuyển đổi sang mô hình THT hoặc HTX, tách khỏi chính quyền địa phương. Trường hợp này thực hiện tương tự như thành lập mới TCDN.

Hình thức 2: Thành lập THPTDN gắn với HTX

Hình thức này được đề xuất lựa chọn áp dụng cho các trường hợp HTX hiện có đang kinh doanh đa dịch vụ, trong đó có dịch vụ thủy nông, nhưng gặp khó khăn trong việc bổ sung thành viên là các hộ sử dụng nước chưa tham gia thành viên HTX do gặp phải các vấn đề như:

Các vấn đề liên quan đến tài sản, vốn góp của HTX rất khó xác định được bởi lịch sử hình thành HTX từ nhiều năm trước, các hình thức đóng góp đa dạng (hiện vật, công lao động, tiền,...), nhiều thành viên nay đã mất nhưng khó xác định quyền thừa kế, sở hữu cổ phần, v.v.

Có những hộ sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi nhưng không muốn tham gia HTX vì chỉ có nhu cầu sử dụng nước chứ không có nhu cầu các dịch vụ khác hoặc không có đủ khả năng đóng góp vốn điều lệ tối thiểu để tham gia HTX.

Các thành viên HTX hiện có không muốn bổ sung thêm thành viên do tâm lý e ngại ảnh hưởng đến quyền lợi và các hoạt động kinh doanh của HTX.

Mặc dù vậy, các HTX này lại là tổ chức đang được giao quản lý, khai thác công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng trên địa bàn theo Quyết định phân cấp của UBND tỉnh, thậm chí trong nhiều trường hợp, các HTX đã bỏ cả kinh phí để đầu tư xây dựng một số công trình, nên việc thu hồi quyền quản lý công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng từ các HTX để giao cho một tổ chức thủy lợi cơ sở được thành lập mới là khó khả thi. Do đó, phương án phù hợp là thành lập THPTDN hoặc Tổ thủy nông với thành viên là tất cả hộ sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi trên địa bàn HTX phục vụ (có thể là thành viên HTX hoặc không) và gắn THPTDN này với HTX. Tuy nhiên, trong trường hợp này, để đảm bảo tính pháp lý và hài hòa lợi ích của các thành viên, đặc biệt là không gây ảnh hưởng đến lợi ích của các thành viên HTX hiện có tham gia nhiều dịch vụ khác của HTX thì khi xây dựng điều lệ, quy chế hoạt động của HTX và THPTDN cần phải lưu ý làm rõ những vấn đề sau:

Phân bổ số lượng đại biểu tham dự đại hội thành viên, bầu Ban quản lý, điều hành và biểu quyết thông qua những vấn đề quan trọng của HTX phải dựa trên tỷ lệ doanh thu của các loại dịch vụ trong năm gần nhất hoặc cũng có thể quy định thành viên tham gia dịch vụ nào thì chỉ có quyền và trách nhiệm liên quan đến dịch vụ đó. Chẳng hạn, bầu Ban điều hành THPTDN, thống nhất mức phí thủy lợi nội đồng,... phải do các thành viên là những hộ sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi quyết định.

Quy định tiêu chuẩn của Hội đồng quản trị, Ban giám đốc, kiểm soát phù hợp, đảm bảo các thành viên tham gia nhiều dịch vụ hơn, đóng góp nhiều hơn thì có quyền và lợi ích lớn hơn, chẳng hạn như đối với các thành viên chỉ tham gia 1 dịch vụ thủy lợi nội đồng thì chỉ được đảm nhiệm những vị trí nào đó trong bộ máy quản

lý, điều hành HTX.

Trên thực tế, phương án phổ biến được các địa phương lựa chọn là chọn phó giám đốc HTX kiêm nhiệm tổ trưởng tổ thủy nông (trưởng ban điều hành THPTDN) hoặc theo chiều hướng dân chủ hơn là Tổ trưởng tổ thủy nông (do đại hội thành viên bầu) đương nhiên là phó giám đốc HTX phụ trách dịch vụ thủy lợi nội đồng. Trong cả hai trường hợp nêu trên đều phải được đại hội thành viên HTX và người sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi đồng ý thông qua.

Hình thức 3: Ghép các TCDN quy mô nhỏ thành tổ chức TLCS có quy mô lớn hơn

Một trong những lý do khiến các TCDN hoạt động kém hiệu quả, kém bền vững là kinh phí cho hoạt động của tổ chức không đảm bảo. Theo kết quả nghiên cứu của một số đề tài khoa học và thực tế hoạt động của các TCDN ở địa phương, khi quy mô phục vụ tưới tiêu nhỏ hơn 35 ha thì mức thù lao cho cán bộ quản lý TCDN, thủy nông viên và mức chi cho sửa chữa, bảo dưỡng công trình quá thấp so với mức trung bình chung, do vậy hầu như không thể hoạt động được hoặc hoạt động không hiệu quả. Do vậy, trong trường hợp này cần nghiên cứu ghép vào TCDN lân cận có điều kiện phù hợp để thành tổ chức mới có quy mô phục vụ lớn hơn, đảm bảo nguồn thu đủ chi cho các hoạt động của TCDN và duy tu, bảo dưỡng công trình.

Hình thức 4: Thành lập THPTDN chung của 2 HTX cùng sử dụng nước từ một tuyến kênh

Thực tế vùng dự án, có những công trình thủy lợi nhỏ hoặc tuyến kênh phục vụ chung cho nhiều TCDN nhưng các công trình này được phân cấp cho các TCDN quản lý. Trong trường hợp này, nếu các TCDN thực hiện quản lý dựa trên địa giới hành chính sẽ dễ dẫn đến sự tranh chấp giữa, vì vậy, phương án phù hợp là thành lập THPTDN chung của các TCDN cùng sử dụng nước từ một công trình; các thành viên TCDN là những thành viên của 02 HTX có sử dụng nước và toàn bộ người sử dụng nước từ công trình chung này. Hình thức này đã được áp dụng trong

trường hợp TCDN Bàu Zôn, được thành lập chung giữa 02 HTX Hữu Đức và Hậu Sanh với một số thành viên, bao gồm cả BQL, là thành viên của 02 HTX và bổ sung thêm các hộ sử dụng nước không phải thành viên của 02 HTX tham gia TCDN Bàu Zôn.

Trong tất cả các trường hợp, việc lựa chọn mô hình tổ chức sẽ do người sử dụng nước quyết định, ít nhất phải được từ 75% số hộ sử dụng nước đồng ý.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Thực thi Luật thủy lợi đặt ra yêu cầu củng cố một số lượng rất lớn các tổ chức quản lý công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng hiện có thành các tổ chức thủy lợi cơ sở vì hầu hết trong số 20.034 tổ chức quản lý thủy nông cấp cơ sở hiện nay đều có ít nhiều những vấn đề tồn tại cần củng cố, như: mô hình chưa phù hợp, chưa đủ số lượng thành viên, ban quản lý không do người sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi bầu ra, ... trong bối cảnh thời hạn phải hoàn thành là 03 năm kể từ ngày 01/07/2018. Điều đó tạo ra những áp lực nhất định cho các địa phương, vì vậy, việc xác định được giải pháp phù hợp là nền tảng, định hướng quan trọng cho việc thực hiện nhiệm vụ này.

Để củng cố số lượng lớn các TCDN hiện có trong thời gian ngắn không thể chỉ dựa vào sự

hỗ trợ của các dự án mà cần phải phát huy nội lực của địa phương thông qua việc huy động tất cả các bên liên quan, bao gồm từ chính quyền các cấp, bộ máy quản lý nhà nước về thủy lợi, các công ty quản lý thủy nông thuộc khu vực nhà nước đến các tổ chức dùng nước hiện có, đặc biệt là người sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi. Tuy nhiên, do thông tin và hiểu biết về các cơ chế, chính sách mới cũng như năng lực của các tổ chức dùng nước hiện có còn hạn chế nên cần thành lập tổ hỗ trợ thực hiện PIM nhằm hỗ trợ các địa phương, thúc đẩy sự tham gia giữa các bên trong quá trình thực hiện để thực thi các quy định theo đúng nội dung và kế hoạch.

Không có hình mẫu và các giải pháp chung cho việc củng cố các tổ chức dùng nước hiện có do mỗi tổ chức được hình thành đều gắn với những mục tiêu, ý nghĩa và nguyện vọng của các thành viên; bối cảnh lịch sử, điều kiện kinh tế, xã hội khác nhau. Do vậy, các giải pháp đề xuất có thể là kinh nghiệm tốt để tham khảo nhưng mô hình và giải pháp phù hợp phải là mô hình, giải pháp nhận được sự đồng thuận của các thành viên của tổ chức hiện có cũng như các hộ sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi trên địa bàn và không trái với quy định hiện hành.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Công ty TNHH MTV Khai thác công trình thủy lợi Ninh Thuận, 2017, *Báo cáo đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của các tổ chức hợp tác dùng nước*.
- [2] Tổng cục Thủy lợi, 2018, *Thống kê số lượng đơn vị quản lý công trình thủy lợi cấp xã*.
- [3] Viện Khoa học Thủy lợi Việt Nam, 2018, *Kết quả đánh giá hiện trạng các tổ chức dùng nước thuộc Hợp phần “Nghiên cứu, nâng cao năng lực vận hành hệ thống thủy lợi tỉnh Ninh Thuận”*.