

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN

NGUYỄN MINH NGUYỆT

**VẤN ĐỀ QUẢN TRỊ NƯỚC Ở KHU TƯỚI ĐỨC HÒA,
TỈNH LONG AN**

Chuyên ngành: Nhân học

Mã số: 62 31 03 02

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ NHÂN HỌC

HÀ NỘI - 2022

Công trình được hoàn thành tại:

Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn,
Đại học Quốc gia Hà Nội

Người hướng dẫn khoa học: **PGS.TS. Nguyễn Văn Chính,**
PGS.TS. Tessier Olivier

Giới thiệu 1:

Giới thiệu 2:

Giới thiệu 3:

Luận án đã được bảo vệ trước Hội đồng cấp cơ sở chấm luận án tiến sĩ
họp tại: Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, ĐHQGHN
vào hồi: giờ ngày tháng năm 2022

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Thư viện Quốc gia Việt Nam
- Trung tâm Thư viện và Tri thức số, Đại học Quốc gia Hà Nội

DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Nguyễn Minh Nguyệt (2020), "Quản trị nước ở Đồng bằng Sông Cửu Long qua trường hợp khu tưới Đức Hòa, Long An: Tiếp cận lý thuyết", *Tạp chí Khoa học Xã hội và Nhân văn* Tập 6 (2b), tr. 262-274, ISSN 2354-1172.
2. Nguyen Minh Nguyet (2020), "Water Governance Issues in Duc Hoa Perimeter of Phuoc Hoa Water Resources Project", in *Collaboration in Water Resources Management in Vietnam and South - East Asia*, Nomos, Baden-Baden, pp. 155-184, ISBN 978-8487-6772-4.
3. Nguyễn Minh Nguyệt (2022), " Hệ thống kênh đào ở Long An từ nhà Nguyễn đến cuối thế kỷ XX", *Tạp chí Khoa học Xã hội và Nhân văn* Tập 7 (3b), tr. 413-426, ISSN 2354-1172.
4. Tessier Olivier & Nguyễn Minh Nguyệt (2022), "Sự sai lệch giữa khung lý thuyết về sự can thiệp của dự án và thực tế quan sát: Trường hợp dự án Phước Hòa", *Tạp chí Dân tộc học*, Số 1 (2022), tr. 48-59, ISSN 0866-7632.
5. Nguyen Minh Nguyet (2022), Long An in the context of climate change in the Mekong delta, *Bulletin of Science and Education*, (126). P.1. 2022, pp. 106-112, DOI: 10.24411/2312-8089-2022-10615, ISSN 2312-8089.

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Nước là yếu tố cần thiết hàng đầu trong sản xuất nông nghiệp nói chung và sản xuất lương thực nói riêng. Tuy nhiên, cho đến nay, ngoài việc nghiên cứu và thiết kế hệ thống tưới tiêu nước với các tiêu chí kinh tế - kỹ thuật được coi trọng thì vấn đề quản trị nước trong mối quan hệ với người dùng nước còn nhiều bất cập, chưa được quan tâm nghiên cứu đầy đủ. Việc xã hội hóa công tác vận hành hệ thống tưới tiêu và sự tham gia của người nông dân vào quá trình xây dựng, vận hành, bảo trì công trình thủy lợi và những xung đột nảy sinh trong quá trình này có ý nghĩa quan trọng để đổi mới mô hình quản trị nước. Đáng tiếc, những vấn đề như vậy vẫn còn là một khoảng trống cần được bổ khuyết trong hệ thống tri thức quản trị nước tưới ở Việt Nam.

Dự án thủy lợi Phước Hòa là một chương trình đầy tham vọng của chính phủ Việt Nam được thực hiện từ năm 2003 với tổng số vốn lên tới hơn 300 triệu đô la Mỹ (Asian Development Bank 2020) nhằm mục tiêu bổ sung nguồn nước cho hồ dự trữ Dầu Tiếng, từ đó tăng nguồn nước phục vụ cho nhu cầu tưới tiêu nông nghiệp, cấp nước sinh hoạt, công nghiệp và kiểm soát mặn tại năm tỉnh là Bình Dương, Bình Phước, Tây Ninh, Long An và thành phố Hồ Chí Minh. Nghiên cứu vấn đề quản trị nước ở dự án thủy lợi Phước Hòa, cụ thể là ở khu tưới mới được hình thành trong khuôn khổ dự án, được đặt tại huyện Đức Hòa (tỉnh Long An) có một ý nghĩa quan trọng, góp phần vào quá trình tìm hiểu và đổi mới quản trị nước nói chung và quản trị nước ở các khu tưới của các dự án thủy lợi trong cả nước nói riêng.

Khu tưới Đức Hòa thuộc dự án thủy lợi Phước Hòa tuy mới được hoàn thành, nhưng vấn đề quản trị hiệu quả nguồn nước thủy lợi ở đây đang đặt ra nhiều thách thức. Ở vào vị trí tiếp giáp với siêu đô thị thành phố Hồ Chí Minh, Đức Hòa là khu vực có tốc độ công nghiệp hóa và đô thị hóa mạnh mẽ. Ở đây, quỹ đất và nguồn nước phục vụ cho sản xuất nông nghiệp bị cạnh tranh gay gắt với nhu cầu cho sản xuất công nghiệp và sinh hoạt. Bên cạnh đó, người dân cũng chưa quen với việc sử dụng nguồn nước tưới từ hệ thống kênh mương thủy lợi. Điều này càng đặt ra tính cấp thiết phải nghiên cứu công tác quản trị hiệu quả nguồn nước ở khu tưới này.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Mục đích của luận án là để tìm hiểu quá trình thương thảo và vận dụng mô hình quản trị có sự tham gia vào một dự án thủy lợi, trong trường hợp này là khu tưới Đức Hòa, tỉnh Long An, thuộc dự án thủy lợi Phước Hòa. Từ việc nghiên cứu mô hình quản trị của dự án này, luận án mong muốn góp thêm một số gợi ý có tính lý thuyết và thực tiễn về quản trị nguồn nước tưới, đồng góp phần cải thiện mô hình quản trị nguồn nước tưới và nâng cao tính bền vững của các dự án thủy lợi.

Để đạt được mục đích nói trên, luận án tập trung thực hiện những nhiệm vụ nghiên cứu sau đây:

- Tổng quan và phân tích các nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến vấn đề quản trị nguồn nước nói chung và quản trị nguồn nước tưới nói riêng.

- Tìm hiểu tri thức quản trị thủy lợi ở Việt Nam nói chung, sự khác biệt trong quan điểm quản trị nước của các bên liên quan đến dự án thủy lợi Phước Hòa nói riêng, và quá trình thương thảo để đi đến nhận thức chung về mô hình quản trị nước ở dự án thủy lợi này.

- Nghiên cứu quá trình triển khai mô hình quản lý nước ở khu tưới Đức Hòa, quan hệ giữa nhà nước với cách thức tổ chức mô hình quản trị nước ở các cấp, các tổ đội dùng nước, và tương tác giữa các chủ thể nói trên trong quá trình vận hành mô hình quản trị nước.

- Trên cơ sở tìm hiểu tương tác giữa các tác nhân trong dự án, nhà nước và người dân, thể chế chính thức và không chính thức, sự phản hồi của các hộ dùng nước, của chính quyền địa phương tại nơi có dự án, nghiên cứu phân tích những vấn đề đang đặt ra đối với mô hình quản trị hiện hành và từ đây, những ngụ ý cho giải pháp thực tiễn sẽ được đề xuất nhằm quản trị có hiệu quả nguồn nước ở các khu tưới của dự án thủy lợi.

3. Câu hỏi nghiên cứu

- Cơ quan thực hiện dự án, các nhà cung cấp vốn quốc tế và người sử dụng nước có quan điểm như thế nào về mô hình quản trị khu tưới? Quá trình triển khai mô hình này trên thực tế gặp phải những thách thức nào? Bối cảnh kinh tế, văn hóa và chính trị tại địa phương có tác động thế nào đến quá trình triển khai mô hình quản trị nước tại khu tưới?

- Tương tác giữa các bên trong quá trình xây dựng, vận hành và khai thác khu tưới và những phản hồi của họ đối với mô hình quản trị nước được thực hiện tại khu tưới là như thế nào? Động cơ và bản chất của những phản hồi này là gì, các cách thức và mức độ phản đối hay đồng thuận của người dùng nước diễn ra như thế nào?

- Những phản hồi từ cơ sở có tác động thế nào đối với sự thay đổi trong phương thức quản trị nước ở khu tưới Đức Hòa và động thái tiếp thu, xử lý của các cơ quan có trách nhiệm đối với khu tưới là gì? Những bài học nào có thể rút ra từ thực tiễn của khu tưới Đức Hòa để quản trị có hiệu quả hơn nguồn nước thủy lợi nói riêng và nguồn nước nói chung ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long?

4. Giả thuyết nghiên cứu

4.1. Trong quá trình thương thảo, các đối tác quốc tế và Chính phủ Việt Nam đã thống nhất áp dụng mô hình quản lý tưới có sự tham gia tại địa bàn khu tưới, tức là đặt người dùng nước vào trung tâm của quá trình quản trị tài nguyên nước. Tuy nhiên, thực tế cho thấy việc triển khai mô hình đã trượt dần về cách tiếp cận từ trên xuống thay vì học hỏi kinh nghiệm, tri thức và quan điểm của người dân và chính quyền địa phương. Những yếu tố của bối cảnh địa phương như quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa, sự tác động của thị trường tiêu thụ nông sản, sự tác động của những hiện tượng biến đổi khí hậu đã có ảnh hưởng sâu sắc đến hoạt động sản xuất nông nghiệp của người dân và từ đó tác động trực tiếp đến việc quản lý và vận hành hệ thống công trình thủy lợi cung cấp nước tưới.

4.2. Về mối quan hệ tương tác giữa các bên trong quá trình triển khai hệ thống dẫn nước và áp dụng mô hình quản lý tưới mới ở khu tưới Đức Hòa, có một khoảng cách lớn giữa thỏa thuận trên giấy và sự vận dụng các nguyên tắc quản trị vào thực tế. Sự tham vấn cộng đồng địa phương dù đã được thực hiện nhưng chỉ mang tính hình thức, đội tư vấn của dự án vẫn làm theo thiết kế của họ và hầu như không có sự học hỏi, sửa đổi thiết kế ban đầu cho thích hợp với thực tế. Người dân và chính quyền địa phương dường như vẫn chỉ đứng ở bên lề trong quá trình thực hiện dự án. Vì thế, họ vừa có tâm lý ỷ lại, dựa dẫm, vừa có sự ngờ vực với nội dung được triển khai.

4.3. Để vận hành hiệu quả, ổn định mô hình quản lý nước tại khu tưới Đức Hòa, các nhà triển khai dự án phải tìm hiểu kỹ các điều kiện cụ thể, bối cảnh kinh tế, xã hội và chính trị của địa phương. Bên cạnh đó cần chú ý đến khung thể chế của Việt Nam để có cách thức triển khai dự án cho phù hợp thực tế bởi mỗi mô hình quản trị tài nguyên cần thích ứng với thể chế chính trị cụ thể. Và để cộng đồng địa phương tham gia vào việc vận hành và quản lý nguồn nước tưới trên địa bàn thì phải tạo cho họ cơ chế tham gia thực sự như tổ chức các khóa tập huấn và cho họ có thời gian đủ dài để quan sát và ghi nhận những lợi ích của hệ thống nước tưới mới.

5. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là mô hình quản trị nguồn nước tưới tại khu tưới Đức Hòa, tỉnh Long An, được hình thành trong khuôn khổ Dự án thủy lợi Phước Hòa và vai trò của các tác nhân tham gia vào mô hình quản trị nguồn nước tưới này.

6. Phạm vi nghiên cứu

- Phạm vi thời gian: Nghiên cứu bao quát cả một quá trình từ khi bắt đầu khởi công xây dựng khu tưới cho đến khi đi vào vận hành (2010-2019), trong đó giai đoạn dự án đi vào vận hành từ 2016 trở đi được nghiên cứu sâu hơn với khảo sát thực địa và quan sát tác động của dự án từ khi nước tưới chính thức về trên toàn hệ thống. Giai đoạn có nước này giúp nhận diện đầy đủ hơn những phản hồi của cộng đồng địa phương đối với việc vận hành hệ thống kênh mương và sử dụng nguồn nước thủy lợi trong hoạt động sản xuất nông nghiệp và đời sống hàng ngày.

- Phạm vi không gian: nghiên cứu bao quát cả 11 xã và 1 thị trấn thuộc địa bàn khu tưới nhưng tập trung sâu hơn vào xã Tân Mỹ, huyện Đức Hòa, tỉnh Long An. Đây là xã giữ vai trò quan trọng đối với sự vận hành của toàn bộ hệ thống kênh chính. Từ đây, kênh chính dẫn nước từ hồ Dầu Tiếng về khu tưới Đức Hòa được chia ra thành hai kênh cấp 1 và lại tiếp tục được chia thành hệ thống kênh nhỏ hơn (kênh cấp 2 và cấp 3) để dẫn nước vào toàn bộ khu tưới. Khu tưới Đức Hòa (Long An) cùng với Tân Biên (Tây Ninh) là hai khu tưới được hình thành từ dự án thủy lợi Phước Hòa. Phân tích thực trạng quản trị nước ở Đức Hòa được đặt trong tổng thể chung của dự án để đạt được cái nhìn tổng quát và cụ thể.

7. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của nghiên cứu

7.1. Về mặt khoa học, đã có những nghiên cứu về quản trị nguồn nước thủy lợi từ góc độ các giải pháp khoa học công nghệ, các mô hình thực nghiệm, và các phân tích lý thuyết trong mối liên hệ với hệ thống kinh tế, chính trị, môi trường và xã hội địa phương. Dưới góc độ nhân học – lịch sử, đã có những nghiên cứu về tri thức dân gian và luật tục trong khai thác và bảo vệ nguồn nước, cũng như vai trò và quá trình hình thành các hệ thống thủy lợi. Các nghiên cứu này cho thấy quản trị nước không chỉ là vấn đề mang tính kỹ thuật đơn thuần, là các mô hình nhà nước áp đặt từ trên xuống mà còn là vấn đề thích nghi với văn hóa, lối sống, tư duy về sản xuất nông nghiệp, về sử dụng nguồn nước của từng cộng đồng dân cư và mối quan hệ với hệ thống chính trị và bối cảnh xã hội cụ thể. Tuy nhiên, các nghiên cứu về quản trị nước từ quan điểm nhân học, tập trung vào các cộng đồng cư dân, các tổ chức xã hội và hợp tác dùng nước ở cấp cơ sở, vai trò của phụ nữ và giới nói chung trong quản trị nước còn ít được quan tâm.

Nghiên cứu này trên cơ sở vận dụng quan điểm nhân học phát triển và phương pháp điền dã dân tộc học, tham gia vào quá trình tương tác của các chủ thể sử dụng nước, xem xét và phân tích mối quan hệ hai chiều giữa Nhà nước (đơn vị cung cấp dịch vụ thủy lợi) và người dân (đối tượng hưởng lợi từ dự án thủy lợi), được chờ đợi sẽ mang lại những đóng góp mới đối với nhân học phát triển, cụ thể hơn là những gợi ý về lý thuyết và phương pháp tiếp cận quản trị nguồn nước ở các dự án thủy lợi tương tự.

7.2. Về mặt thực tiễn, trên cơ sở phân tích mô hình quản trị nước của khu tưới Đức Hòa, những vấn đề đặt ra từ quá trình vận hành, sự tương tác, mâu thuẫn và xung đột giữa các bên tham gia vào dự án thủy lợi có một ý nghĩa quan trọng. Một mặt, nó giúp hiểu rõ hơn quá trình thương thảo để đi đến một mô hình quản trị thích hợp, mặt khác, giúp nâng cao nhận thức của các bên tham gia và quá trình thích ứng với mô hình quản trị hiệu quả trên cơ sở sử dụng tri thức sẵn có và tri thức mới một cách hài hòa. Đối với khu tưới Đức Hòa, việc tìm hiểu, nhận diện và phân tích những tương tác giữa các bên liên quan trong quá trình xây dựng, vận hành và nâng cao giá trị của hệ thống thủy lợi sẽ cung cấp những nhận thức mới cho ban

quản lý khu tưới và giúp các cấp chính quyền tại địa bàn tỉnh Long An tiếp nhận những phản hồi từ thực tế, tháo gỡ và giải quyết những thách thức của công tác quản trị thủy lợi, từ đó tạo điều kiện cho khu tưới vận hành theo như kì vọng mà dự án đã đặt ra, đồng thời rút tĩa những bài học vận dụng cho các dự án thủy lợi khác ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long và cả nước nói chung.

8. Cấu trúc của luận án

Trên cơ sở mục tiêu và vấn đề nghiên cứu đặt ra cũng như những phát hiện chính từ các cuộc điền dã dân tộc học tại địa bàn, ngoài phần mở đầu và kết luận, luận án này bao gồm 4 chương chính như sau:

Chương 1 phân tích tình hình nghiên cứu, nguồn tài liệu và xác định hướng nghiên cứu chính của luận án, làm rõ cơ sở lý thuyết, khung phân tích và phương pháp nghiên cứu.

Chương 2 tập trung làm rõ những đặc điểm kinh tế xã hội và môi trường của địa bàn nghiên cứu, đặt trong bối cảnh biến đổi khí hậu của đồng bằng sông Cửu Long nói chung và khu tưới Đức Hòa nói riêng. Chương này đặt cơ sở cho các phân tích về mô hình quản trị và tương tác giữa cơ quan có trách nhiệm và các hộ dùng nước trong bối cảnh môi trường nhân văn và tự nhiên ở các chương sau.

Chương 3 tìm hiểu việc hình thành tổ hợp tác dùng nước như một sự đổi mới trong quản trị nước cùng những phản hồi từ những người tham gia vào quá trình này, và hệ thống kênh nội đồng đưa nước tưới đến các hộ dùng nước.

Chương 4 tìm hiểu quá trình xây dựng hệ thống kênh tưới, các cuộc thương thảo và những khác biệt trong quan điểm và thực hành quản trị nước ở Khu tưới Đức Hòa với trọng tâm là vấn đề quản trị có sự tham gia.

CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU, CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

1.1. Tình hình nghiên cứu

Nghiên cứu quản trị nước về cơ bản là một lĩnh vực khoa học liên ngành. Không chỉ là mối bận tâm của các khoa học quản lý và kỹ thuật, quản trị nước cũng được nghiên cứu bởi các nhà nhân học, xã hội học, sử học và đương nhiên, của các nhà quản trị học. Nhìn lại lịch sử nghiên cứu của vấn đề, có thể nhận thấy quản trị nước thường được tiếp cận từ ba hướng phổ biến như sau: (1) Tiếp cận quản trị nước từ tri thức dân gian, (2) Tiếp cận quản trị nước từ quan điểm lịch sử, (3) Tiếp cận quản trị nước từ quan điểm chính trị - xã hội.

Từ góc nhìn của nhân học truyền thống, các nhà nghiên cứu có xu hướng tập trung vào ba khía cạnh: 1) kinh nghiệm trị thủy; 2) tri thức và quy định của luật tục địa phương về bảo vệ nguồn nước; và 3) các nghi lễ, huyền thoại dân gian để đảm bảo mối quan hệ hài hòa giữa nước và đời sống con người. Tuy nhiên, mô hình chủ yếu ở hệ tri thức này là các biện pháp quản trị cộng đồng, xử lý các vi phạm, hoặc thực hiện nghi lễ cầu xin, tạ lỗi với thần linh. Trong quá trình nghiên cứu về quản trị nước ở khu tưới Đức Hòa, chúng tôi sẽ cố gắng tìm kiếm và thu thập hệ thống các tri thức địa phương liên quan đến vấn đề quản trị nước của cộng đồng cư dân địa phương như một hệ quy chiếu với các mô hình quản trị hiện đại được vận dụng trên địa bàn. Bên cạnh đó, tri thức về quản trị thủy lợi ở cấp ấp là một gợi ý tốt để khám phá những thay đổi trong quản trị nước ở các khu tưới hiện đại.

Dưới góc độ tiếp cận quản trị nước từ quan điểm lịch sử, các nghiên cứu chủ yếu quan tâm đến vai trò của các nhà nước trong công tác thủy lợi, quy định, cách thức xây dựng, vận hành và tổ chức hoạt động

liên quan. Những nghiên cứu này cung cấp một cái nhìn hệ thống, có tính lịch sử, để từ đó, soi sáng những vấn đề của quản trị thủy lợi trong xã hội đương đại.

Các nhà nghiên cứu đã khám phá ra rằng nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, cộng đồng địa phương và các tác nhân khác như hiện tượng biến đổi khí hậu, sự phát triển sản xuất, quá trình đô thị hóa, và gia tăng dân số có ảnh hưởng quan trọng đến mô hình quản trị nước. Từ đó, tiếp cận quản trị nước từ quan điểm chính trị- xã hội được hình thành. Các nghiên cứu đã cho thấy vấn đề quản trị nguồn nước là chủ đề thu hút được sự quan tâm lớn của các tổ chức quốc tế, các học giả đến từ mọi lĩnh vực khác nhau như chính trị học, xã hội học, sinh thái học, hành chính học, và họ có xu hướng nhắm đến một mô hình quản trị nguồn nước công bằng, minh bạch, liêm chính và bền vững. Ở Việt Nam, các nghiên cứu về quản trị nước tưới mới chủ yếu tiếp cận ở góc độ kỹ thuật mà chưa thực sự nêu bật được nguyên nhân thành công hay thất bại của mô hình trong một khung phân tích đầy đủ về bối cảnh, từ cả góc độ kỹ thuật, thể chế, văn hóa xã hội. Việc xã hội hóa công tác vận hành công trình tưới tiêu và sự tham gia của các bên vào quá trình xây dựng, vận hành, duy tu và bảo trì công trình thủy lợi cũng như những xung đột nảy sinh trong quá trình vận hành công trình thủy lợi còn ít được nghiên cứu để tìm kiếm và đổi mới mô hình quản trị nước theo hướng thích hợp.

Luận án của tôi nghiên cứu mô hình quản trị nguồn nước tưới trong mối liên hệ với bối cảnh chính trị xã hội cụ thể của một địa phương. Từ nghiên cứu thực địa tại khu tưới, tôi cố gắng khái quát những yếu tố ảnh hưởng, tác động đến mô hình quản trị nước tưới để tìm kiếm một khung tham chiếu giúp nhận diện rõ hơn những lý do dẫn đến việc thành công hay thất bại trong việc áp dụng các mô hình quản trị nước ở Việt Nam.

1.2. Cơ sở lý luận

Trong thế giới hàn lâm có nhiều lý thuyết khác nhau về quản trị nước. Các lý thuyết được khảo cứu đều gợi lên một thực tế rằng quản trị nước có mối liên hệ chặt chẽ với thể chế nhà nước và hệ thống chính trị. Ở mỗi thời kỳ, tùy thuộc vào bối cảnh chính trị, kinh tế, xã hội mà những lý thuyết mới lại được đề xuất. Nhìn lại các lý thuyết về quản trị nước, có thể nhận thấy lý thuyết hệ thống và lý thuyết quản trị là những lý thuyết có lịch sử lâu đời và nó thường có vai trò như là nền tảng cho các lý thuyết được phát triển về sau. Những gợi ý từ lý thuyết hệ thống (*system theory*) là quan điểm tiếp cận vấn đề quản trị nước trong một cấu trúc tổng thể và các vấn đề kỹ thuật, quản trị phải gắn với bối cảnh chính trị, xã hội và các vấn đề liên quan đến nước để tìm kiếm giải pháp quản trị nước hiệu quả và bền vững. Trong khi đó lý thuyết quản trị (*governance theory*) nhấn mạnh quan điểm quản trị nước cần phải được hiểu là một quá trình bao gồm các hành động, các quy định, chủ thể, đối tượng và mục tiêu có liên quan, đồng thời chú ý đến tác động của các thể chế, tức là các chuẩn mực và quy tắc.

Hai lý thuyết này không mâu thuẫn nhau mà ngược lại, bổ sung cho nhau, nâng đỡ nhau để soi đường cho những khám phá các mô hình quản trị nước trong bối cảnh chính trị xã hội riêng của nó. Khung phân tích quản trị thích ứng mà nhiều học giả đề xuất và Pahl – Worstl (2009) đã cụ thể hóa các khía cạnh cần tập trung tìm hiểu chính là sự phát triển từ những ý tưởng cơ sở của hai lý thuyết này.

Dựa trên việc nhận diện mô hình quản trị nguồn tài nguyên của từng quốc gia và các nghiên cứu thực nghiệm được tiến hành trên nhiều trường hợp điển hình, khung phân tích này tập trung vào 4 khía cạnh (dimensions) sau và xem chúng như cơ sở cho việc phân tích chế độ quản trị nước nhiều cấp độ:

(1) Các thể chế (institutions) và mối quan hệ, tầm quan trọng tương đối của các thể chế chính thức và phi chính thức;

(2) Các mạng lưới tác nhân (actor networks) với sự chú trọng vào vai trò và những tương tác của các tác nhân nhà nước và phi nhà nước;

(3) Những tương tác đa cấp (multi-level interactions) qua địa giới hành chính và tích hợp theo chiều dọc;

(4) Các chế độ quản trị (governance modes), hệ thống phân cấp quan liêu, thị trường, mạng lưới.

Tuy nhiên, các nhà kỹ trị thường nghiêng về yếu tố kỹ thuật trong khi đối thoại (*dialogue*) giữa nhà quản trị và người dùng nước như là một phần của chế độ quản trị còn chưa được quan tâm thích đáng. Tiếp cận “chính trị hằng ngày” do Kerkvliet (2005) đề xuất là một gợi ý hữu ích giúp tôi quan sát, lắng nghe, thu thập ý kiến của người dùng nước, từ đó hy vọng sẽ mang lại những phát hiện từ cơ sở để góp phần hoàn thiện mô hình quản trị thích ứng.

1.3. Phương pháp nghiên cứu

1.3.1. Khái niệm công cụ sử dụng trong luận án

Quản trị:

Trong luận án này, quản trị (*governance*) là một khái niệm then chốt, được sử dụng như một sự thay thế cho thuật ngữ quản lý (*management*) vốn được dùng phổ biến trong phương thức quản lý truyền thống lấy nhà nước làm trung tâm. Quản trị và quản lý là hai khái niệm thường dễ bị nhầm lẫn hoặc hiểu nhầm. Quản trị và quản lý đều nói về công việc của người lãnh đạo khi vận hành một cơ cấu tổ chức nào đó. Ở nhiều tài liệu, hai thuật ngữ này được trao đổi và dùng với ý nghĩa giống nhau. Tuy nhiên, quản trị là toàn bộ quá trình đưa ra các quyết định về chính sách, quy tắc, mục tiêu trong khi quản lý là tiếp nhận, kết nối, thi hành điều phối để hướng tới mục tiêu của quản trị. Nói một cách đơn giản thì quản lý là quản lý công việc, quản trị là quản trị con người.

Thể chế:

Khái niệm các nhóm thể chế được sử dụng trong luận án bao gồm thể chế chính thức và không chính thức. Theo khung phân tích của Pahl-Wostl (2009), các yếu tố thể chế chính thức liên quan đến mô hình quản trị nước tưới là các khuôn khổ pháp lý của Nhà nước trong lĩnh vực này. Các thể chế không chính thức nói tới ở đây bao gồm những tri thức dân gian về quản trị nước tưới tồn tại trong các cộng đồng địa phương, từ luật tục, các chuẩn mực đạo đức và các thực hành không bị điều chỉnh bởi hệ thống pháp luật. Nói một cách đơn giản, thể chế chính thức là những quy định, là những gì chính thức được phép hay không được phép, còn thể chế phi chính thức là những quy chuẩn của cộng đồng địa phương.

Các nhóm tác nhân và sự tương tác:

Các nhóm tác nhân nói tới ở đây là các tổ chức hoặc cá nhân trong và ngoài nhà nước. Các nhóm tác nhân nhà nước là các cơ quan quản lý tưới của chính quyền từ trung ương tới địa phương, các nhóm tư vấn thiết kế trên khu tưới, còn các nhóm tác nhân ngoài nhà nước là các tổ chức cung cấp vốn quốc tế, các đội giám sát quốc tế và các hộ dùng nước tại địa phương. Mối quan hệ tương tác giữa các nhóm tác nhân thường được phân tích theo chiều dọc, theo chiều ngang và tương tác đan xen cùng lúc cả theo chiều ngang và chiều dọc. Trong lĩnh vực quản trị nguồn nước tưới, chế độ quản trị có sự tương tác đa cấp này rất phức tạp. Vì vậy, ở khu tưới Đức Hòa, vấn đề này cần phải được phân tích kỹ để nhận diện được sự ảnh hưởng của nó đối với việc vận hành mô hình quản trị nguồn nước tưới.

Thủy lợi:

Thủy lợi là tổng hợp các giải pháp nhằm tích trữ, điều hòa, chuyên, phân phối, cấp, tưới, tiêu và thoát nước phục vụ sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, sản xuất muối; kết hợp cấp, tiêu, thoát nước

cho sinh hoạt và các ngành kinh tế khác; góp phần phòng, chống thiên tai, bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu và bảo đảm an ninh nguồn nước (Quốc hội 2017). Như vậy, nước từ công trình thủy lợi phục vụ cho nhiều mục đích chứ không phải chỉ tưới và tiêu. Tuy nhiên, đối với hệ thống thủy lợi tại khu tưới Đức Hòa, các tuyến kênh ban đầu mới chỉ phục vụ cho mục đích tưới nên trong khuôn khổ của luận án này, khái niệm thủy lợi là chỉ các giải pháp công trình (kênh chính, kênh chuyên nước, kênh nội đồng...) để dẫn nước từ hồ Dầu Tiếng về khu tưới và nguồn nước thủy lợi là nguồn nước lấy từ hệ thống công trình thủy lợi này để phục vụ cho hoạt động sản xuất nông nghiệp.

Quản lý tưới có sự tham gia:

Quản lý tưới có sự tham gia (Participatory Irrigation Management - PIM) được Ngân hàng Thế giới định nghĩa là sự tham gia của người sử dụng thủy lợi ở tất cả các khía cạnh và mọi cấp quản lý thủy lợi (Groenfeld và cộng sự 1997).

Diễn ngôn

Có nhiều định nghĩa về khái niệm diễn ngôn, nhưng trong khuôn khổ của luận án này, tôi sử dụng định nghĩa của Foucault (1969:23): "Diễn ngôn biểu hiện ra bề ngoài thành hình thức ngôn ngữ, nhưng nó không phải là ngôn ngữ thuần túy, mà là một phương thức biểu đạt của tư tưởng và lịch sử". Khái niệm diễn ngôn (*discourse*) được sử dụng trong nghiên cứu này để mô tả quá trình tranh luận, thảo luận và thuyết phục của các bên tham gia (đối tác cấp vốn quốc tế và Chính phủ Việt Nam) đề xuất xây dựng mô hình quản trị thủy lợi cho dự án Phước Hòa. Mỗi bên có quan điểm riêng về mô hình quản trị. Các đối tác quốc tế cấp vốn muốn Việt Nam thực hiện mô hình quản trị tham gia được cho là có hiệu quả trên thế giới. Trong quá trình thương thảo, Việt Nam dường như đi đến chấp nhận mô hình này, nhưng quá trình triển khai dự án, các tiêu chí của quản trị tham gia đã không được triển khai toàn diện. Tôi gọi quá trình này là sự thương thảo, hầu như chỉ diễn ra trên lý thuyết nhưng còn một khoảng cách khá xa để đi vào thực tế, do ràng buộc của bối cảnh chính trị xã hội khác nhau.

1.3.2. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp thu thập và phân tích tài liệu

Luận án sử dụng phương pháp thu thập và phân tích các nguồn tài liệu nguyên cấp (*primary sources*) bao gồm các tài liệu lưu trữ, các báo cáo và thống kê liên quan đến đề tài được lưu giữ ở các cơ quan trung ương và địa phương, và các nghiên cứu đã có (*secondary sources*) về chủ đề quản trị nguồn nước của các tác giả trong và ngoài nước. Luận án cũng sử dụng tài liệu liên quan đến quản trị nguồn tưới tại khu tưới Đức Hòa được thu thập từ quá trình khảo sát tiền khả thi, xây dựng công trình thủy lợi, hoàn thành dự án và đưa vào sử dụng của các đối tác liên quan đến dự án như các nhà tài trợ cấp vốn vay quốc tế (Ngân hàng Phát triển châu Á, Cơ quan Pháp triển Pháp), cơ quan chủ quản phía Việt Nam (Ban Quản lý Đầu tư và Xây dựng Thủy lợi 9 thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn), đội giám sát quốc tế... Ngoài ra, những tư liệu tham khảo từ các báo cáo khoa học của Viện Khoa học Thủy lợi, Trường Đại học Thủy lợi, Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường đã giúp tôi bổ sung thêm những hiểu biết mang tính kỹ thuật cho nghiên cứu của mình.

Phương pháp điền dã dân tộc học

Nghiên cứu mô hình quản trị nước ở Việt Nam từ quan điểm nhân học phát triển là một lĩnh vực mới mẻ. Tôi đã xác định nghiên cứu phải bám chắc trên cơ sở của phương pháp kinh điển trong dân tộc học là quan sát tham gia (*participant observation*) trong đó nghiên cứu định tính, bao gồm quan sát, phỏng vấn sâu, thu thập các câu chuyện đời, trò chuyện với nông dân, các đối tác trong và ngoài nước liên quan

trực tiếp đến Dự án Thủy lợi Phước Hòa được xem là cốt lõi trong quá trình thu thập và phân tích thông tin.

Các cuộc phỏng vấn sâu được thực hiện trong khoảng thời gian từ tháng 6/2016 đến tháng 12/2019. Những người được phỏng vấn có thể chia thành 3 nhóm, cụ thể là đội tư vấn dự án tại khu tưới, các cấp chính quyền huyện và địa phương (cán bộ xã, ấp), những hộ dân sử dụng nước. Các cuộc phỏng vấn sâu kết hợp với phương pháp quan sát trên thực địa đã cung cấp những thông tin chi tiết, cụ thể, phản ánh các khía cạnh khác nhau mà luận án quan tâm. Cụ thể đó là nhu cầu sử dụng nước của nông dân, những trở ngại của họ trước một thực hành hoàn toàn mới về nguồn nước tưới và trước những tác động không nhỏ của bối cảnh địa phương như tốc độ công nghiệp hóa, đô thị hóa, sự tác động trực tiếp và khốc liệt của thị trường tiêu thụ nông sản, của hiện tượng biến đổi khí hậu... từ đó có thể hiểu được cách mà người dân thích nghi với tình hình hiện tại, cách họ lấy nước từ hệ thống kênh thủy lợi, cơ cấu cây trồng mà họ lựa chọn để phù hợp với nguồn nước mới, với năng lực sản xuất của mỗi gia đình, với nhu cầu của thị trường tiêu thụ nông sản cũng như những nguyện vọng, quan điểm của họ đối với việc hoàn thiện hệ thống kênh nội đồng.

Những dữ liệu thu được từ phương pháp quan sát và phỏng vấn sâu được tôi xử lý và sử dụng theo 2 cách. *Cách thứ nhất* là trích đoạn các phỏng vấn sâu và phân tích các đoạn trích phỏng vấn sâu đó. *Cách thứ hai* là sử dụng những thông tin/ý từ các phỏng vấn sâu và phân tích/trình bày lồng ghép trong các phần nội dung của luận án.

CHƯƠNG 2. KHU TƯỚI ĐỨC HÒA: BỐI CẢNH ĐỊA – LỊCH SỬ VÀ VAI TRÒ CỦA THỦY LỢI TÂY NAM BỘ

Lý thuyết hệ thống và quản trị khoa học đều cho rằng phân tích quản trị nước không thể tách rời khỏi bối cảnh tự nhiên và xã hội nơi có dự án thủy lợi. Chương này trước hết giới thiệu dự án Thủy lợi Phước Hòa và Khu tưới Đức Hòa, sau đó phân tích dự án thủy lợi trong bối cảnh tự nhiên của vùng khô hạn và chịu tác động mạnh của biến đổi khí hậu. Những đặc điểm địa – lịch sử của địa bàn nghiên cứu, của hệ thống sản xuất nông nghiệp và xu thế đô thị hóa ở vùng giáp ranh siêu đô thị thành phố Hồ Chí Minh cũng được xem xét từ góc độ chúng tác động đến chế độ quản trị nước thủy lợi thế nào. Ngoài ra, những tri thức về quá trình hình thành và phát triển hệ thống thủy lợi ở khu vực trước khi có dự án thủy lợi Phước Hòa sẽ được phân tích để tìm hiểu nguồn tri thức này từ quan điểm lịch sử và sự tiếp nối.

2.1. Dự án thủy lợi Phước Hòa

Lưu vực sông Sài Gòn - Đồng Nai nằm trong vùng kinh tế phát triển năng động nhất cả nước với mật độ các khu công nghiệp dày đặc và mức độ đô thị hóa cao. Tài nguyên nước của lưu vực này được điều tiết bởi hồ Dầu Tiếng với trữ lượng khoảng một tỷ mét khối, nhưng trữ lượng này vẫn còn thấp so với nhu cầu dùng nước cho sinh hoạt, công nghiệp, nông nghiệp và chống xâm nhập mặn. Để đáp ứng nhu cầu về nguồn nước, năm 2003, Chính phủ Việt Nam đã vay từ Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) và Cơ quan Phát triển Pháp (AFD) một khoản vốn khoảng 300 triệu đô la Mỹ để triển khai dự án thủy lợi Phước Hòa với mục tiêu chính là giải quyết việc thiếu hụt nguồn nước phục vụ cho nhu cầu tưới tiêu nông nghiệp, cấp nước sinh hoạt, công nghiệp và kiểm soát mặn tại năm tỉnh là Bình Dương, Bình Phước, Tây Ninh, Long An và thành phố Hồ Chí Minh (Asian Development Bank 2020). Trong khuôn khổ của dự án Phước Hòa, hai khu tưới mới được hình thành là khu tưới Tân Biên ở tỉnh Tây Ninh và khu tưới Đức Hòa ở tỉnh Long An.

Song song với việc xây dựng cơ sở hạ tầng thủy lợi, để giảm thiểu thiệt hại do dự án gây ra, nhanh chóng khôi phục sinh kế cho các đối tượng bị ảnh hưởng và sử dụng hiệu quả hệ thống tưới mới, phục vụ phát triển sản xuất nông nghiệp và dân sinh trên địa bàn khu tưới, Cơ quan Phát triển Pháp đã triển khai Chương trình Phát triển Xã hội và Nội đồng (On-farm and Social Development Program- OSDP). Đây là chương trình hỗ trợ tổng thể về xã hội và thiết chế với 3 hợp phần chính: (1) Hỗ trợ đền bù và tái định cư; (2) Hỗ trợ quá trình hình thành các Tổ hợp tác dùng nước và (3) Hỗ trợ Nông nghiệp (Asian Development Bank 2020).

2.1.1. Khu tưới Đức Hòa trong khuôn khổ Dự án Thủy lợi Phước Hòa

Là một phần trong Dự án thủy lợi Phước Hòa, khu tưới Đức Hòa được xây dựng để mang lại hoạt động sản xuất nông nghiệp có tưới trên địa bàn tỉnh Long An. Khu tưới trải dài trên địa bàn của 12 xã và thị trấn thuộc huyện Đức Hòa, tỉnh Long An. Hệ thống kênh gồm 1 tuyến chính lấy nước từ hồ Dầu Tiếng, 2 tuyến cấp 1 (kênh N2 và Kênh N3), 38 tuyến cấp 2 và 86 tuyến cấp 3, tổng cộng bao gồm 126 kênh tưới với tổng chiều dài 182,19km và 508 công trình trên kênh. Diện tích tưới theo thiết kế là 10.181 héc-ta. Tổng số hộ dân hưởng lợi từ dự án là 17.200 hộ (CPIM 2018). Ước tính bình quân vốn đầu tư của Nhà nước đối với sản xuất nông nghiệp tại khu tưới là 180 triệu/héc-ta (Nguyễn Văn Kiên, Đặng Minh Tuyến 2015). Với quy mô này, Đức Hòa là khu tưới có quy mô lớn nhất của dự án thủy lợi Phước Hòa và là khu tưới lớn nhất khu vực Tây Nam Bộ.

Về mặt quản lý, khu tưới Đức Hòa thuộc sự giám sát của Ban Quản lý Đầu tư và Xây dựng Thủy lợi 9 ở cấp trung ương, Sở Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn, Ban Quản lý dự án nông nghiệp Long An ở cấp tỉnh, Ủy ban Nhân dân huyện Đức Hòa, các xã, ấp thuộc khu tưới và Trung tâm Quản lý khai thác Công trình thủy lợi Đức Hòa ở cấp địa phương. Ngoài các đơn vị quản lý hành chính nói trên, còn có nhóm tư vấn đến từ Viện Khoa học Thủy lợi Việt Nam tham gia vào quá trình triển khai Chương trình Phát triển Xã hội và Nội đồng (OSDP) trên địa bàn khu tưới. Về phía nhà tài trợ vốn quốc tế, họ thuê các đơn vị tư vấn độc lập để giám sát, đánh giá chất lượng việc quản lý và thực hiện các nội dung chuyên môn của dự án.

2.1.2. Xã Tân Mỹ trong địa bàn khu tưới Đức Hòa

Xã Tân Mỹ nằm ở thượng nguồn khu tưới Đức Hòa, nơi có kênh chính Đức Hòa và hai tuyến kênh cấp 1 là N2 và N3 đi qua. Đây là ba tuyến kênh quan trọng nhất, cung cấp nước cho toàn bộ diện tích còn lại của khu tưới. Có 5/6 ấp của xã Tân Mỹ nằm trong diện tích của dự án. Tổng số hộ đăng ký sử dụng nước là 1.608 hộ (CPIM 2018). So với những xã khác, Tân Mỹ có nhiều thuận lợi trong việc tiếp cận nguồn nước tưới mới vì nằm ở thượng nguồn, nơi có hệ thống kênh chính đi qua. Đây là điểm được nhận nước đầu tiên và có lượng nước dồi dào mỗi khi có lịch nước về. So với các xã khác trong khu tưới, hiện nay Tân Mỹ có tỷ lệ sử dụng nước kênh cao nhất. Tân Mỹ là một xã thiếu nước tưới trầm trọng nên nguồn nước kênh này được hi vọng sẽ tạo ra những tác động rõ nét trong hoạt động sản xuất nông nghiệp của người dân. Do đó, khi lựa chọn Tân Mỹ làm địa bàn nghiên cứu sâu, chúng ta có thể dễ dàng quan sát được quá trình sử dụng nước kênh của nông dân vì đơn giản là trên kênh đã có nước. Từ đây, ta cũng có thể quan sát được nguồn nước tưới đó đã được đón nhận như thế nào và nông dân đã có những chiến lược sử dụng nước tưới phục vụ cho hoạt động sản xuất nông nghiệp ra sao. Ngoài ra, Tân Mỹ có một điểm khá đặc biệt so với các xã khác là nằm liền kề với thành phố Hồ Chí Minh nên tốc độ công nghiệp hóa và đô thị hóa trên địa bàn xã diễn ra vô cùng mạnh mẽ. Điều này tạo ra sự cạnh tranh trong sử dụng nước giữa các nhu cầu cho sản xuất nông nghiệp, công nghiệp và dân sinh, đồng thời nó cũng tác động sâu sắc đến hoạt động sản xuất nông

nghiệp trên địa bàn xã. Tất cả những yếu tố đó sẽ tác động trực tiếp lên động cơ duy trì hoạt động nông nghiệp nói chung và động cơ dành cho phát triển hệ thống tưới của nông dân nói riêng.

2.2. Thủy lợi và tri thức quản trị nước trong lịch sử

Nhìn từ quan điểm địa – lịch sử, huyện Đức Hòa và tỉnh Long An tuy thuộc vùng đầm lầy Đồng Tháp Mười nhưng vẫn được định danh là vùng đất khát của miền Tây Nam bộ. Vào mùa khô hạn, tình trạng hạn hán và xâm nhập mặn diễn ra ở mức độ mạnh, làm ảnh hưởng đáng kể đến sản xuất nông nghiệp và đời sống của người dân địa phương trong nhiều tháng. Việc đầu tư xây dựng công trình kênh thủy lợi lớn dẫn nước từ hồ dự trữ Dầu Tiếng về khu tưới Đức Hòa là một nỗ lực đáng kể của Nhà nước nhằm khắc phục hạn hán, nhiễm mặn, giúp phát triển sản xuất nông nghiệp và ổn định nước sinh hoạt cho người dân địa phương.

Lịch sử khai thác vùng Đồng Tháp Mười và Long An cho thấy việc đào các con kênh dẫn nước để cải tạo môi trường và cung cấp nước tưới cho sản xuất nông nghiệp và đời sống là một hệ tri thức được tích lũy từ lâu trong lịch sử hàng trăm năm chinh phục vùng đất này. Ngoài những con kênh lớn dẫn nước đồng thời làm đường vận tải thủy, những tuyến kênh mương nhỏ hơn thuộc về các cộng đồng địa phương xây dựng và quản lý. Nói cách khác, tri thức quản trị thủy lợi dựa trên hai cấp chính là nhà nước và chính quyền cấp thôn, ấp. Hệ tri thức này dường như vẫn đang được tiếp nối với trụ cột quản trị dựa trên vai trò chi phối của nhà nước.

2.3. Vai trò của thủy lợi Tây Nam Bộ và những vấn đề mới đặt ra cho thủy lợi Long An trong bối cảnh biến đổi khí hậu hiện nay

Bài học lịch sử cũng cho thấy vấn đề thủy lợi cho Long An không chỉ đặt mục tiêu tăng trưởng về kinh tế mà còn phải chú trọng vào phát triển bền vững, dựa trên cơ sở gìn giữ hệ sinh thái và khả năng chịu đựng của môi trường tự nhiên. Không thể phủ nhận được vai trò của hệ thống kênh thủy lợi đối với phát triển bền vững vùng đồng bằng sông Cửu Long nói chung và Long An nói riêng. Tuy nhiên, trong bối cảnh biến đổi khí hậu ngày càng diễn biến phức tạp như hiện nay chỉ dựa vào những giải pháp công trình như xây kênh để dẫn nước ngọt vào thau chua, rửa mặn, rửa phèn, vốn là những biện pháp can thiệp quá sâu và làm phá vỡ cấu tạo địa hình của vùng, thì các nhà khoa học cần chú ý đến những giải pháp mang tính thích nghi, linh hoạt hơn như những giống lúa ngắn ngày, giúp né mặn, tránh lũ, chịu phèn, chịu mặn tốt hơn. Những kinh nghiệm từ trong lịch sử của cha ông trong việc hình thành và vận hành hệ thống kênh đào kết hợp với những tiến bộ về khoa học và những đổi mới trong nhận thức sẽ góp phần mang lại những giải pháp phát triển phù hợp hơn cho Long An nói riêng và đồng bằng sông Cửu Long nói chung trong bối cảnh tăng trưởng nhanh chóng của nền kinh tế và những diễn biến ngày càng khó lường, phức tạp của hiện tượng biến đổi khí hậu.

CHƯƠNG 3. TỪ DIỄN NGÔN ĐẾN THỰC TẾ, VÀ NHỮNG THÁCH THỨC CỦA MÔ HÌNH QUẢN TRỊ NƯỚC CÓ SỰ THAM GIA

Chương này tập trung vào quá trình thương thảo để lựa chọn mô hình quản trị nước ở dự án thủy lợi Phước Hòa và khu tưới Đức Hòa (Long An). Nghiên cứu tìm hiểu sự tham gia của các bên vào việc thiết kế xây dựng hệ thống kênh dẫn nước, quá trình tiến hành trên thực tế và những ý kiến phản hồi từ cộng đồng. Kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng ngay cả khi một mô hình quản trị tốt về lý thuyết được lựa chọn, quá trình thực thi vẫn gặp những trở lực đáng kể, trong đó có ảnh hưởng từ phương thức quản trị truyền thống,

sự bảo thủ trong lối nghĩ và cung cách thực hiện, sự thờ ơ từ người dùng nước. Những yếu tố chính này có thể được xem là những thách thức không hề nhỏ cho công tác quản trị nước hiệu quả.

3.1. Quản trị có sự tham gia: thương thảo và lựa chọn

Quản lý thủy lợi có sự tham gia (Participatory Irrigation Management - PIM) và Chuyển giao Quản lý Thủy lợi (Irrigation Management Transfer - IMT) đã được các tổ chức quốc tế và nhiều chính phủ trên thế giới nêu ra từ những năm 1980 của thế kỷ trước. Ngân hàng Thế giới định nghĩa PIM là “sự tham gia của người sử dụng công trình thủy lợi trong mọi khía cạnh và mọi cấp quản lý thủy lợi” (Groenfeldt và Sun 1997).

Các nhà tài trợ vốn, các nhà tư vấn liên quan đến dự án và các cấp chính quyền địa phương có vẻ thống nhất với nhau về phương diện lý thuyết quản trị PIM nhưng trong cách hiểu về khái niệm tham gia và chuyển giao kỹ thuật lại bộc lộ những mâu thuẫn và khác biệt, thậm chí là đối lập. Điều này tạo ra một khoảng cách giữa hai bên khi tổ chức cấp vốn và tư vấn quốc tế mong đợi áp dụng PIM theo các chuẩn mực quốc tế trong khi cơ sở pháp lý mà phía Việt Nam xây dựng và áp dụng như trong các thông tư 75/2004/TT-BNN của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2004b) vẫn còn đang trong lộ trình thực hiện với cách hiểu là vận dụng PIM để giải ngân và cách vận hành từ trên xuống đến cấp thôn xã thực chất vẫn nằm trong tay các cơ quan nhà nước. Các hộ dùng nước và cấp thôn, ấp dưỡng như vẫn chưa có đủ niềm tin để thực hiện mô hình PIM. Rõ ràng, việc nghiên cứu toàn diện về quá trình thực hiện PIM ở dự án Thủy lợi Phước Hòa có ý nghĩa quan trọng để hiểu được tương tác giữa các bên liên quan trong dự án, đặc biệt là nông dân, cũng như bản chất và tác động đến từ sự tham gia của người sử dụng nước trong các hoạt động của dự án.

3.2. Triển khai PIM ở Dự án Phước Hòa

Hai khu tưới Tân Biên và Đức Hòa được thiết kế theo cùng một cách tiếp cận, đó là áp dụng mô hình Quản lý tưới có sự tham gia (Participatory Irrigation Management - PIM), để đưa việc nâng cao năng lực và sự tham gia của người dùng nước vào trung tâm của quá trình quản trị tài nguyên nước (Huynh Thi Phuong Linh 2016). Lập luận của mô hình này là việc quản lý hệ thống tưới phải thuộc về trách nhiệm của nông dân chứ không phải của cơ quan chính phủ ở xa đồng ruộng và Nhà nước quản lý hệ thống tưới không hiệu quả bằng các hộ dùng nước bởi họ vốn phụ thuộc vào nguồn nước, có động cơ cao hơn trong việc vận hành một cách hiệu quả quá trình quản lý tưới (Groenfeld và cộng sự 1997).

3.3. Triển khai PIM ở Khu tưới Đức Hòa

Cũng như ở dự án Phước Hòa nói chung và khu tưới Tân Biên nói riêng, tại khu tưới Đức Hòa, quan điểm của dự án vẫn là thu hút nông dân vào các hoạt động quản trị nước, chia sẻ với Nhà nước thông qua cách tiếp cận có sự tham gia. Mô hình quản lý tưới có sự tham gia được triển khai qua ba hợp phần sau:

(1) Thành lập các tổ giám sát cộng đồng từ giai đoạn thiết kế hệ thống kênh cấp 1-2-3 trên khu tưới; huấn luyện và tăng cường năng lực cho các tổ chức này để người dân tham gia vào quá trình thiết kế kênh, xác định biên tưới, xây dựng kế hoạch phát triển nông nghiệp, phát triển kênh nội đồng và chuẩn bị mọi điều kiện cần thiết để thành lập Tổ hợp tác dùng nước khi nước về trên khu tưới;

(2) Thiết lập và tăng cường năng lực cho các Tổ hợp tác dùng nước để phát triển hệ thống kênh nội đồng và quản lý, khai thác hệ thống kênh nội đồng khi dự án hoàn thành;

(3) Hướng dẫn, vận động người dân đóng góp kinh phí và đất đai để xây dựng hệ thống kênh nội đồng.

Nếu chỉ nhìn vào sự lựa chọn PIM, chúng ta thấy dường như không có sự khác biệt nhiều giữa nhà tài trợ và cơ quan nhà nước thực hiện dự án thủy lợi Phước Hòa. Tư tưởng chủ đạo của mô hình này đặt

người dùng nước vào trung tâm của toàn bộ quá trình quản lý nguồn nước, ngay từ khâu thiết kế hệ thống kênh cấp 1-2-3. Tuy nhiên, đã có độ vênh giữa các điều khoản tham chiếu trong hợp đồng với cách thức triển khai trên thực tế của Đội tư vấn OSDP. Điều này không chỉ là vấn đề tuân thủ cam kết với các đối tác mà còn gây ra bức xúc cho nông dân cũng như chính quyền địa phương. Việc thương thảo qua loa và thông qua PIM một cách lầy lệ ở các cấp thực hiện dự án có lẽ bắt nguồn từ quan điểm coi thường năng lực và hiểu biết về kỹ thuật của nông dân, nhưng thực tế cho thấy chính người nông dân mới là người nắm được tri thức về đồng ruộng của họ, và họ biết phải làm thế nào để đưa nước vào ruộng. Việc các chủ thể địa phương, gồm chính quyền cơ sở và người nông dân, gần như bị gạt ra khỏi quá trình tham vấn là một thực tế đáng tiếc cho quan điểm quản trị nước có sự tham gia được đặt ra từ đầu. Chính nông dân sống trên địa bàn mới là những người am hiểu ruộng đồng sâu sắc. Họ không chỉ là người trực tiếp hưởng lợi từ dự án mà còn là người sẽ tiếp quản hệ thống tưới sau khi thời hạn của dự án kết thúc và Đội tư vấn OSDP rút đi. Đặc biệt, việc thiết kế và xây dựng các tuyến kênh cấp 1-2-3 còn liên quan trực tiếp đến sự vận hành của các tuyến kênh nội đồng trong tương lai nên những bất cập này càng để lại những hệ quả khó khắc phục và làm giảm niềm tin của địa phương ngay từ giai đoạn ban đầu. Trên thực tế, cán bộ ấp, nông dân cũng đã phát hiện ra những bất cập đó ngay khi đội thi công triển khai xây dựng, nhưng một lần nữa, ý kiến tham gia của họ lại không được ghi nhận và không còn cơ hội để đóng góp. Và bằng cách thức của mình, dù được phép hay chưa được phép, người dân vẫn có cách để tận dụng được nguồn nước và hạn chế những bất cập. Tuy nhiên, xét về lâu dài, những giải pháp này vẫn mới chỉ mang tính tạm thời, chưa thể đảm bảo một mô hình sử dụng nước tưới ổn định, hiệu quả cho hoạt động sản xuất nông nghiệp để từ đó, họ yên tâm và có động lực chuyển đổi sang những loại cây trồng có giá trị cao và có khả năng cạnh tranh cao trên thị trường.

Câu chuyện thực địa nêu trong chương này cho thấy quản lý thủy lợi địa phương không khác gì những cuộc đối thoại hàng ngày giữa nhà quản lý và người dân địa phương (Huynh Thi Phuong Linh 2016). Họ cùng tồn tại trong cơ cấu quản lý nhà nước theo thứ bậc được phân cấp. Chính cái không gian linh hoạt và trật tự trong mối quan hệ giữa nhà nước và cộng đồng thôn ấp, chính thức và không chính thức ấy đã chỉ ra những vấn đề thực tiễn của câu chuyện “quản trị có sự tham gia” ở địa phương diễn ra thế nào.

Bất kỳ mô hình nào đưa ra cũng phải phù hợp với những chiều kích khác nhau từ khung pháp lý chung của quốc gia cho đến bối cảnh địa phương của địa bàn nơi triển khai và áp dụng. Với trường hợp khu tưới Đức Hòa thuộc tỉnh Long An, nơi áp dụng mô hình quản lý nước có sự tham gia theo yêu cầu của các nhà tài trợ vốn và sự cam kết của Chính phủ Việt Nam, mô hình quản trị đã đã trượt dần từ chỗ đặt người dùng nước ở vị trí trung tâm đến chỗ rời xa nó và đi theo cách tiếp cận truyền thống từ trên xuống. Vấn đề học hỏi kinh nghiệm, tri thức và quan điểm của người dân và tham gia của cộng đồng địa phương đã hầu như bị lờ đi. Vai trò quản trị dự án, quản lý khu tưới, các cách thức triển khai mô hình quản lý nước trên khu tưới chủ yếu thuộc về bộ chủ quản, các cấp trung gian như tỉnh và huyện cũng chỉ là thực hiện những gì mà Ban quản lý dự án thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn chỉ đạo. Từ thực tế này, các chủ thể ở địa phương nảy sinh tâm lý phó mặc cho chính quyền ở cấp cao hơn, đặc biệt trong các dự án lớn có sử dụng nguồn ngân sách Nhà nước. Đây là hệ quả của lối tiếp cận từ trên xuống. Mặt khác, hệ thống quản trị của địa phương cũng như cộng đồng dân cư thường bị gạt ra ngoài lề, không có cơ hội để tham gia vào quá trình quyết định các nội dung của dự án dù chúng gắn kết chặt chẽ với đời sống của họ. Vì thế, họ vừa mang tâm lý ỷ lại, dựa dẫm, vừa có sự ngờ vực với nội dung được triển khai

CHƯƠNG 4. TỔ HỢP TÁC DÙNG NƯỚC, KÊNH NỘI ĐỒNG VÀ VAI TRÒ CỦA CÁC TÁC NHÂN

Ở Chương 3, tôi đã phân tích mối quan hệ tương tác giữa các bên trong quá trình triển khai hệ thống dẫn nước ở dự án thủy lợi Phước Hòa và khu tưới Đức Hòa. Như tôi nhận thấy, có một khoảng cách lớn giữa thỏa thuận trên giấy và sự vận dụng vào thực tế các nguyên tắc quản trị. Sự tham vấn cộng đồng dù đã được thực hiện nhưng chỉ có tính hình thức, cơ quan chủ quản vẫn làm theo thiết kế của họ và dường như vẫn còn nhiều việc phải làm để tăng cường sự học hỏi nhằm sửa đổi thiết kế ban đầu cho thích hợp với thực tế. Chương này tôi sẽ tiếp tục khảo sát hai nội dung quan trọng của quản trị tham gia tại khu tưới Đức Hòa để tìm hiểu xem cộng đồng địa phương và người dùng nước đứng ở đâu trong mối quan hệ giữa các tác nhân của dự án.

4.1. Tổ hợp tác dùng nước

4.1.1. Cơ sở của việc thành lập các tổ hợp tác dùng nước

Theo quan điểm của Dự án Thủy lợi Phước Hòa, toàn bộ hệ thống thủy lợi từ các công trình đầu mối đến hệ thống kênh nội đồng phải được quản lý với sự tham gia của cộng đồng địa phương. Ngoài việc nông dân được tham vấn ngay từ giai đoạn thiết kế ban đầu của khu tưới thì bản thân giữa các nông dân phải có sự phối hợp sử dụng nguồn nước khi hệ thống kênh mương hoàn thiện. Các hộ dùng nước hợp thành nhóm để có thể gặp gỡ, trao đổi, thảo luận về việc quản lý, vận hành, bảo dưỡng các tuyến kênh đã có cũng như việc cùng nhau xây dựng hệ thống kênh nội đồng trong tương lai.

4.1.2. Quá trình triển khai tổ hợp tác dùng nước

Trong quá trình xây kênh chính Đức Hòa và hệ thống kênh cấp 1-2-3, do chất lượng một số nhà thầu không đảm bảo nên đã có nhiều sự cố xảy ra, dẫn đến việc bàn giao khu tưới chậm trễ so với dự kiến. Mô hình Tổ hợp tác dùng nước đã được Đội tư vấn OSDP đề xuất với chính quyền và nông dân trên địa bàn khu tưới từ năm 2013, nhưng đến tháng 1/2016 mới có nước về. Như vậy, hơn hai năm gián đoạn vì các sự cố nói trên đã khiến cho quá trình tuyên truyền, thông tin ban đầu này trở nên vô nghĩa. Thời hạn cấp nước bị đẩy lùi liên tục cũng đã khiến Đội tư vấn OSDP Đức Hòa gặp khó khăn trong việc thiết lập mối quan hệ tin tưởng và tạo không gian đối thoại với những người sử dụng nước tương lai.

Vấn đề thứ hai, để thành lập các Tổ hợp tác dùng nước, thay vì tổ chức các đại hội với sự tham gia của toàn thể các thành viên, thì Đội tư vấn OSDP Đức Hòa chỉ tổ chức đại hội thành lập Ban quản lý của mỗi tổ nên một lần nữa, các thành viên khác lại không có cơ hội để bày tỏ ý kiến của mình. Như vậy, một quá trình thay vì cần có thời gian, cần có sự tham vấn tất cả các thành viên, tức là cần một cách tiếp cận xã hội học thì Đội tư vấn OSDP Đức Hòa đã không tuân thủ theo khuyến nghị của nhà tài trợ, đã tiến hành một cách hết sức nhanh chóng việc thành lập ra các Tổ hợp tác dùng nước mà bản chất là những mô hình ảo, để phù hợp với thời hạn của hợp đồng. Và tất nhiên, mọi điều khoản tham chiếu trên hợp đồng vẫn được đáp ứng đầy đủ thông qua các con số về những hoạt động đã triển khai, số lượng buổi họp, số lượng khảo sát, tập huấn...

Vấn đề thứ ba là quy mô của các tổ hợp tác dùng nước. Theo mô hình ban đầu, các tổ hợp tác dùng nước sẽ được thành lập theo ranh giới thủy lực chứ không phải ranh giới hành chính (ấp, xã) để tạo thuận lợi cho quá trình điều tiết nước. Tuy nhiên, do hệ thống kênh chưa hoàn thiện, các ranh giới thủy lực này chưa được xác định rõ ràng trên thực địa nên người dân cũng chưa thấy được mối quan hệ ràng buộc với nhau khi chưa cùng chia sẻ nguồn nước trên một đơn vị tưới. Và với những thói quen sinh hoạt theo đơn vị cộng đồng là ấp, người dân không thể hình dung được việc hình thành một tổ chức mà quy mô lại vượt ra

khỏi áp của mình. Cuối cùng, đội tư vấn OSDP đã thành lập các tổ hợp tác dùng nước mà thành viên là các nông dân sống trong cùng một áp. Sự thay đổi về ranh giới các của các tổ đã thay đổi cả con số dự kiến ban đầu: số tổ được thành lập trên thực tế là 43 so với 120 tổ. Khi số tổ bị giảm xuống như vậy thì số thành viên và diện tích trong mỗi tổ sẽ tăng lên. Theo dự kiến của dự án, mỗi tổ sẽ có trung bình 140 hộ thành viên thì nay con số trung bình là 380 hộ và có thể đạt đến 796 hộ như tại 1 Tổ hợp tác dùng nước ở xã Đức Lập Hạ. Đây là những con số không tưởng cho một mô hình hợp tác tập thể trong khi các hộ dân ở đây vốn chỉ có thói quen hợp tác với nhau ở quy mô nhỏ gọn từ 5 đến 6 hộ, thậm chí rất nhiều hộ vốn có thói quen trồng trọt và sử dụng nguồn nước tưới theo hình thức riêng lẻ như nước giếng khoan hoặc nước mưa.

Vấn đề thứ tư là mô hình mà dự án đưa ra có rất nhiều bất cập với bối cảnh địa phương. Đội tư vấn OSDP Đức Hòa cũng đã bỏ qua việc tham khảo đơn vị quản lý tưới với rất nhiều kinh nghiệm trên địa bàn là Trung tâm thủy lợi Đức Hòa mặc dù họ cũng đã ghi nhận “Trung tâm Quản lý khai thác Công trình thủy lợi Đức Hòa có bộ máy lãnh đạo và đội ngũ chuyên môn hiểu biết rất sâu sắc về địa bàn” (CPIM 2018). Chính vì vậy, trong quá trình tư vấn thành lập tổ hợp tác dùng nước, những kinh nghiệm này đã không được tận dụng và tham thảo.

Thứ năm, theo quan điểm của dự án, việc tham gia các tổ hợp tác dùng nước dựa trên sự tự nguyện của các hộ dân, tuy nhiên, Ban quản lý đại diện cho tổ, sau quá trình bầu bán vẫn cần phải có sự công nhận chính thức từ phía chính quyền. Như vậy, ngoài năng lực hạn chế của nhóm tư vấn, một lý do khác khiến mô hình Tổ hợp tác dùng nước chưa được chính quyền địa phương và người dân tiếp nhận là do những rào cản về mặt thể chế. Việt Nam chưa thừa nhận mô hình quản lý nước mà ở đó vai trò hoàn toàn trao cho người dân như dự án đưa ra. Vì vậy một mặt, mô hình mới dù chưa đi vào hoạt động trên thực tế, vẫn cần phải có sự thừa nhận từ phía chính quyền. Mặt khác, đơn vị quản lý tưới tại địa phương vẫn duy trì theo mô hình đã có mà họ triển khai từ hơn 20 năm nay. Nói cách khác, có nhiều mô hình quản lý nước cùng tồn tại ở khu tưới Đức Hòa, trong đó mô hình tổ hợp tác dùng nước còn khá lạ lẫm với cả chính quyền và người dân.

4.1.3. Ý kiến của người sử dụng nước

Nói chung, với mô hình tổ hợp tác sử dụng nước mà Đội tư vấn OSDP Đức Hòa đã đưa ra, qua phân tích các bất cập của mô hình ở trên, thì sự thờ ơ của người dân đối với mô hình này cũng là điều dễ hiểu. Theo ghi nhận trên thực tế, chỉ có những hộ dân lấy được nước tưới vì nằm gần hệ thống kênh cấp 1-2-3 mới đăng ký tham gia tổ, tỉ lệ đạt khoảng 30 – 40% số thành viên dự kiến trong khi những nông dân không thể lấy được nước từ hệ thống kênh hiện hữu gần như không tham dự các cuộc họp do Đội tư vấn OSDP tổ chức và không đăng ký làm thành viên của các Tổ hợp tác dùng nước. Và ngay cả đối với những hộ đã đăng ký thành viên Tổ hợp tác dùng nước mà không ở cùng một áp với nhau, họ cũng chỉ họp với người cùng áp chứ “không quan tâm đến những gì xảy ra ở áp bên kia”. Điều này vừa là do thói quen sinh hoạt cộng đồng theo ranh giới hành chính, vừa là do người dân chưa thực sự tin tưởng vào hệ thống kênh, chưa thấy được những lợi ích bền vững mà hệ thống kênh mang lại.

Như vậy, việc hình thành mô hình tổ hợp tác dùng nước ở khu tưới Đức Hòa có nguy cơ thất bại. Một mặt, sự hình thành mô hình tưới tập thể theo tổ nhóm còn quá mới mẻ trong khi Đội tư vấn OSDP lại bỏ qua mô hình quản lý nước mà Trung tâm thủy lợi Đức Hòa đã triển khai trên thực tế từ hơn 20 năm nay. Sự thiếu hợp tác từ hai phía đã gây ra những thiếu sót đáng tiếc cho việc vận hành hiệu quả khu tưới mà lẽ ra với công nghệ và kinh nghiệm quốc tế của các chuyên gia tư vấn đến từ Viện Hàn lâm khoa học thủy lợi Việt Nam và sự am hiểu địa bàn cùng với những kinh nghiệm thực tiễn sâu sắc của cơ quan quản lý tưới ở

địa phương, mô hình mới đã có thể tránh được rất nhiều hạn chế. Ngoài ra, các yếu tố khách quan như hệ thống kênh mương chưa hoàn thiện và lịch cấp nước từ đầu nguồn chưa ổn định cũng là những nguyên nhân tác động không nhỏ đến sự vận hành mô hình. Trong bối cảnh đó, để khắc phục vấn đề, với tư cách là chủ thể liên quan trực tiếp đến việc quản lý và sử dụng nguồn nước, người nông dân cần có thời gian đủ dài để họ có thể tự dần xé, tự cân nhắc việc tham gia quản lý hệ thống tưới chứ không thể đồng loạt có được các Tổ hợp tác dùng nước theo đúng thời hạn hợp đồng giữa Đội tư vấn và nhà đầu tư, hay nói cách khác, không thể đồng nhất giữa “thời gian của dự án” và “thời gian của nông dân” (Tessier 2019). Điều này cho thấy sự cần thiết của mô hình quản trị tham gia phải học cách thích ứng với điều kiện địa phương để đạt được mục đích và tính hiệu quả của dự án.

4.2. Thiết kế và triển khai kênh nội đồng

4.2.1. Về sự tham gia của nông dân vào xây dựng kênh nội đồng

Thỏa thuận ban đầu giữa các đối tác của dự án thủy lợi Phước Hòa là nhà nước chi đầu tư xây dựng hệ thống kênh chính còn kênh nội đồng và chi phí xây dựng sẽ do người dân tự đóng góp. Mục đích của cách làm này là để tăng cường sự tham gia của người dùng nước vào công tác quản trị thủy lợi, một mặt để đảm bảo sự đồng bộ khép kín từ công trình đầu mối đến mặt ruộng, mặt khác, để tăng cường sự tham gia của cộng đồng đối với việc quản lý nguồn nước. Trong khuôn khổ dự án thủy lợi Phước Hòa, kênh nội đồng có thể là kênh lấy nước từ cửa cấp nước trên kênh cấp 3 hoặc kênh cấp 2 và đảm bảo tưới cho một khu vực có diện tích từ khoảng 10 đến 25 héc-ta (Tessier và cộng sự 2016).

4.2.2. Cách tiếp cận kênh nội đồng của Đội tư vấn Đức Hòa

Gói dịch vụ thiết kế hệ thống kênh dẫn nước nội đồng được thực hiện tại địa bàn 12 xã và thị trấn với 42 ấp thuộc huyện Đức Hòa tỉnh Long An. Trong báo cáo về quá trình thực hiện gói thầu của OSDP Đức Hòa, đơn vị này cho rằng mình đã thực hiện phương pháp *cùng học cùng làm* nhằm thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng để đạt được sự đồng thuận và tăng cường năng lực cho các bên tham gia trong các công việc có liên quan. Nội dung của phương pháp này là bằng việc tham gia khảo sát thiết kế tại hiện trường, người dân có thể cùng thảo luận và đóng góp cho bản thiết kế của đơn vị tư vấn. Những kiến thức cơ bản và đơn giản về thiết kế sẽ được tư vấn cung cấp cho người dân. Đổi lại, người dân cung cấp cho tư vấn các kiến thức về nguồn nước và xác định vị trí công trình, những hiểu biết của họ về vấn đề của địa phương như lũ lụt hay những điểm thường sạt lở đất tại vị trí công trình, v.v. để nhóm tư vấn đưa vào thiết kế. Cách tiếp cận của đội tư vấn OSDP được xác định là phải dựa trên 4 nguyên tắc: tiếp cận hệ thống, tiếp cận có sự tham gia, tiếp cận kế thừa, tiếp cận thực tiễn. Nội dung và phương pháp mà đội OSDP nêu ra trong báo cáo, như tóm tắt ở trên, cho thấy họ nắm vững về mặt lý thuyết phương pháp quản trị khoa học và “rất thuộc bài”. Tuy nhiên, những quan sát và trò chuyện với người dân địa phương cho thấy có một khoảng cách khá xa giữa lý thuyết và thực hành khảo sát, thiết kế của Đội tư vấn mà tôi sẽ trình bày ở phần tiếp theo.

4.2.3. Triển khai kênh nội đồng và phản hồi của người dân

Việc triển khai hệ thống kênh nội đồng cũng vấp phải những thách thức tương tự quá trình hình thành các tổ hợp tác dùng nước. Các phân tích đã trình bày trong chương này cho thấy có nhiều yếu tố tác động đến động cơ và quyết tâm xây dựng hệ thống kênh nội đồng của nông dân. Đối với mỗi vị trí tuyến kênh, lại có những lựa chọn khác nhau, đối với mỗi gia đình lại có những chiến lược về sản xuất nông nghiệp khác nhau, đối với mỗi kiểu quan hệ giữa các hộ dân trong cùng một khu vực lại có những cách thức phối hợp hoặc không phối hợp sử dụng nước khác nhau. Ở đây có cả yếu tố kỹ thuật và yếu tố xã hội đan xen, chi phối đến lựa chọn và quyết định của người dân. Để giải quyết câu chuyện xây kênh nội đồng,

không chỉ cần những giải pháp kỹ thuật như sơ đồ hướng tuyến, cách lựa chọn vật liệu mà phải tính đến năng lực chi trả của nông dân cũng như những yếu tố văn hóa, xã hội, chính trị trên địa bàn. Dù chính quyền tỉnh Long An có tìm cách hỗ trợ một phần hay toàn phần kinh phí xây kênh nội đồng cho nông dân mà không có những giải pháp để khắc phục những trở ngại như sự bất ổn của nguồn nước, những bất cập của hệ thống kênh mương, sự bấp bênh của thị trường nông sản, tình trạng buôn đi bán lại đất canh tác... thì dù hệ thống kênh nội đồng có được hình thành cũng không giải quyết được vấn đề mấu chốt là thu hút được sự quan tâm và quyết tâm phát triển nông nghiệp của người dân.

Về mặt kinh tế, đương nhiên vấn đề nông dân quan tâm là đầu ra và giá cả của nông sản, là lợi nhuận họ thu về sau mỗi vụ trồng trọt. Chỉ khi nào nguồn thu từ hoạt động sản xuất nông nghiệp ổn định thì nông dân mới có nhu cầu gắn bó lâu dài và đầu tư ngược lại cho hoạt động sản xuất. Vì thế, mục tiêu mà dự án đưa ra là 50% nông dân áp dụng biện pháp canh tác đa dạng hóa cây trồng và sản xuất cây trồng giá trị cao vào năm 2016 đã bị đánh giá là quá tham vọng và chưa thực tế (SCP & HEC II 2018).

Về việc triển khai kế hoạch kênh nội đồng, các nhà tư vấn dường như chỉ chú tâm vào các chỉ tiêu và thông số kỹ thuật trên lý thuyết. Sự tham vấn hỏi họt các tác nhân chính trong việc triển khai hệ thống kênh nội đồng như chính quyền địa phương, người dùng nước, các tổ chức quản lý thủy lợi đã có sẵn trên địa bàn, và các đoàn thể địa phương đã làm cho giữa thiết kế và triển khai thực tế có độ vênh và thiếu hợp lý, lãng phí nguồn lực và không thực hiện được mục tiêu quản trị tham gia.

Ngoài các yếu tố kỹ thuật, tổ tư vấn thiết kế và xây dựng kênh nội đồng hầu như không chú ý đến các yếu tố kinh tế - xã hội và đặc điểm địa phương, vốn chi phối chính đến động cơ sản xuất nông nghiệp của người dân. Bài học rút ra là muốn dự án đi theo đúng mục tiêu đã định thì cần phải có các giải pháp đồng bộ hơn để hỗ trợ cho nông dân, để họ yên tâm đầu tư cho sản xuất, quan tâm đến sự vận hành của toàn bộ khu tưới, thì khi đó, vấn đề xây kênh nội đồng sẽ thu hút sự tham gia chủ động và tích cực của nông dân, chính họ sẽ tìm cách hợp tác với nhau để đi đến hoàn chỉnh và sử dụng nguồn nước một cách hiệu quả, bền vững.

4.2.4. Những khoảng trống giữa lý thuyết và thực tế

Như đã chỉ ra ở phần trước, quá trình khảo sát thiết kế hệ thống kênh cấp 1-2-3 đã không thực sự tham vấn ý kiến của cộng đồng địa phương, và để lại hậu quả là vị trí các công lấy nước trên kênh cấp 3 không được chỉnh sửa, gây ảnh hưởng lớn đến việc xây hệ thống kênh nội đồng sau này. Theo tính toán của Đội tư vấn OSDP Đức Hòa, để đảm bảo hoàn chỉnh hệ thống thủy lợi trên toàn khu tưới, cần phải xây dựng 576 tuyến kênh nội đồng với chiều dài 309,5 km. Theo Báo cáo cuối cùng của Đội tư vấn OSDP (CPIM 2018), đội đã khảo sát, xác định hướng tuyến và vùng tưới của 421/576 tuyến kênh nội đồng dự kiến trên toàn khu tưới. Và thời gian để khảo sát 421 tuyến kênh này là 3 tháng, từ tháng 6 đến tháng 8/2018. Con số này dấy lên sự nghi ngờ về tính minh bạch thông tin bởi nếu như quá trình khảo sát thiết kế này được thực hiện theo đúng nguyên tắc có sự tham gia của người dân thì Đội đã thực hiện một nội dung công việc khổng lồ trong một thời gian ngắn kỷ lục. Theo lý thuyết, tất cả các bước từ xác định hướng tuyến đến chọn vật liệu và xác định giá thành xây kênh nội đồng là một chuỗi các hoạt động có gắn kết chặt chẽ và người dân phải được bàn bạc, trao đổi, thống nhất với nhau ngay từ đầu thì mới có thể tiến hành được các bước tiếp theo. Vì thế, theo cách khảo sát của Đội tư vấn OSDP, người dân trên thực tế đã bị gạt ra ngay từ giai đoạn đầu tiên. Và theo đó, việc đòi hỏi phải có ý kiến về các bản thiết kế và phương án lựa chọn vật liệu xây kênh nội đồng không có giá trị tham khảo.

4.2.5. Chính sách hỗ trợ và sự phụ thuộc

Đối với vấn đề xây kênh nội đồng, trước sự khó khăn trong việc vận động người dân tự bỏ toàn bộ kinh phí, tỉnh Long An đã nêu ra phương án sử dụng ngân sách của tỉnh và huyện Đức Hòa để hỗ trợ một phần cho người dân. Cụ thể là tỉnh sẽ hỗ trợ 50% kinh phí xây kênh từ nguồn vốn của Chương trình Nông thôn mới còn người dân sẽ phải chịu 50% kinh phí còn lại và hiến đất xây kênh mà không được nhận tiền đền bù. Theo giải pháp này, các hộ ở phía cuối kênh phải trả bù tiền đất cho những hộ ở phía trước, những hộ vốn không phải làm kênh nội đồng mà vẫn có thể lấy được nước vì ruộng của họ nằm sát cửa xả. Đồng thời, tỉnh Long An cũng đề xuất xây thí điểm hệ thống kênh nội đồng ở những nơi có điều kiện thuận lợi và được người dân đồng thuận cao. Tuy nhiên, việc đề xuất hỗ trợ thí điểm xây kênh nội đồng từ nguồn vốn nhà nước đã góp phần làm cho cách tiếp cận tham gia bị phá sản. Nó không giúp người dân nhìn ra hiệu quả của hệ thống kênh nội đồng mà ngược lại, mô hình thí điểm này lại làm cho nông dân càng thêm hi vọng và trông đợi vào sự hỗ trợ từ chính quyền.

Như vậy, sự cam kết với nhà tài trợ về việc áp dụng mô hình quản lý tưới có sự tham gia, tức là tối đa hóa sự chủ động của nông dân vào việc quản lý, khai thác hệ thống thủy lợi trong đó có việc người dân sẽ phải tự xây dựng hệ thống thủy lợi nội đồng đã được vận dụng linh hoạt khi chính quyền địa phương lên kế hoạch sử dụng một nguồn vốn khác từ Ngân sách Nhà nước để hỗ trợ quá trình xây kênh nội đồng này. Quan điểm của đối tác nước ngoài là nhấn mạnh tầm quan trọng của cách tiếp cận dựa trên nhu cầu, lưu ý Đội tư vấn OSDP phải đặc biệt chú ý đến khả năng và thiện chí của nông dân trong việc tự trả phí xây kênh nội đồng, lôi kéo họ tham gia và trao quyền cho họ trong quy trình quản trị nước thì chính quyền sở tại lại muốn hoàn thành hệ thống kênh mương thủy lợi theo cách riêng. Chính sự khác biệt của các tác nhân đã tạo ra sự téo ngoe trong phát triển mô hình h quản trị tham gia. Chính đề xuất hỗ trợ từ nhà nước của chính quyền địa phương đã góp phần “làm nguội” nhiệt huyết tham gia của nông dân. Thực tế này cho thấy chính sách về quản trị nguồn nước hiện nay ở Việt Nam chưa sẵn sàng tiếp nhận mô hình quản lý nước có sự tham gia và chưa có khung pháp lý tương ứng.

4.2.6. Hệ quả của tình trạng tham vấn hình thức

Kết quả nghiên cứu thực địa đã chỉ ra, hậu quả của tình trạng thiếu tham vấn cộng đồng để lại hậu quả nghiêm trọng là nhiều vị trí công cấp nước trên kênh cấp 3 được thiết kế nằm thấp hơn so với mặt ruộng, do đó khó có thể dẫn nước đến những hộ ở phía cuối nguồn dù có kênh nội đồng. Vậy là ngay cả khi có nước từ kênh chính, người dân phía cuối kênh nội đồng vẫn phải tiếp tục sử dụng nước từ giếng khoan như cũ để trồng trọt.

Do những sự cố không mong đợi, quá trình xây hệ thống kênh chính và kênh cấp 1-2-3 bị chậm tiến độ. Hơn nữa, trên hệ thống cấp nước liên tỉnh từ hồ Dầu Tiếng về thành phố Hồ Chí Minh, Tây Ninh, Bình Phước, Long An, khu tưới Đức Hòa nằm ở cuối nguồn nên lịch nước về càng trở nên bấp bênh vì phải phụ thuộc vào sự điều tiết của công ty Thủy lợi Dầu Tiếng cho các nhu cầu sử dụng nước khác nhau. Điều này gây bất lợi cho sản xuất nông nghiệp bởi vì thời điểm tưới nước có tính quyết định đối với sự thành công của mùa vụ. Điều này đã gây ra tâm lý e ngại và thấp thỏm của nông dân đối với việc sử dụng nước trên kênh và tất nhiên ảnh hưởng đến việc người dân có đủ tin tưởng để đầu tư kinh phí xây kênh nội đồng hay không.

Đặc điểm của đất nông nghiệp trên địa bàn xã Tân Mỹ là đất cát, độ thấm cao, kết cấu kém nên phương án xây kênh nội đồng bằng kênh đất là không phù hợp vì có nguy cơ làm hao tổn lượng nước, bờ kênh dễ bị sạt lở và lòng kênh nhanh bị bồi lắng, cần phải được nạo vét thường xuyên. Hơn nữa, địa hình

không bằng phẳng, thường gò cao về phía các thửa ruộng ở xa kênh nên phương án xây kênh nội đồng bằng đặt ống nhựa ngầm dưới đất cũng không khả thi vì nước sẽ không thể tự chảy đến tận những thửa ruộng ở cuối kênh. Vì vậy, nếu tham khảo ý kiến người dân một cách thấu đáo, sẽ thấy hình thức xây kênh nội đồng bằng gạch hoặc bê tông có cơ sở hơn về kỹ thuật mặc dù chi phí có thể tăng cao.

Một đặc điểm khác chưa được tư vấn tham khảo khi thiết kế và xây dựng là tri thức và tập quán dùng nước truyền thống của người dân địa phương đã bị bỏ qua. Trước khi có khu tưới Đức Hòa, nông dân ở đây chủ yếu sử dụng nước tưới chờ mưa, nước giếng khoan theo hình thức hộ gia đình cá thể và không có thói quen sử dụng nước theo mô hình hợp tác, hành động có tính cộng đồng. Điều này cũng tạo ra những thách thức không nhỏ cho việc áp dụng mô hình quản lý tưới mới theo hình thức tập thể. Chính vì vậy, cần phải có thời gian để người dân làm quen và dần thích nghi.

Với vị trí tiếp giáp thành phố Hồ Chí Minh, huyện Đức Hòa, trong đó có xã Tân Mỹ cũng không thể nằm ngoài xu thế công nghiệp hóa và đô thị hóa mạnh mẽ của khu vực. Trong chiến lược phát triển của tỉnh đã phê duyệt vào năm 2010, Đức Hòa được quy hoạch thành huyện công nghiệp vào năm 2020 và trên địa bàn xã Tân Mỹ, diện tích của khu công nghệ cao đã chiếm gần một nửa diện tích toàn xã (Ngô Thị Yến Nhi 2012:109). Bên cạnh đó, nếu như gói tư vấn hỗ trợ kỹ thuật xây kênh nội đồng được phía tỉnh Long An ký với Đội tư vấn OSDP Đức Hòa vào tháng 4/2018 (CPIM 2018) thì trước đó vài tháng, tháng 12/2017, tỉnh Long An cũng đã phê duyệt việc cấp 900 héc-ta đất cho tập đoàn Vingroup để xây dựng khu Phúc hợp đô thị kết hợp vui chơi giải trí trên địa bàn xã (UBND tỉnh Long An 2017). Điều này có thể hiểu là phía Ủy ban nhân dân tỉnh muốn phát triển đồng thời các khu đô thị, dịch vụ bên cạnh sản xuất nông nghiệp, và do đó, có thể đặt dự án cấp nước tưới cho khu vực này trước nguy cơ phải thay đổi công năng.

Yếu tố đầu ra của thị trường nông sản chưa được tính tới. Trước sự bấp bênh của thị trường nông sản, nhiều gia đình có ruộng nhưng thiếu vốn sản xuất thì sẵn sàng cho thuê đất để người khác làm. Người đi thuê do lo ngại đầu ra của nông sản không ổn định nên có xu hướng thuê theo mùa vụ để đối phó với rủi ro, đôi khi chỉ thuê trong một vụ duy nhất. Với những thửa ruộng đã cho thuê thì cả người cho thuê và người thuê thường tính toán hơn thiệt khi đầu tư cho kênh nội đồng. Nếu họ có quyền sử dụng đất lâu dài thì việc bỏ tiền đầu tư xây kênh nội đồng có thể được xem xét. Nhưng nếu chỉ là người thuê đất theo mùa vụ thì không ai bỏ tiền ra đầu tư làm kênh nội đồng. Để thích nghi với sự bấp bênh của thị trường nông sản, người nông dân phải đặt vấn đề an toàn thu hồi vốn lên hàng đầu.

Yếu tố hợp tác và mâu thuẫn giữa các hộ sử dụng nước chưa được đánh giá đúng mức. Mối quan hệ giữa các hộ dân trên cùng một diện tích tưới có thể là yếu tố thúc đẩy hợp tác nhưng cũng có thể là yếu tố cản trở quá trình hợp tác xây kênh nội đồng. Khi mối quan hệ tốt theo kiểu tình làng nghĩa xóm và quan hệ thân tộc được duy trì thì họ dễ dàng hỗ trợ cho nhau để xây kênh theo kiểu “có thân thiện với nhau thì cho nhờ ké. Lấy của tui cho nó dư rồi khai qua, cái đó kêu bằng tình cảm thân mật”. Tuy nhiên, nếu có mâu thuẫn, xung đột trong quan hệ làng xóm, họ hàng, hoặc do sự lựa chọn cơ cấu cây trồng khác nhau dẫn đến nhu cầu về nước khác nhau, thì những yếu tố đó lại trở thành những trở ngại đáng kể cho việc đồng thuận để xây kênh nội đồng bởi khi “có cái dạng bất đồng” thì lại quay về “của ai nấy xài như hồi bơm giếng”.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Như đã trình bày trong phần mở đầu, luận án này bàn về vấn đề quản trị nguồn nước tưới, qua trường hợp cụ thể là khu tưới Đức Hòa, tỉnh Long An. Trong luận án, tôi đã trình bày một cách hệ thống về những phát hiện chính của nghiên cứu qua bốn chương lớn. Việc tìm hiểu lịch sử nghiên cứu vấn đề,

phân tích các nguồn tài liệu liên quan đến luận án ở chương 1 vừa giúp xác định hướng đi và phương pháp, mặt khác cũng góp phần chỉ ra những điểm còn khuyết thiếu trong các nghiên cứu đi trước để bổ sung. Phần cơ sở lý thuyết và phương pháp được xác định (trình bày ở chương 2) đã dẫn dắt toàn bộ quá trình triển khai và hoàn thành luận án này. Những phát hiện của nghiên cứu thực địa cho thấy: (1) Khu tưới Đức Hòa đang phải đối mặt với những thách thức nghiêm trọng của khô hạn, nhiễm mặn và sự cạnh tranh của nhu cầu phát triển sản xuất công nghiệp, nông nghiệp, dân sinh. (2) Các yếu tố thể chế chính thức, phi chính thức, các nhóm tác nhân nhà nước và ngoài nhà nước liên quan đến việc triển khai mô hình quản trị tưới có sự tham gia tại khu tưới Đức Hòa, sự tương tác giữa các nhóm tác nhân cũng như quan điểm thực sự của phía cơ quan chủ quản khi áp dụng mô hình quản lý nước tưới mới cho thấy có sự xung đột từ lý luận đến thực tế. Đây là những vấn đề được xem là cốt lõi nhất của việc tạo lập mô hình quản lý nước tưới có sự thích ứng với bối cảnh địa phương. Dựa trên các phân tích về cách thức triển khai, áp dụng mô hình quản lý nước trên địa bàn khu tưới và phản hồi của các bên có liên quan đến quá trình thiết lập mô hình quản trị nước, đặc biệt là nông dân, đối tượng hưởng lợi và cũng bị tác động trực tiếp bởi hệ thống kênh dẫn nước, luận án đã chỉ ra cách thức mà nguồn nước từ hệ thống kênh thủy lợi và mô hình quản lý của nó đã tác động như thế nào đến hoạt động sản xuất nông nghiệp của địa phương. Cách thức triển khai mô hình và sự phản hồi của cộng đồng địa phương giúp nghiên cứu chỉ ra những vấn đề mà mô hình gặp phải cả về góc độ thể chế chính thức lẫn phi chính thức khi áp dụng trên thực tế.

Những phát hiện chính của luận án có thể được tóm tắt thành một số điểm chính như sau:

Thứ nhất, quản trị nguồn nước nói chung, nước tưới nói riêng, luôn là mối bận tâm của tất cả các chính phủ và người dân trên toàn thế giới, bởi nước là yếu tố không thể thiếu của sự sống. Ở một quốc gia nông nghiệp như Việt Nam, với những điều kiện thiên nhiên khắc nghiệt thì việc làm chủ nguồn nước, vận hành các công trình thủy lợi đã được chứng minh là mối bận tâm từ ngàn đời. Trong giai đoạn hiện nay, các dự án phát triển liên quan đến quản trị nguồn nước tưới luôn chiếm vị trí hàng đầu trong lĩnh vực nông nghiệp. Đặc biệt trong bối cảnh đồng bằng sông Cửu Long, địa bàn sản xuất nông nghiệp quan trọng nhất của cả nước đang phải đối mặt với những thách thức nghiêm trọng cho chất lượng và sự ổn định của nguồn nước tưới như hiện tượng nước biển dâng kéo theo xâm nhập mặn, hiện tượng thời tiết cực đoan như hạn hán kéo dài, những tranh chấp giữa các quốc gia trên thượng nguồn con sông Mê Kông khiến cho lượng nước và phù sa đổ về vùng đồng bằng này trở nên bấp bênh và suy giảm, những áp lực và ảnh hưởng của quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa kéo theo sự cạnh tranh gay gắt giữa các nhu cầu sử dụng nước và sự ô nhiễm nguồn nước, thì vấn đề quản trị hiệu quả, bền vững nguồn nước tưới đối với khu vực này càng trở nên cấp thiết.

Thứ hai, vấn đề quản trị nước nói chung, quản trị nước tưới nói riêng, đã được đề cập đến trong nhiều công trình nghiên cứu. Tuy nhiên, các nghiên cứu đã có chủ yếu tiếp cận vấn đề từ góc độ chính sách và kỹ thuật. Luận án của tôi, thông qua việc trình bày một cách chi tiết, hệ thống về các hình thức sử dụng nguồn nước tưới trên địa bàn xã Tân Mỹ thuộc khu tưới Đức Hòa đã mang lại những dữ liệu cần thiết để hiểu rõ hơn về bối cảnh địa phương và quan điểm của người dân đối với một nguồn nước tưới mới và một mô hình quản lý mới. Đặc biệt đây là một địa bàn đang chịu những tác động sâu sắc từ hiện tượng biến đổi khí hậu cũng như quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Đó cũng chính là những vấn đề mà hầu hết các khu vực sản xuất nông nghiệp ở đồng bằng sông Cửu Long hiện nay đang trải qua. Như vậy, tôi đã xem xét mô hình quản lý nước tưới do dự án đưa ra từ sự kết hợp của góc nhìn vĩ mô của các nhà làm chính sách với quan điểm của cộng đồng địa phương, nói cách khác, đó cũng là quan điểm của lý thuyết quản trị thích

ứng với điều kiện cụ thể của địa phương. Việc phân tích cả hai chiều kích này của một dự án thủy lợi và xem xét nó trong bối cảnh cụ thể của một khu tưới có thể coi là một đóng góp mới về cách tiếp cận của luận án. Như tôi đã chỉ ra, cách triển khai, áp dụng mô hình quản trị nước mới chưa tính đến vai trò của các yếu tố địa phương như truyền thống sử dụng nước vốn có trên địa bàn, cũng như các yếu tố khác như sự tác động của quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa đang diễn ra mạnh mẽ. Ngoài ra, các kỹ sư thủy lợi khi tiến hành mô hình này đã quên mất một thực tế rằng, nếu như ở miền Bắc, ngay từ trong lịch sử, tính cộng đồng đã được hình thành rất cao, mỗi làng đều có hương ước trong đó có các quy định về tập quán dùng nước thì ở miền Nam, do diện tích canh tác lớn và cách thức sử dụng nước tưới chủ yếu là các thực hành cá nhân vì nguồn nước tưới chủ yếu là nước mưa, nước giếng khoan nên tính cố kết cộng đồng rời rạc hơn, đặc điểm tổ chức của các làng có nhiều khác biệt với miền Bắc. Nông dân miền Nam sản xuất nông sản chủ yếu phục vụ mục đích thương mại. Yếu tố thị trường ảnh hưởng sâu sắc đến động cơ sản xuất nông nghiệp của nông dân. Các đơn vị triển khai dự án có thiếu sót do không tìm hiểu kỹ các điều kiện cụ thể và bối cảnh kinh tế, xã hội và chính trị của địa phương trước khi áp dụng mô hình lý thuyết vào thực tế.

Thứ ba, tìm ra các giải pháp quản trị nước hiệu quả, trong đó có nguồn nước tưới đã từ lâu là mối bận tâm của các nhà nghiên cứu và quản trị trên thế giới. Nhiều lý thuyết và cách tiếp cận làm cơ sở cho các mô hình quản trị nước đã được thảo luận và vận dụng vào thực tế. Nghiên cứu của tôi dựa vào khung phân tích quản trị thích ứng để tìm hiểu, thu thập thông tin và phân tích quá trình triển khai khu tưới Đức Hòa, từ khâu thiết kế đến xây dựng, vận hành và triển khai hoạt động dùng nước của nông dân. Với trường hợp khu tưới này, mô hình quản trị nước tưới có sự tham gia đã được cả đối tác nước ngoài và cơ quan chủ quản về thủy lợi của Chính phủ Việt Nam thương thảo và chấp nhận. Khung lý thuyết quản trị thích ứng của Pahl - Wostl cho phép tôi tìm hiểu các mô hình quản trị nước và phân tích cách thức nó được vận dụng vào hoàn cảnh cụ thể của khu tưới Đức Hòa. Dựa trên gợi ý từ khung lý thuyết, tôi đã cố gắng nhận diện mô hình về quản trị nguồn nước tưới được áp dụng tại Việt Nam và khu tưới Đức Hòa, những khoảng cách giữa lý thuyết và thực tiễn, cũng như cách thức tiến hành của đội tư vấn thiết kế. Tôi đã chỉ ra mô hình được dự án lựa chọn không thực sự giống như mô hình được áp dụng tại địa phương. Quan điểm và cách tiếp cận thực tế của các cấp quản trị nước, từ cấp thấp nhất là ấp và xã, cấp trung gian như huyện và tỉnh cho đến Ban quản lý dự án thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn dường như vẫn còn đi theo lối mòn của các mô hình đã được áp dụng từ những giai đoạn trước. Thực tế này làm cho sự mong đợi của các đối tác về một mô hình quản trị mới đặt người dùng nước vào trung tâm của quá trình quản trị công trình thủy lợi, tức là cách tiếp cận từ dưới lên đã trượt dần về truyền thống với cách tiếp cận từ trên xuống. Có thể nhận thấy vai trò quản trị dự án, quản trị khu tưới, và cách thức triển khai mô hình quản lý nước ở khu tưới chủ yếu thuộc về cấp trung ương. Các cấp trung gian như tỉnh và huyện dường như đã bị biến thành đơn vị thừa hành những quyết sách mà Ban quản lý dự án trực thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn chỉ đạo. Trong bối cảnh ấy, các chủ thể ở địa phương như chính quyền xã, ban quản lý ấp và nông dân luôn bị đặt vào thế bị động, thường trong tình trạng mơ hồ về dự án, mơ hồ về mô hình quản lý mới. Trên thực tế, họ chỉ được tiếp nhận thông tin thông qua một quá trình tham vấn qua loa, chiếu lệ. Cách thức tiếp cận của Đội tư vấn OSDP cũng cho các cấp chính quyền ở cơ sở và người dân thấy mô hình quản lý nước mà họ đang thực hiện được tiến hành theo kiểu từ trên xuống. Trong tình trạng mơ hồ về thiết kế và xây dựng, người dân chỉ còn biết trông cậy vào cán bộ ấp và xã. Cán bộ xã, đến lượt họ, lại trông chờ vào quyết định của cấp huyện và tỉnh trong khi chính quyền cấp tỉnh lại đợi tư vấn từ cấp Trung ương. Cách làm này tạo cho các chủ thể ở địa phương tâm lý phó mặc cho chính quyền các cấp, đặc biệt trong các dự án lớn có

sử dụng nguồn ngân sách Nhà nước. Đây là hệ quả của cách tiếp cận từ trên xuống. Các chủ thể phi chính thức như cộng đồng dân cư, thậm chí là các chủ thể chính thức như chính quyền địa phương cũng ít khi có cơ hội tham gia vào quá trình quyết định các nội dung của dự án dù chúng gắn kết chặt chẽ với đời sống của họ. Có thể thấy họ chỉ là những người đứng ở bên lề, vừa có tâm lý ỷ lại, dựa dẫm, vừa có sự ngò vực với nội dung được triển khai. Điều này xuất phát từ thực tế là trong bối cảnh chính trị xã hội Việt Nam, PIM thường được hiểu là việc tham gia góp ý kiến và nó không có nghĩa như một sản phẩm của mô hình dân chủ trên cơ sở thúc đẩy sự phát triển của xã hội dân sự như vẫn được hiểu ở những chế độ chính trị khác. Như vậy, mô hình mà dự án đưa ra chưa thực sự tính đến vấn đề thể chế ở cấp vĩ mô. Và đề xuất đưa ra ở đây là các nhà tài trợ vốn quốc tế khi giải ngân cho các dự án thuộc lĩnh vực thủy lợi ở Việt Nam, cần chú ý đến khung thể chế chung của Việt Nam để có cách thức triển khai dự án cho phù hợp bởi chế độ chính trị nào thì sẽ đi với mô hình quản trị tài nguyên đó.

Thứ tư, mặc dù trong các thỏa thuận được ký kết, người ta thường nhấn mạnh tầm quan trọng của nghiên cứu xã hội tại địa bàn khu tưới để tìm hiểu các yếu tố chính trị, xã hội, kinh tế, và tri thức sử dụng, quản trị nước tưới truyền thống của địa phương nhưng các nghiên cứu này mới chỉ dừng lại ở giai đoạn khảo sát tiền dự án, chưa đủ thông tin đáng tin cậy để hỗ trợ cho việc phân tích những vấn đề xã hội làm cơ sở cho thay đổi thiết kế và cách thức tiến hành. Chính vì vậy, khi các hợp phần của dự án có nguy cơ thất bại, một trong hai nhà cung cấp vốn của dự án là Cơ quan Phát triển Pháp (AFD) đã mời nhóm chuyên gia liên ngành nhân học, xã hội học, chính trị học, sử học... của Viện Viễn Đông bác cổ Pháp và Viện Khoa học Xã hội vùng Nam bộ tiến hành một nghiên cứu nhằm phân tích sự tương tác giữa các chủ thể trong dự án Phước Hòa và vai trò của người dùng nước trong các hoạt động của dự án. Sự tham gia của nhóm chuyên gia này đã giúp cho nhà tài trợ vốn quốc tế hiểu rõ hơn về mối liên hệ giữa các đối tác trong dự án thủy lợi Phước Hòa từ cấp trung ương đến cấp địa phương; về quá trình áp dụng PIM và hình thành các tổ chức hợp tác dùng nước tại địa phương; về quá trình thay đổi kinh tế, xã hội, cảnh quan nông nghiệp và hệ thống tưới tiêu gắn với quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa; về sự thích ứng địa phương đối với những thay đổi về công trình, hệ thống kênh và môi trường tự nhiên; về quản trị nguồn nước sau dự án. Đây cũng là kinh nghiệm cho các đơn vị thực hiện dự án trong lĩnh vực thủy lợi nói riêng và các lĩnh vực khác nói chung trong việc mời các nhóm chuyên gia liên ngành tham gia vào dự án, tức là bên cạnh những ý kiến chuyên môn sâu liên quan trực tiếp đến nội dung của dự án thì sự tư vấn của các nhà nhân học, xã hội học là luôn luôn cần thiết, bởi có hiểu được cộng đồng địa phương thì mới có cách thức triển khai, áp dụng và vận hành mô hình mới một cách hiệu quả.

Thứ năm, việc cơ quan quản lý tưới tại địa phương (Trung tâm thủy lợi Đức Hòa) bị quan về năng lực của các Tổ hợp tác dùng nước là điều không thể tránh khỏi bởi nông dân vốn không được đào tạo bài bản, chuyên sâu về quản lý khai thác công trình thủy lợi. Điều đó có nghĩa là sự tham gia của nhóm tác nhân ngoài nhà nước này không phải lúc nào cũng thực sự có hiệu lực nếu như chúng ta không hiểu rõ được vai trò của họ và có những cơ chế trao quyền thực sự cho sự tham gia. Mặt khác, nó cũng làm dấy lên mối quan tâm về sự phản kháng từ cộng đồng. Vận dụng phương pháp tiếp cận chính trị hằng ngày (*everyday politic*) của Kerkvliet (2005), tôi đã nhận ra rằng người nông dân, trong tương tác với chính quyền các cấp và cơ quan chủ quản về thủy lợi, có thái độ tham gia dè chừng, ngó lơ, xem việc xây dựng công trình thủy lợi như là trách nhiệm của nhà nước, bất chấp những nỗ lực đưa họ vào trung tâm của sự đổi mới quản trị nước tưới. Đã có những hành động từ phía người dân đi ngược lại mong đợi từ cơ quan chủ quản, như thái độ bất hợp tác hoặc chia rẽ trong thương thảo đầu tư xây kênh nội đồng. Hành động này tuy có nguồn gốc

từ những động cơ và tính toán cá nhân, và nó chưa tạo thành xu hướng phản kháng lại chủ trương quản trị nước tưới có sự tham gia nhưng không có gì đảm bảo nó sẽ không bùng phát thành xu hướng phản kháng một khi họ vẫn tiếp tục bị đứng ở bên lề, trông đợi hỗ trợ từ bên trên và trở thành những người thụ động và phụ thuộc. Và để tạo ra sự tham gia thực sự cho người dân và cộng đồng địa phương thì các đơn vị triển khai dự án phải tạo cho họ cơ hội cải thiện dần năng lực của mình, đáp ứng được yêu cầu của quá trình quản lý nguồn nước thông qua các khóa tập huấn theo kiểu đầu bờ một cách thực tế và trực quan sinh động, bởi đối với nông dân thì họ luôn cần bắt tay chỉ việc thay vì những bản vẽ sơ cứng và khó hiểu.

Thứ sáu, thông qua nghiên cứu sự tác động của bối cảnh địa phương đến mô hình quản lý nguồn nước, luận án cũng đề xuất một cách tiếp cận mới đối với các phương thức thực hành sử dụng và quản lý nguồn nước. Trên cơ sở những tri thức đã thu thập được, thì các dự án quản trị nguồn nước nói chung và nguồn nước thủy lợi nói riêng cần có các giải pháp quản lý nguồn nước như nào cho phù hợp với thực tế của cộng đồng sử dụng cũng như thực tế chính sách hiện nay của Việt Nam, tức là nghiên cứu theo hướng can thiệp phát triển. Những can thiệp này cần phải có “độ trễ”, đủ để cộng đồng địa phương có thời gian thích nghi với những yếu tố mới chứ không thể chỉ là những mục tiêu cần đạt được trong một thời gian có giới hạn để hoàn thành dự án. Ngoài ra, các yếu tố khách quan như hệ thống kênh mương chưa hoàn thiện và lịch cấp nước từ đầu nguồn chưa ổn định cũng là những nguyên nhân tác động không nhỏ đến sự vận hành mô hình. Trong bối cảnh đó, để khắc phục vấn đề, với tư cách là chủ thể liên quan trực tiếp đến việc quản lý và sử dụng nguồn nước, người nông dân cần có thời gian đủ dài để họ có thể tự dàn xếp, tự cân nhắc việc tham gia quản lý hệ thống tưới chứ không thể đồng loạt có được các Tổ hợp tác dùng nước theo đúng thời hạn hợp đồng giữa Đội tư vấn và nhà đầu tư, hay nói cách khác, không thể đồng nhất giữa “thời gian của dự án” và “thời gian của nông dân” (Tessier 2019).

Thứ bảy, luận án cũng gợi ra một số vấn đề quan trọng cần tiếp tục nghiên cứu. Đó là các vấn đề liên quan đến thị trường bao tiêu và chính sách về giá đối với các sản phẩm nông nghiệp. Ví dụ như Nhà nước có thể thành lập các hợp tác xã thu mua nông sản rồi bán lại theo hợp đồng dài hạn, ổn định cho các hệ thống siêu thị lớn để tránh thiệt thòi và đảm bảo nguồn kinh tế vững chắc cho nông dân. Có cơ chế bình ổn này thì người dân mới yên tâm với các khoản đầu tư cho lĩnh vực sản xuất nông nghiệp cũng như hướng đến các mô hình sản xuất nông sản đảm bảo chất lượng, tôn trọng các tiêu chí về an toàn thực phẩm và dần hướng tới một nền sản xuất nông nghiệp giá trị cao, mang lại thu nhập ổn định cho người nông dân. Cùng với đó là cần nghiên cứu sâu hơn về những nguy cơ đối với sự ổn định tài nguyên đất đai cho sản xuất nông nghiệp. Bên cạnh việc phát triển các khu công nghiệp, các trung tâm thương mại dịch vụ thì các địa phương cũng cần có các chính sách chặt chẽ hơn trong việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất để bảo vệ diện tích đất dành cho sản xuất nông nghiệp bởi Việt Nam vốn là một nước có thế mạnh trong xuất khẩu các mặt hàng nông sản và đó là nguồn thu chính của ngân sách Nhà nước. Đảm bảo một nền kinh tế cân bằng giữa nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ không những giải quyết cho nhu cầu lương thực của người dân, giữa các vùng miền mà còn góp phần vào nâng cao sản lượng và chất lượng nông sản xuất khẩu, tạo hướng ra hiệu quả cho quá trình thoát nghèo của nông dân và giảm áp lực di cư ồ ạt, mất cân bằng về các thành phố lớn.

Cuối cùng, nghiên cứu của luận án cũng gợi lên những ngụ ý đóng góp vào hoạt động thực tiễn của cơ quan làm chính sách quản trị tài nguyên nước. Trước tiên, các thảo luận đặt ra từ kết quả nghiên cứu của luận án cho thấy mô hình quản trị nước sẽ không thể vận hành hiệu quả nếu không chú ý đến các đặc điểm văn hóa, xã hội của cộng đồng địa phương. Đồng bằng Nam bộ và bối cảnh chính trị - xã hội của các thôn

áp Nam bộ rất khác so với đồng bằng sông Hồng. Nếu như ở miền Bắc, làng xóm cư trú mật tập và lối sống có kết cộng đồng được đề cao thì ở đồng bằng Nam bộ, lối sống phân tán, dựa trên địa vực cư trú dọc các con kênh rạch là đặc điểm phổ biến. Người nông dân trải qua hàng thế kỷ gắn bó với việc sản xuất cho thị trường, đề cao lợi nhuận của nghề nông và lấy đó làm cơ sở cho các tính toán chiến lược canh tác và đầu tư. Popkin (1979) gọi họ là những người nông dân duy lý (*rational peasants*). Trong khi đó, lối sống cộng cư trong các làng Bắc bộ lại nhấn mạnh nhu cầu kinh tế duy tình (*moral economy*) và lối sống tự cấp mà nhà nghiên cứu nổi tiếng về các xã hội nông nghiệp Mỹ Scott (1976) đã nêu ra trong một nghiên cứu nổi tiếng của mình. Ông nhấn mạnh tầm quan trọng của mạng lưới xã hội dựa vào xóm giềng được nông dân sống trong các làng miền Bắc đề cao, trái ngược với lối sống duy lý của nông dân Nam Bộ mà Popkin đã quan sát được. Điều này đặt ra yêu cầu tìm hiểu lối sống địa phương trước khi triển khai các hình thức hợp tác như tổ đội kênh nội đồng hay tổ hợp tác dùng nước của dự án. Mặt khác, không thể bỏ qua tri thức địa phương về sử dụng và quản trị nước mà chính những người nông dân đã tích lũy được và lưu truyền từ đời này qua đời khác. Trên cơ sở phân tích như vậy, chúng tôi khuyến nghị *các đơn vị triển khai dự án quản trị nước cần tìm hiểu kỹ các điều kiện cụ thể, bối cảnh kinh tế, xã hội và chính trị của địa phương và tri thức của người dùng nước trước khi áp dụng bất kỳ mô hình nào vào thực tế.*

Thứ hai, nghiên cứu của tôi đã chỉ ra rằng trong quá trình thương thảo, các đối tác quốc tế và Chính phủ Việt Nam đã đạt được một thống nhất quan trọng, đó là đặt người dùng nước vào trung tâm của quá trình quản trị tài nguyên nước. Tuy nhiên, khi triển khai dự án trên thực tế, các hợp phần của mô hình quản trị nước hiện đại này đã trượt dần về phía tiếp cận từ trên xuống thay vì từ dưới lên như cam kết. Đối với nhiều thể chế quản trị nước, tạo điều kiện cho sự tham gia của người sử dụng nước được xem là công cụ chính của PIM. Tuy nhiên, khi nói đến PIM ở Việt Nam, việc diễn giải chính sách liên quan đến thủy lợi có tầm quan trọng đặc biệt để hiểu thực chất của PIM. Vì vậy, khuyến nghị của chúng tôi là *các nhà tài trợ vốn quốc tế khi giải ngân cho các dự án thuộc lĩnh vực thủy lợi ở Việt Nam, cần chú ý đến bối cảnh chính trị xã hội và khung thể chế của Việt Nam để có cách thức triển khai dự án cho phù hợp với thực tế, một nguyên tắc quan trọng của lý thuyết quản trị thích ứng, bởi mỗi mô hình quản trị tài nguyên cần thích ứng với thể chế chính trị cụ thể.*

Thứ ba, những phát hiện mới từ nghiên cứu của chúng tôi đã chỉ ra tầm quan trọng của các tri thức nhân học văn hóa - xã hội trong quá trình triển khai dự án thủy lợi và tầm quan trọng của các tác nhân địa phương. Một khi các nhóm xã hội thuộc cộng đồng địa phương bị đặt sang một bên trong quá trình thương thảo và quyết định của dự án thì họ sẽ có cách “quyết định” cho riêng mình. Đó có thể là sự thờ ơ mà cũng có thể là sự phản kháng ngầm ngấm. Tất cả những hình thức này ít nhiều đều ảnh hưởng trực tiếp đến mô hình quản trị nước mà dự án đưa ra. Do đó, chúng tôi khuyến nghị rằng các dự án thủy lợi cần tạo ra *sự tham gia thực sự cho người dân và cộng đồng địa phương, tạo cho họ cơ hội cải thiện dần năng lực của mình, đáp ứng được yêu cầu của quá trình quản lý nguồn nước thông qua các khóa tập huấn theo kiểu đầu bờ một cách thực tế và trực quan sinh động thay vì những bản vẽ xơ cứng và khó hiểu và sự tham khảo có tính hình thức. Muốn làm được như vậy, các đơn vị thực hiện dự án trong lĩnh vực thủy lợi nói riêng và các lĩnh vực quản lý tài nguyên nói chung nên có sự tham gia của các chuyên gia liên ngành trong đó không thể thiếu các chuyên gia nhân học văn hóa – xã hội bởi có hiểu được cộng đồng địa phương thì mới có cách thức triển khai, áp dụng và vận hành mô hình mới một cách hiệu quả.*