

QUẢN LÝ NƯỚC CỦA NÔNG DÂN Ở NHẬT BẢN

Giới thiệu

Ở Nhật Bản, việc quản lý nước là do các hộ nông dân đảm nhiệm thông qua tổ chức của những người dùng nước và được gọi là Hội Cải Tạo Đất (LID) (tiếng Nhật gọi là "Tochi-kairyoku") do chính các hộ nông dân lập ra bằng cách tập hợp các hộ nông trong một vùng trên cơ sở Luật Cải Tạo Đất.



KOSO Yukiharu¹

Các Hội Cải Tạo Đất, cùng với các tổ chức đoàn thể địa phương, các cấp chính quyền và các tổ chức xã hội khác, quản lý các hệ thống tưới tiêu của chính họ, vận hành và bảo dưỡng các trang thiết bị của các hệ thống này bằng nguồn ngân quỹ được hình thành từ thủy lợi phí thu được từ việc phục vụ tưới. Các Hội Cải Tạo Đất còn đảm nhiệm việc triển khai các dự án tưới và/hoặc tiêu để cải thiện các điều kiện sản xuất như trồng trọt hay chăn nuôi trong các vùng đất của họ với sự hỗ trợ của chính phủ. Các hệ thống quản lý nước hiện nay ở Nhật Bản được thiết lập dựa trên cơ sở các điều kiện là khí hậu thời tiết là gió mùa và sản xuất nông nghiệp chủ yếu trồng lúa nước trên toàn quốc với dân số đông đúc và bề dày lịch sử về phát triển trồng lúa nước để tăng sản lượng lương thực trong quá khứ.

Trong khuôn khổ bài viết này, chỉ xin được giới thiệu một cách hết sức vắn tắt vấn đề quản lý nước của các hộ nông dân ở Nhật Bản. Hệ thống pháp lý cho việc quản lý nước và Hội Cải Tạo Đất được trình bày trong phần bối cảnh của quản lý nước dưới đây. Tiếp theo là phần trình bày về việc quản lý nước do các Hội Cải Tạo Đất gánh vác trước phần những thách thức đặt ra.

1- Bối cảnh

1-1 Tóm lược các điều kiện khí hậu và sản xuất nông nghiệp ở Nhật Bản

1) Các điều kiện khí hậu

Nhật Bản là một quốc đảo bao gồm 4 hòn đảo lớn và hàng nghìn hòn đảo nhỏ khác phân bố hình cung từ đông bắc xuống tây nam trong vùng phía đông của lục địa Á Âu. Chiều dài tổng cộng là khoảng 3000 km với tọa độ điểm cực nam và cực bắc tương ứng là khoảng 20 và 45 độ vĩ bắc. Tổng diện tích cả nước vào khoảng 378 nghìn km², trong đó khoảng 74% là diện tích đồi núi, 11% là diện tích đất bậc thang và 15% còn lại là diện tích đất thấp thuộc hạ du các con sông, các diện tích đất bậc thang và đất thấp được kiến tạo ở dạng những dải hẹp nhỏ. Tổng diện tích đất rừng, đất sản xuất nông nghiệp và đất định cư lần lượt là 66%, 13% và 5% của tổng diện tích đất cả nước (năm 2004).

Dân số là 127 triệu người (năm 2006), trong đó khoảng 50% sinh sống ở các vùng đất thấp như các trung tâm đô thị TOKYO, NAGOYA và OSAKA. Cho nên, các vùng đất của quốc gia Nhật Bản là cao và hệ số sử dụng đất lớn như đã biết và mật độ dân số tại các vùng có thể định cư được là khoảng 1559 người/km² (năm 1995).

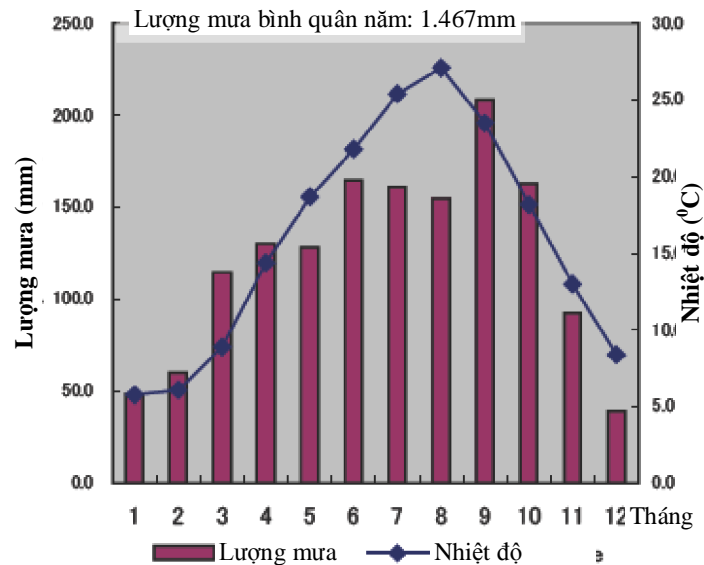
Nước Nhật nằm trong vùng khí hậu ôn hòa ngoại trừ một số nơi như các hòn đảo ở vùng cực nam và vùng cực bắc. Thời tiết đặc trưng bởi khí hậu đại dương và gió mùa, chia ra thành 4 mùa rõ rệt với sự khác biệt lớn về nhiệt độ hàng năm. Có lượng mưa hàng năm lớn hơn so với các vùng gần xích đạo trên trái đất, đặc biệt vào mùa hè và trong mùa đông thì có tuyết rơi. Dạng thời tiết nóng và ẩm này cộng với lượng mưa lớn hàng năm tạo ra những điều kiện bền vững cho việc sản xuất lúa gạo.



Hình 1. Vị trí địa lý của nước Nhật

2) Tóm lược về sản xuất nông nghiệp

Diện tích đất có thể trồng trọt được là 4,7 triệu ha, trong đó 2,5 triệu ha là các vùng trồng lúa và còn lại là các vùng đất cao trồng cây hoa quả. Tổng số các hộ nông trang và nông dân là 2,9 triệu với 8,4 triệu thành viên nông trang và 3,2 triệu nông dân. Tuy nhiên, thu nhập của phần lớn trong số họ là từ các ngành nghề khác (năm 2006). Mỗi hộ quản lý trung bình khoảng 1,3 ha đất nông nghiệp ngoài trừ Hokkaido và tạo ra tổng thu nhập khoảng 5 triệu Yên mỗi năm, trong đó chỉ có 1,2 triệu Yên từ sản xuất nông nghiệp (năm 2005). Một trong những đặc trưng cơ bản của quản lý sản xuất nông nghiệp của người Nhật Bản là sản xuất nông nghiệp quy mô nhỏ theo gia đình như đã đề cập ở trên.



Hình 2. Thời tiết ở Tokyo, Nhật Bản (1971-2000)

Lúa là cây lương thực chính được trồng ở Nhật Bản. Thường là mỗi năm một vụ trên một diện tích khoảng 1,7 triệu ha và tạo ra được khoảng 8,9 triệu tấn gạo (năm 2002). Các diện tích trồng lúa gạo cũng như việc sản xuất lúa gạo đang giảm xuống trong khoảng 10 năm qua do sự đa dạng hóa ẩm thực ngày càng tăng và sự giảm sút trong tiêu dùng lúa gạo. Một phần lớn diện tích trồng lúa còn lại được chuyển sang trồng các loại cây hoa màu như đậu, các loại rau màu khác, trong khi đó các diện tích bỏ hoang ngày càng tăng lên.

Sản lượng lúa gạo chiếm khoảng 23% tổng sản lượng của sản xuất nông nghiệp và tương đương 8500 tỷ Yên Nhật. Thêm vào đó, sản lượng rau màu, trái cây và chăn nuôi lần lượt chiếm 24%, 8% và 30% tổng sản lượng của sản xuất nông nghiệp.



Hình 3. Trồng lúa bằng máy

Về vấn đề cải tạo đất nông nghiệp, hầu như toàn bộ các cánh đồng lúa đều có hệ thống tưới phục vụ và khoảng 59% của tổng diện tích đất trồng lúa được chia thành các lô ruộng chuẩn, có diện tích khoảng 0,3 ha trên một lô, với đủ hệ thống kênh tưới và tiêu. Và khoảng 20% của tổng diện tích đất trồng lúa là đất cao có hệ thống tưới phục vụ (2005).

1-2 Tóm lược lịch sử phát triển tưới và sự hình thành Hội Cải Tạo Đất

Ngành tưới ở Nhật Bản phát triển theo tiến trình mở rộng sản xuất lúa gạo trong lịch sử. Có thể nói rằng sản xuất nông nghiệp ở Nhật đã được hình thành từ nghề trồng lúa chứ không phải là nuôi trồng thủy sản và săn bắn từ khoảng 300 năm trước Công Nguyên. Ngành tưới đã được phát triển qua suốt quá trình sử dụng công cụ lao động bằng sắt nhập khẩu trong cùng khoảng thời gian phát triển trồng lúa gạo (khoảng Thế kỷ thứ 4 sau Công Nguyên). Sau đó, những cộng đồng ở các làng xã đã thiết lập một hệ thống tự quản, gọi là tổ chức "Sou" (khoảng Thế kỷ 14) để quản lý hệ thống tưới nội đồng. Các lãnh chúa đã khai hoang hàng loạt các vùng trồng lúa mới và xây dựng nhiều hệ thống tưới lớn trong các thời kỳ "Sen-goku" và "Edo" (Thế kỷ 15 -19).

Chính quyền quốc dân mới bãi bỏ điều luật chiến binh vào năm 1868 đã lập lên một hệ thống pháp lý cho hoạt động tưới và sản xuất nông trại để hỗ trợ phát triển tưới và hợp nhất hóa việc quản lý đất đai, thêm nữa là tiến hành thành lập các tổ chức hội nông dân để quản lý hệ thống tưới và triển khai việc hợp nhất hóa quản lý đất đai. Các dự án tưới và tiêu bắt đầu được cách chính quyền địa triển khai thực hiện với sự hỗ trợ từ ngân sách quốc gia vào năm 1921; tuy nhiên, trước năm 1921, những dự án này được triển khai thực hiện bằng nguồn đầu tư của các lãnh chúa.

Từ sau Chiến tranh Thế giới lần thứ II (1945), các dự án cải tạo đất và/hoặc tưới được đòi hỏi phải triển khai rộng khắp trên toàn quốc nhằm bảo đảm cung cấp đủ lương thực và xây dựng lại đất nước. Trong hoàn cảnh đó, Luật Cải Tạo Đất được ban hành vào năm 1949 để hỗ trợ cho các dự án này, cùng với việc cải cách ruộng đất do nhiều nông dân đưa ra. Luật này đã cho phép thành lập Hội Cải Tạo Đất để triển khai các dự án nói trên và quản lý các hệ thống công trình đã được xây dựng, đồng thời cũng quy định Đất nước cần phải xây dựng dự án tổng thể đồng bộ với nguồn kinh phí từ ngân sách và triển khai vận hành các dự án tầm quốc gia. Ở đây, Hội Cải Tạo Đất được thành lập để thay cho các hợp tác xã trước đó làm nhiệm vụ hợp nhất hóa việc quản lý đất đai và quản lý nước, thêm nữa là người nông dân cần đóng vai trò chính trong triển khai các dự án cải tạo đất bao gồm tưới thay vì các lãnh chúa trước kia. Bộ Nông Lâm Thủy Sản (MAFF) triển khai thực hiện luật này kể từ khi ra đời.

2. Hệ thống pháp lý cho quản lý nước và Hội Cải Tạo Đất.

2-1 Hệ thống pháp lý cho quản lý tưới và tiêu

Luật Cải Tạo Đất (LIL) nhằm mục đích cải thiện và phát triển nền tảng sản xuất nông nghiệp. LIL điều chỉnh 7 lĩnh vực dự án cụ thể, đó là i) xây dựng mới, quản lý, phá bỏ hay thay đổi các hệ thống cải tạo đất như các kênh dẫn nước tưới và tiêu, đường giao thông nội đồng; ii) củng cố và hợp nhất hóa việc quản lý đất sản xuất nông nghiệp; iii) cải tạo đất đai và các vấn đề khác. Dựa trên cơ sở LIL, dự án để triển khai các hoạt động ở trên được xác định là Dự Án Cải Tạo Đất Đai (LIP) và cơ sở vật chất do dự án này tạo ra được xác định là Công Cụ hay Phương Tiện Cải Tạo Đất.

LIP gồm một số loại dự án cụ thể như dự án tưới và tiêu, dự án quản lý nước, dự án đường giao thông nội đồng, dự án cải tạo đất, dự án hợp nhất hóa quản lý đất đai và các dự án khác theo quy định ở trên. LIPs còn được chia ra thành 4 nhóm theo cơ quan quản lý như quy định của LIL, bao gồm dự án của i) Hội Cải Tạo Đất; ii) chính quyền trung ương và địa phương; iii) hợp tác xã; và iv) chính quyền thị xã/thị trấn. Các Hội Cải Tạo Đất áp dụng hình thức LIP cho các dự án thuộc nhóm dự án do chính phủ trung ương và/hoặc chính quyền địa phương khi các dự án đáp ứng đủ các điều kiện của một dự án loại này.

Một số yêu cầu/thủ tục cơ bản được quy định trong LIL để khởi đầu và triển khai thực hiện LIP.

- i) Năng lực để tham gia vào một LIP; người (nông dân) tham gia vào LIP nên là những chủ trang trại hay chủ hộ nông dân in một vùng đề xuất dự án. (Ngoại trừ dự án cải tạo đất đai)
- ii) Áp dụng; Nhiều hơn 15 người với với đủ năng lực thì nên ứng cử vào nhóm của chính quyền các cấp với những thỏa thuận dưới đây. (Có vài sự lựa chọn cho việc áp dụng)
- iii) Thỏa thuận về việc thực hiện dự án; Các ứng cử viên nên có các thỏa thuận của hơn 2 phần 3 số người đủ năng lực trong một vùng dự án đề xuất trước khi ứng cử, giới thiệu chính thức một thuyết minh đầy đủ về kế hoạch dự án và việc đo lường để quản lý hệ thống công trình.

Những lý do cho sự cần thiết phải có các thỏa thuận là bao gồm i) dự án có những tác động ảnh hưởng đến tài sản của họ như đất canh tác trong vùng dự án. ii) Họ bị bắt buộc phải gánh chịu chi phí cho việc triển khai dự án và quản lý hệ thống.

Về vấn đề phân bổ chi phí của dự án, LIL quy định rõ là phải thu hồi các khoản chi phí xây dựng trên cơ sở lợi ích mà dự án mang lại, trong khi đó đối với LIP ở tầm quốc gia thì một phần chi phí xây dựng công trình sẽ do chính phủ gánh chịu. Những quy định cụ thể về việc phân bổ chi phí xây dựng được đề cập đến trong các thông tư cấp bộ về trợ cấp của chính phủ và các văn bản dưới luật. Mặt khác, LIL về cơ bản thực hiện việc quản lý hệ thống sau khi xây dựng xong.

Có thể nói rằng đặc trưng nổi bật nhất của LIP, thậm chí cả quản lý nước, là một dự án định hướng bởi nông dân như đã thấy là đề xuất dự án là do nông dân, thỏa thuận của các nông dân với dự án, nông dân quản lý hệ thống sau khi xây dựng xong và nông dân gánh vác các chi phí xây dựng và vận hành hệ thống công trình. Hơn thế nữa, không thể quên rằng nó là một dự án của toàn bộ cộng đồng nông thôn, như đã thấy rằng trong đó thỏa thuận của 2 phần 3 số người với dự án đòi hỏi tất cả những người đủ điều kiện (có thể được hưởng lợi) tham gia vào dự án và chia sẻ gánh nặng chi phí, về vấn đề có nhất trí hay không nhất trí, tuy nhiên thực tế nó được vận hành

để có được sự nhất trí của trên 90% và LIL cung cấp những cách thức để đưa ra một kiến nghị phản đối.

2-2 Hội Cải Tạo Đất (LID)

1) Việc thành lập LID

LID là một tổ chức phi lợi nhuận và được thành lập trên cơ sở LIL. Cần trên 15 người có đủ điều kiện như đề cập ở trên trong một vùng nào đó làm hồ sơ gửi tới chính quyền địa phương xin thành lập một LID nhằm để triển khai một LIP. Trước khi nộp hồ sơ, các ứng cử viên được yêu cầu hoàn tất các thủ tục dưới đây:

- i) Đạt được một thỏa thuận nhất trí của hơn 2 phần 3 số người đủ điều kiện trong vùng dự án, gửi chính thức bản thuyết minh đầy đủ về dự án, dự thảo các điều khoản của LID và những vấn đề có liên quan khác, và
- ii) Đưa ra một kế hoạch về LIP, các điều khoản của LID và những vấn đề có liên quan khác.

Vùng diện tích yêu cầu của LID luôn luôn phải phù hợp với diện tích phục vụ của hệ thống tưới tiêu quy hoạch cho nó cũng như các điều kiện tự nhiên như điều kiện địa hình, cho nên diện tích của nó nằm trong một thành phố hoặc thị xã và bao trùm vài thị trấn¹. Tổng cộng có 5853 LIDs với khoảng 4 triệu thành viên và 2,8 triệu ha diện tích đất canh tác tương ứng trong toàn quốc ở năm 2006. Bảng 1 cho thấy các diện tích đảm nhiệm của mỗi LID nằm trong khoảng từ 10 ha đến 10 nghìn ha.

Bảng 1: Số lượng LID phân theo diện tích và số thành viên

Diện tích yêu cầu (ha)	Số lượng LID	Tỷ trọng	Số thành viên	Số lượng LID	Tỷ trọng
less than 50	1,661	28.4%	less than 200	2,517	43.0%
50 - 100	1,016	17.4%	200 - 300	760	13.0%
100 - 300	1,425	24.3%	300 - 1,000	1,619	27.7%
300 - 500	535	9.1%	1,000 - 5,000	855	14.6%
500 - 1,000	564	9.6%	5,000 - 10,000	74	1.3%
1,000 - 2,000	334	5.7%	more than 10,000	28	0.5%
2,000 - 3,000	129	2.2%	Total	5,853	100.0%
3,000 - 5,000	121	2.1%			
5,000 - 10,000	52	0.9%			
more than 10,000	16	0.3%			
Tổng	5,853	100.0%			

Source: MAFF (2006)

Các LID cùng nhau lập ra một liên đoàn ở cấp tỉnh trên cơ sở các hội cải tạo đất (PFLIA) và một tổng liên đoàn ở cấp quốc gia trên cơ sở các hội cải tạo đất (NFLIA) với sự phê chuẩn của chính phủ. Các PFLIA và NFLIA đóng vai trò hoạt động trợ giúp cho các hoạt động của các thành viên của họ với một mức phí thành viên.

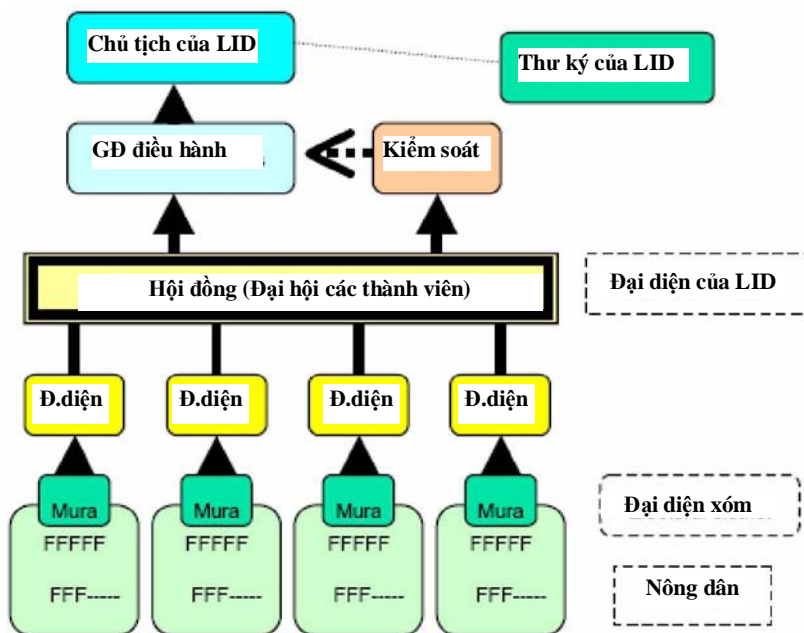
¹ Hệ thống địa giới hành chính của Nhật Bản có 1827 đô thị (805 thành phố và thị xã, 827 thị trấn thị tứ và 195 làng) nằm trong 47 tỉnh.

2) **Tổ chức và hoạt động của LID**

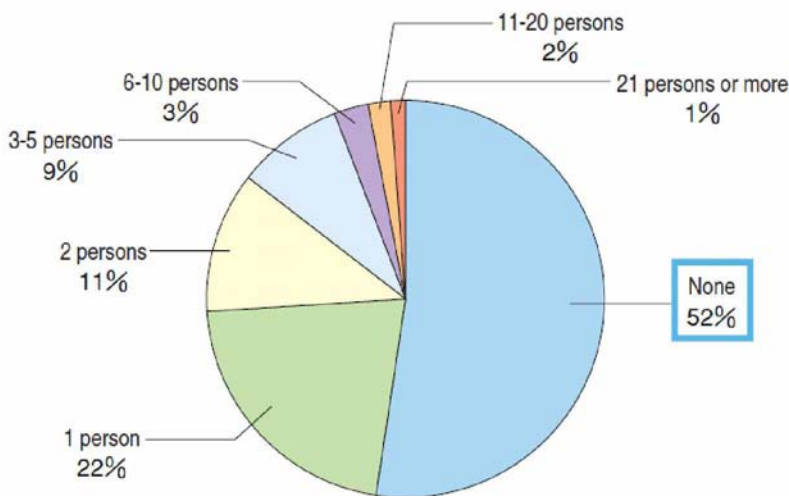
Hội viên của LID là những nông dân trong một vùng dự án có đủ điều kiện như đã đề cập ở trên, cơ quan có quyền lực pháp lý của LID là đại hội đồng đại diện cho tất cả các thành viên hoặc một hội đồng đại diện cho những người được bầu ra từ tất cả các thành viên khi mà tổng số các thành viên nhiều hơn 200 người. Còn nữa, những người đại diện là những người đại diện cho tiếng nói của những thành viên ở mỗi hội mà mình được bầu mà đã cắm rễ sâu vào các tổ chức đoàn thể xã hội của cộng đồng người dân nông thôn và được gọi là "Mura". "Shuraku" và nhiều tên gọi khác.

Hội đồng bầu ra các giám đốc (nhiều hơn 5 người) và các kiểm soát viên (nhiều hơn 2 người) tại đại hội của các thành viên và các giám đốc lại bầu ra một ban giám đốc để triển khai các hoạt động theo đúng các quy định và quyết định của hội đồng. Ban giám đốc thường xuyên tổ chức các buổi họp nội bộ để thảo luận các vấn đề cụ thể ví như các vấn đề tài chính hay phân phối nước, và các giám đốc còn có các thư ký giúp việc do LID thuê để thực hiện các công việc theo sự chỉ đạo của ban giám đốc. Tuy nhiên, ở rất nhiều ban chỉ có các lao động hợp đồng làm việc bán thời gian (không làm việc toàn bộ thời gian).

Ban giám đốc tổ chức một cuộc họp chung của hội đồng ít nhất mỗi năm



Hình 4. Sơ đồ tổ chức của LID



Hình 5. Số lượng những người được thuê làm việc toàn bộ thời gian ở mỗi LID

một lần để thảo luận hay thông qua các vấn đề i) sửa đổi các điều khoản và các quy định của LID, ii) các khoản vay, ii) phân phối các quy thu nhập và chi tiêu, iii) ấn định mức thu (phí dịch vụ tưới) , iv) báo cáo kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh và lập bảng cân đối kế toán cùng rất nhiều vấn đề khác như lập hay sửa đổi các kế hoạch của một LIP. Và một quyết định được thông qua theo đúng trình tự với sự nhất trí của đa số thành viên tham dự cuộc họp, ngoại trừ những sửa đổi về các điều lệ quy định, lập hay điều chỉnh kế hoạch của LIP, giải thể hay sát nhập LID của họ.

Các LID ấn định mức thu và tiến hành thu tiền, công lao động hay hàng hóa để trang trải cho những chi tiêu cho các hoạt động của họ theo các quy định đã đặt ra. Khi xây dựng mức thu, LID xem xét kỹ đến những lợi ích mà một dự án LIP mang lại dựa trên các chỉ số mục tiêu ví như diện tích hưởng lợi, lượng nước sử dụng và các chỉ tiêu khác.

Các quyết định/sự thông qua của đại hội các thành viên và những nỗ lực và/hoặc những sự thay đổi của LID luôn được thông báo đến tất cả các thành viên qua những đại biểu đại diện hoặc qua các ấn phẩm hay bảng tin thông báo do ban giám đốc chuẩn bị.

3) Sản xuất kinh doanh

Hoạt động chính của LID là triển khai các LIP bao gồm cả quản lý nước. Về việc triển khai các hoạt động sản xuất kinh doanh, các LID tiến hành các hoạt động gồm lập dự án, xây dựng công trình, vận hành và bảo dưỡng hệ thống công trình, quản lý và điều tiết việc sử dụng nước, xây dựng mức thu và thực hiện hạch toán cùng nhiều các hoạt động khác với sự tư vấn/hỗ trợ kỹ thuật của hiệp hội LID hoặc của chính phủ.

Về việc quản lý nước, ban giám đốc lập kế hoạch lấy và phân phối nước, vận hành và duy tu bảo dưỡng các trang thiết bị, thu phí tưới và các hoạt động khác, duy trì mối liên hệ với các thành viên và các tổ chức bên ngoài có liên quan. Ban giám đốc có trách nhiệm đưa các kế hoạch đó vào thực tiễn với sự hợp tác của các tổ chức nói trên.

3. Hoạt động quản lý nước của LID

3-1 Hợp tác với chính quyền các cấp và các đoàn thể ở địa phương

Hệ thống kênh tưới và tiêu được xây dựng quanh các vùng nông thôn, qua một thời gian dài sử dụng, đến nay đã được mở rộng với tổng chiều dài lên đến khoảng 400 nghìn km, trong đó khoảng 40 nghìn km là kênh chính. Hệ thống “huyết mạch” quan trọng này đang làm cho môi trường nông thôn của Nhật Bản một màu xanh bạt ngàn và đang tạo ra những điều kiện thuận lợi và ổn định cho cuộc sống đô thị trong khi vẫn duy trì các điều kiện cần thiết cho sản xuất nông nghiệp.

1) Hợp tác với chính quyền các cấp

Có ba cách thức trong hệ thống thể chế để vận hành và bảo dưỡng không chỉ các hệ thống kênh nói trên mà còn các hồ chứa, đập, trạm bơm và các công trình khác để cấp nước cho nông nghiệp; chúng bao gồm i) do MAFF quản lý, ii) do chính quyền địa phương quản lý (cấp huyện hoặc thị xã), iii) do LID quản lý.

Sau khi kết thúc quy trình vận hành các LIP do chính quyền địa phương/trung ương quản lý; ví dụ như MAFF chỉ vận hành và bảo dưỡng một số các trang thiết bị của hệ thống trên dựa trên một số điều kiện đặc biệt như sự phức tạp về mặt kỹ thuật trong vận hành và bảo dưỡng, được công luận rất quan tâm chú ý trong khi trách nhiệm vận hành và duy tu các trang thiết bị khác của hệ thống được MAFF chuyển giao cho chính quyền địa phương (huyện hoặc thị xã) và LID. Do vậy, LID đảm trách vận hành và bảo

dường khoảng 80% của hệ thống kênh chính với chiều dài tổng cộng là khoảng 40 nghìn km do chính quyền trung ương hoặc địa phương xây dựng. Bảng 2 cho thấy hơn 60% các trang thiết bị/kênh được chính phủ xây dựng đang do LID vận hành và duy tu. Đối với các trang thiết bị do LID xây dựng, tất nhiên LID quản lý và vận hành chúng và thỉnh thoảng nhận được sự hỗ trợ tài chính của chính quyền địa phương. Trong khi đó, chính quyền thường phải sử dụng nguồn ngân sách của chính mình cùng một phần nguồn thu thủy lợi phí từ hoạt động tưới để tiến hành các hoạt động quản lý.

Bảng 2. Số lượng các trang thiết bị được chính phủ trung ương xây dựng (năm 2001)

Chủ thể quản lý	Các cơ sở dùng nước		Các kênh tưới và tiêu	
	Số lượng	Tỷ lệ %	Chiều dài (km)	Tỷ lệ %
Trung ương	20	1.3%	94	0.5%
Tỉnh	247	15.6%	576	2.9%
Huyện	265	16.7%	6,939	35.1%
LID	1,042	65.8%	12,133	61.3%
Khác	10	0.6%	52	0.3%
Tổng cộng	1,584	100.0%	19,794	100.0%
<i>Nguồn: MAFF</i>				

Thực trạng này cho thấy đôi khi trong một hệ thống tưới và tiêu cùng tồn tại một số cơ quan quản lý (cấp trung ương, tỉnh hay thị xã và LID); tuy nhiên, các LID tham gia cố định vào đó. Cho nên, trong một số trường hợp, việc vận hành và bảo dưỡng được triển khai với sự phối kết hợp của các cơ quan có liên quan trong đó có LID.

2) Sự hợp tác của tập thể nông dân

Các công trình tưới và tiêu, đặc biệt ở cấp nội đồng được vận hành và bảo dưỡng bởi các LID, các chi nhánh của các LID, những người nông dân hợp tác với nhau thành một tập thể nông dân truyền thống

Tập thể nông dân truyền thống có tên gọi "Mura" hay các tên khác luôn luôn có chức năng xã hội và sản xuất mà tiền thân là tổ chức "Sou" – là tổ chức đã tồn tại hàng trăm năm qua để thực hiện việc vận hành và bảo dưỡng các hệ thống tưới và tiêu tập thể phục vụ các cánh đồng trồng lúa của rất nhiều bà con nông dân. Mura hoạt động như là một tổ chức hỗ trợ trong mối liên hệ qua lại của những người dân và là một tổ chức không chính thức ở dưới (cấp cơ sở) cơ quan chính quyền cấp nhỏ nhất. Thêm vào đó, nó vận hành và bảo dưỡng các trang thiết bị phục vụ cho không chỉ phục vụ tưới và tiêu mà còn phụ vụ cho giao thông và thông tin liên lạc trong địa giới phụ trách. Các công việc đó bao gồm "E-sarai" (làm sạch kênh) và "Michi-bushin" (bảo dưỡng đường xá) và các công việc khác trong thời gian những năm

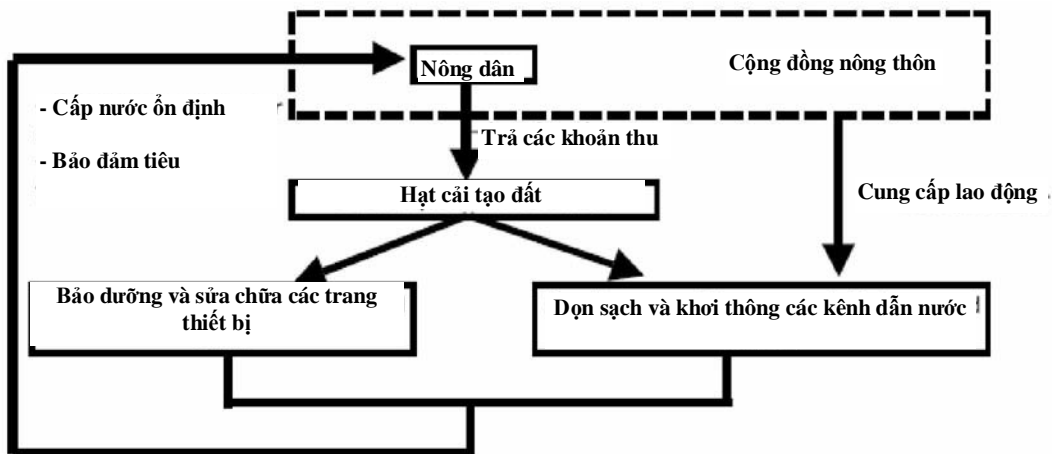


Hình 7. Cảnh người dân tiến hành làm sạch kênh dẫn nước

gần đây, tuy nhiên, các chức năng trên đang giảm dần do số lượng các hộ nông dân giảm xuống hoặc do sự mở rộng của các khu dân cư trong các vùng nông thôn. Những tổ chức tình nguyện địa phương tiến hành công việc bảo dưỡng (làm sạch và sửa chữa) các kênh tưới và tiêu chảy qua địa phận của họ và một phần của hệ thống kênh cấp 3 thuộc quyền sở hữu và quản lý của LID. Các hộ nông dân là thành viên tiến hành các hoạt động vận hành và bảo dưỡng như vận hành cống và làm sạch các kênh cuối cấp (nội đồng) gần ruộng của họ.

Các LID có nhiệm vụ liên lạc và điều phối các tổ chức đoàn thể và hộ nông dân trong triển khai thực thi các công việc nói trên một cách hợp lý và đôi khi còn đóng góp tài chính cho các tổ chức đoàn thể địa phương.

Dưới đây là sơ đồ mô tả công tác vận hành và bảo dưỡng các trang thiết bị phục vụ tưới và tiêu tại mặt ruộng.



Hình 8. Hệ thống quản lý và bảo dưỡng của LID

3) Đóng góp của các tổ chức có liên quan đến quản lý nước

Việc quản lý nước đang được một vài tổ chức đảm nhiệm triển khai thực hiện trong sự hợp tác hỗ trợ lẫn nhau giữa các tổ chức này như đã đề cập ở trên. Bảng 3 cho thấy đóng góp tài chính của mỗi khu vực. Theo bảng này, các LID và các hộ nông dân đóng góp 70% tổng chi phí quản lý cho công tác vận hành và bảo dưỡng.

Bảng 3. Các chi phí quản lý hệ thống cấp nước cho sản xuất nông nghiệp

(Đơn vị: 100 triệu Yên)

Người gánh chịu chi phí	Người quản lý		Lao động	Tổng cộng	
	Chính phủ (các cấp)	LID		Giá trị	Tỷ trọng
Chính phủ	450	225		675	30,2%
LID	17	805	740	1.562	69,8%
Tổng cộng	467	1030	740	2.235	100,0%

Nguồn: MAFF

3-2 Thực trạng quản lý nước của LID.

Các ban giám đốc của các LID dự thảo các kế hoạch phân phối nước, vận hành và duy tu các trang thiết bị hàng năm và ra quyết định sau khi thảo luận và trao đổi với các

đơn vị cấp dưới của họ, với các hộ nông dân, và các tổ chức có liên quan như đã kể ra ở trên. Sau đó, các LID cùng với các tổ chức có liên quan như chính quyền và các tổ chức đoàn thể địa phương triển khai các kế hoạch đó. Khi thải hoặc lấy nước từ sông, các LID sẽ chuẩn bị kế hoạch và sử dụng nước theo đúng quyền được cấp riêng trên cơ sở Luật Sông và dưới sự quản lý của Bộ Đất Đai, Hạ Tầng và Giao Thông.

1) Công tác vận hành và bảo dưỡng

Công tác vận hành và bảo dưỡng các trang thiết bị của hệ thống do các LID đảm nhiệm, với mỗi quan tâm đặc biệt vào những sự cố, hỏng hóc và thiệt hại do thiên tai, dựa trên các kế hoạch được duyệt và các quy định về quản lý hoặc những hướng dẫn chi tiết do chính các LID lập ra và được các cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Các LID giám sát, theo dõi và kiểm tra thực trạng của hệ thống cùng với các cán bộ vận hành và các hộ nông dân để bảo đảm công tác duy tu bảo dưỡng được thực hiện đúng và có hiệu quả. Một công việc bảo dưỡng ví như dọn dẹp và cắt cỏ làm sạch các kênh dẫn nước được triển khai bằng cách thuê lao động tại địa phương tại mỗi vùng. Các LID cũng cố gắng nhắc nhở những giữ gìn vệ sinh và bảo quản các trang thiết bị của hệ thống bằng cách phân phát tài liệu tuyên truyền và gắn các bảng chú ý bên cạnh các trang thiết bị của hệ thống. Có thể nói rằng những đóng góp của các hộ nông dân này làm tăng ý thức trách nhiệm hoặc quyền sở hữu của chính bản thân họ đối với việc quản lý hệ thống công trình.

Các LID giữ và duy trì bản danh sách về những vùng canh tác được hưởng lợi và các trang thiết bị phục vụ tưới và tiêu do các LID này quản lý như là tập cơ sở dữ liệu cơ bản cho việc quản lý nước.

2) Phân phối nước

Trách nhiệm chính của các LID là phân phối kịp thời lượng nước cần thiết cho các hộ nông dân là thành viên qua việc tham gia vào vận hành và bảo dưỡng các trang thiết bị của hệ thống. Ban lãnh đạo LID chuẩn bị và thông báo đến các hộ nông dân thành viên về kế hoạch cấp nước trước mỗi vụ. Bản kế hoạch này được chuẩn dựa trên cơ sở kế hoạch của dự án tưới và bao gồm ngày đầu tiên và ngày cuối cùng cấp nước, lượng nước lấy trong mỗi thời kỳ tưới và các vấn đề khác. Trong mùa tưới, các LID hiểu chính và thông báo kế hoạch tùy theo các điều kiện cụ thể như thời tiết chẳng hạn.

Trong mùa tưới, các LID vận hành hệ thống theo kế hoạch và kiểm tra việc phân phối nước, giám sát và đo lường dòng chảy. Khi phát hiện có vấn đề họ sẽ chỉ đạo việc khắc phục các vấn đề đó. Khi mâu thuẫn về việc sử dụng nước giữa các hộ nông dân phát sinh, các ban lãnh đạo LID có trách nhiệm giải quyết và điều tiết việc sử dụng nước khi cần, tuy nhiên đôi khi việc tìm kiếm giải pháp hữu hiệu không hề đơn giản.

Ở Nhật Bản đôi khi cũng xảy ra hiện tượng hạn hán bất thường, xảy ra vào cuối mùa mưa vào khoảng từ giữa cho đến cuối tháng 7 - một khoảng thời gian quan trọng đối với sự sinh trưởng của cây lúa và một vài loại cây trồng vụ hè khác. Trong mùa này, nhiệt độ khá cao, khoảng trên 30^o C. Yêu cầu cấp nước cho sử dụng trong sinh hoạt cũng tăng lên. Vào những thời điểm hạn như vậy, các hộ nông dân hợp tác với các khu khác, chủ yếu thông qua các LID, dành hết thời gian và tiền cho việc giữ nước, bao gồm việc sử dụng quay vòng và tái sử dụng nước và sự giám sát nghiêm ngặt các kênh dẫn nước. Các LID cũng còn phải đàm phán với các hộ sử dụng nước khác trong cùng một hệ thống sông để chia sẻ nguồn nước có hạn, và đôi khi ưu tiên có các nhu cầu dùng nước khác tùy thuộc vào hoàn cảnh cụ thể.

3-3 Sự hỗ trợ chính thức cho các hoạt động vận hành và bảo dưỡng của LID

Có ba dạng hỗ trợ chính thức cho các hoạt động vận hành và bảo dưỡng của các LID, bao gồm i) duy tu và sửa chữa các trang thiết bị/máy móc, ii) nâng cao trình độ chuyên môn kỹ thuật/kỹ năng của đội ngũ cán bộ kỹ thuật, iii) nâng cấp hệ thống quản lý. Những hỗ trợ chính thức này được triển khai tùy thuộc vào các quy định của Bộ chủ quản.

Về việc hỗ trợ cho công tác bảo dưỡng và sửa chữa trang thiết bị/máy móc, MAFF cung cấp cho các LID một khoản trợ cấp để bù đắp một phần các khoản chi phí cho công tác sửa chữa hay bảo dưỡng máy móc trang thiết bị, do vậy các máy móc đó làm việc tốt. Thêm nữa, MAFF cũng còn trợ cấp một phần kinh phí cho công tác bảo vệ môi trường và an toàn nơi công cộng. Đối với việc nâng cao trình độ chuyên môn kỹ thuật/kỹ năng của đội ngũ các cán bộ kỹ thuật, MAFF cung cấp các khóa đào tạo, hội thảo hoặc những hướng dẫn cho việc vận hành và bảo dưỡng. Thêm vào đó, MAFF chuẩn bị và đưa ra những quy định và hướng dẫn tiêu chuẩn về việc vận hành và bảo dưỡng.



Hình 9. Hướng dẫn cho nhân viên của LID

Việc hỗ trợ như đã đề cập ở trên thường được cung cấp trong sự hợp tác giữa MAFF, chính quyền tỉnh và tổng liên hiệp (cấp quốc gia) hay các hiệp hội (cấp tỉnh) của các hội cải tạo đất. Những hỗ trợ kỹ thuật như hỗ trợ đào tạo cho các cán bộ kỹ thuật của các LID do các kỹ sư hay cán bộ kỹ thuật của MAFF, chính quyền tỉnh hoặc các liên hiệp thực hiện.

Do MAFF cung cấp cho LID những sự trợ giúp về tài chính và kỹ thuật nên MAFF giám sát và cung cấp cho LID hướng dẫn về mặt thủ tục hành chính cho quản lý của họ.

4. Những thách thức về quản lý nước

4-1 Thực trạng quản lý nước

Hệ thống tưới lúa và tưới ở Nhật Bản đã trải qua một lịch sử phát triển dài và đang phục vụ như là hệ thống “tĩnh mạch và động mạch chủ” mang đến độ ẩm cho đất đai. Do tăng trưởng kinh tế mạnh lại thêm sự lão hóa (dân số già) của tầng lớp nông dân và sự thiếu thể hệ kế cận mà các vấn đề trong lĩnh vực quản lý nước ngày càng trở lên nghiêm trọng. Những vấn đề mà quản lý nước phải đối mặt, do đó, cũng trở lên phức tạp hơn và gay gắt hơn.

1) Sự thay đổi của cộng đồng nông thôn

Gắn liền với sự tăng trưởng kinh tế và sự thay đổi cấu trúc ngành công nghiệp sau những năm 1970, nhiều người sống và làm việc trong khu vực sản xuất nông nghiệp đã di chuyển đến các vùng đô thị từ các khu vực nông thôn và quá trình đô thị hóa đã diễn ra tại khắp các vùng nông thôn, đặc biệt là gần các thành phố lớn. Những sự di chuyển đó đã đưa đến những thực trạng sau: i) sự suy giảm một cách ghê gớm dân số ở vùng nông thôn, ii) sự già hóa và sự thiếu hụt thế hệ tiếp nối, iii) sự gia tăng số lượng các gia đình phi-nông dân ở các vùng nông thôn, gọi là quá trình đồng cư trú, sau đó là iv) sự suy giảm chức năng của các công đồng truyền thống ở nông thôn như

đã đề cập trước đây. Hậu quả là, những thực trạng này đang đưa đến nhiều khó khăn trong việc quản lý nước cũng như trong hoạt động của LID. Cho nên, đòi hỏi phải cấu trúc lại hệ thống quản lý cho công tác bảo dưỡng một có hiệu quả các hệ thống tưới và tiêu cùng với các nguồn lực nông thôn khác (ví dụ đất sản xuất nông nghiệp, nước nông nghiệp) để đáp ứng sự thay đổi.

2) Sự quan trọng của việc hài hòa với môi trường

Các vùng nông thôn ở Nhật Bản rất quen thuộc với cái lạnh của mùa đông, cái nóng của mùa hè, mùa xuân ấm áp và mùa thu ôn hòa. Họ hạnh phúc vì có môi trường nước dồi dào để cung cấp nước tưới cho những cánh đồng lúa. Trong khi đó, việc can thiệp một cách hợp lý vào môi trường tự nhiên bằng canh tác làm tăng sự sống và sự phát triển của nhiều loài. Tuy nhiên, trong những năm gần đây sự hài hòa với môi trường đang trở nên ngày càng quan trọng.

3) Quản lý hợp lý các cơ sở vật chất tưới

Các chi phí bảo dưỡng cho hệ thống tưới và tiêu mà chủ yếu do các LID gánh chịu đang có xu hướng tăng lên do yêu cầu xử lý chất thải, lắp đặt các trang thiết bị an toàn và các yếu tố khác hỗ trợ việc đô thị hóa và việc cộng sinh ngày càng tăng ở các vùng nông thôn. Hơn thế, các hình thức sử dụng đất và các mặt khác của môi trường xung quanh sản xuất nông nghiệp là một quá trình thay đổi. Điều này làm cho việc quản lý nước tưới thậm chí phức tạp hơn và chặt chẽ hơn. Do vậy, các LID được yêu cầu quản lý các cơ sở vật chất tưới trong khi đối phó với những thay đổi này.

4) Sự lạc hậu ngày càng tăng của hệ thống tưới

Các hệ thống tưới ở Nhật Bản cho thấy sự đa dạng của các tác động ảnh hưởng về kinh tế và xã hội (vai trò đa chức năng), bên cạnh mặt sản xuất nông nghiệp. Đồng thời, chúng hình thành một khối tài sản trị giá khoảng 25 tỷ Yên, căn cứ vào các chi phí xây dựng lại năm 2002. Nhiều hệ thống trong số các hệ thống này trải qua một thời gian hoạt động dài sẽ dần dần trở lên xuống cấp và đi đến lúc phải nâng cấp hay thay mới trong tương lai. Do vậy, các hệ thống này cần thiết phải được bảo vệ và thay mới một cách hiệu quả.

4-2 Những nỗ lực hiện thời trước những thách thức

1) Chính sách bảo vệ đất canh tác, nước cho sản xuất nông nghiệp và môi trường

Tùy thuộc vào những thay đổi của các cộng đồng nông thôn và sự gia tăng đầu tư công cộng cho môi trường nông thôn, thực tiễn khách quan đòi hỏi phải bảo tồn hợp lý các nguồn lực ở nông thôn như đất canh tác, nước cho sản xuất nông nghiệp và cải thiện môi trường nông thôn, thêm nữa sản xuất nông nghiệp cũng cần phát triển theo hướng chú trọng đến bảo vệ môi trường do sự gia tăng mức độ quan tâm của công chúng đến các vấn đề môi trường. Do vậy, chính sách cho bảo vệ đất canh tác, nước cho sản xuất nông nghiệp và môi trường đang được MAFF triển khai.

Khi đánh giá chính sách, các nhóm công tác bao gồm các nhóm nông dân và không phải là nông dân hay không sản xuất nông nghiệp như các tổ dân thường trú, các đoàn thể của nam giới trẻ trong một vùng nông thôn, được lập ra và triển khai các công việc của hoạt động bảo dưỡng và bảo tồn các nguồn lực trong vùng trong đó bao gồm cơ sở vật chất cho tưới và môi trường tự nhiên, dựa theo một kế hoạch mà do chính họ chuẩn bị và quy định các vùng mục tiêu, các nguồn lực/trang thiết bị và các

hoạt động. Chính quyền trung ương và địa phương trợ giúp để xúc tiến các hoạt động tập thể của họ thông qua việc cung cấp những hướng dẫn về mặt thể chế, tư vấn về kỹ thuật và hỗ trợ về tài chính. Có thể nói rằng bảo dưỡng các hệ thống tưới phải hướng vào sự hợp tác với các cộng đồng cấp vùng một cách có hệ thống thông qua sự hiệp tác với các khu vực phi nông nghiệp.

2) Các biện pháp kéo dài thời gian hoạt động của các trang thiết bị tưới

Trong đầu tư cho các dự án cải tạo đất, khoảng 50% của tổng chi tiêu được phân bổ cho các công việc nâng cấp hay làm mới các trang thiết bị tưới và tiêu. Vấn đề quan trọng là việc nâng cấp và làm mới một khối tài sản khổng lồ hiện tại như đã đề cập trước đây nên được triển khai một cách hợp lý và hiệu quả trong tương lai. Thêm vào đó, điều cơ bản là các trang thiết bị sắp hết tuổi thọ sử dụng nên được thay mới kịp thời và các công việc bảo dưỡng nên được triển khai cẩn thận để kéo dài thời gian hoạt động.

Theo cách suy nghĩ như trên, phương pháp bảo dưỡng dự phòng phù hợp được đưa ra dựa trên những kết quả kiểm tra năng lực, chất lượng công trình được coi trọng và được đưa vào theo quan điểm giảm chi phí tuổi thọ của hệ thống (kéo dài tuổi thọ của hệ thống) trong những năm gần đây. Trong cách xác định này, những công việc kiểm tra các mặt triệu chứng được tiến hành một cách cẩn thận hơn, đôi khi được tiến hành bằng công nghệ cao như các công cụ quan sát tự động không người, các thiết bị kiểm tra vĩnh cửu, nhằm phát hiện sớm hơn những hỏng hóc của các trang thiết bị. Dựa vào các kết quả, các biện pháp đối phó hữu hiệu được đưa ra để bảo dưỡng hoặc sửa chữa khắc phục những trục trặc sai sót trước khi chúng trở lên nghiêm trọng.

5. Kết luận

Hệ thống quản lý nước ở Nhật Bản được xây dựng trong quá trình phát triển của ngành tưới cho sản xuất lúa gạo và trong khung cảnh sản xuất nông nghiệp với quy mô nhỏ. quản lý những đang được triển khai như là một hạng mục của các dự án cải tạo đất thông qua các Hội Cải Tạo Đất của các hộ nông dân trên cơ sở Luật Cải Tạo Đất.

Các LID vận hành và bảo dưỡng các hệ thống tưới và tiêu để phân phối nước tưới một cách kịp thời và hiệu quả trong sự phối kết hợp với các cơ quan hành chính có liên quan, các tổ chức đoàn thể ở địa phương và các hộ nông dân với sự đóng góp sức lao động và tài chính và sự liên lạc chặt chẽ với họ. có thể nói rằng quản lý nước ở Nhật Bản được triển khai theo phương thức "3C", đó là (Cooperation, Contribution và Communication) (Hợp tác, Đóng góp và Thông tin liên lạc) với trung tâm là các LID và được hỗ trợ về kỹ thuật quản lý nước.

Các chính sách mới về quản lý nước đang cải thiện hệ thống của nó dựa theo các hoàn cảnh thực trạng cụ thể.

Tài liệu tham khảo

1. "Irrigation and Drainage Engineering Handbook"- Hội cải tạo đất, tưới tiêu Nhật Bản, năm 2000
2. "The Global Diversity of Irrigation"- Viện nghiên cứu Đất và tưới tiêu Nhật Bản dưới sự giám sát của MAFF, năm 2003;
3. "Management of Land Improvement Districts by farmers in Japan" –TS. Masayoshi SATOH, Đại học Tsukuba;

4. "Improvement of Agricultural Infrastructure and Rural Areas"- Vụ Phát triển nông thôn, MAFF;
5. "Efforts on PIM promotion through JICA technical cooperation projects" - Yukiharu Koso và Koki Oguri (Chuyên gia JICA).