

ĐỊNH GIÁ SẢN PHẨM, DỊCH VỤ THỦY LỢI TRÊN CƠ SỞ BÙ ĐÁP CHI PHÍ – Ý KIẾN ĐÓNG GÓP KHI THỰC THI LUẬT THỦY LỢI

Nguyễn Trung Dũng^{1,2}

Tóm tắt: Định giá sản phẩm, dịch vụ thủy lợi trên cơ sở bù đắp chi phí (theo bottom-up và tuân thủ nguyên tắc "người gây ô nhiễm trả") là một xu thế chung ở trên thế giới trong tất cả lĩnh vực hoạt động công ích như ngành thủy lợi. Từ năm 2008 đến nay Việt Nam đã tiến hành miễn giảm thủy lợi phí hay cấp bù thủy lợi phí cho các công ty quản lý khai thác công trình thủy lợi, đó là hình thức "bù đắp chi phí ngược" (theo top-down) và "gọt chân cho vừa giày". Cùng với nhiều văn bản pháp lý khác hướng dẫn tổ chức hoạt động và phân cấp quản lý, khai thác công trình thủy lợi, định mức kinh tế - kỹ thuật phức tạp và hình thức ... làm cho hoạt động của công ty thủy nông lãng phí và phi hiệu quả, chưa phát huy được những tiềm năng to lớn của tài nguyên nước, hệ thống công trình được xây dựng tốn kém và các tiềm năng vô hình khác. Bài báo thảo luận việc định giá sản phẩm, dịch vụ thủy lợi khi Luật thủy lợi có hiệu lực.

Từ khóa: Luật thủy lợi, bù đắp chi phí, định giá sản phẩm và dịch vụ, chính sách nước.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Luật thủy lợi số 08/2017/QH14 tại Điều 34 có đề cập nguyên tắc và căn cứ định giá sản phẩm, dịch vụ thủy lợi (sau đây SPDV TL). Khoản 2 có nói đến việc định giá SPDV TL thực hiện theo quy định của pháp luật về giá, có nghĩa là các loại chi phí phải được tính đúng tính đủ và được phép chi mà quốc tế thường gọi là bù đắp chi phí (*cost recovery*). Tuy được coi là "điểm mới" trong giai đoạn sắp tới khi ngành thủy lợi phải từng bước phát triển theo cơ chế thị trường. Nhưng cần khẳng định rằng điều này không hề mới vì trước năm 2008 (trước ND 154/2007 ND-CP và ND115/2008 ND-CP) ngành thủy lợi đã thực hiện khá thành công cơ chế thị trường trong bối cảnh của nền kinh tế kế hoạch tập trung bao cấp (Nguyễn Trung Dũng, 2015). Trong lịch sử đất nước, công tác xây dựng thủy lợi và phòng chống lụt bão bao giờ cũng dựa vào sức dân và công lính³. Trong vận hành hệ thống thủy lợi thì áp dụng nhiều hình thức về đổi khoán công việc, chi trả dịch vụ... như một hình thức sơ khai của "cơ chế thị

trường". Ở miền Bắc chính phủ áp dụng từ năm 1962 chính sách thủy lợi định hướng thị trường, còn ở miền Nam thì vốn vận hành sông phẳng theo cơ chế thị trường. Nhưng từ năm 2008 đến nay chính phủ áp dụng cơ chế "xin-cho" mang tính bao cấp đối với công ty quản lý khai thác công trình thủy lợi (sau đây QLKTCTTL), nghĩa là chính phủ đứng ra trả thay "danh nghĩa" cho người nông dân theo nguyên tắc "người thứ ba trả SPDV" cho công ty QLKT CTTL. Chính sách này phần nào mang lại một số kết quả tích cực nhất định như giảm chi phí sản xuất cho người nông dân, còn công ty QLKTCTTL thì luôn có vốn cho sản xuất (thường chi trả 2 lần/vụ: đầu và cuối vụ, giữ lại 10% để quyết toán cuối năm). Nhưng ngược lại thì phát sinh nhiều hệ lụy cho cả hai phía: đối tượng thụ hưởng (người nông dân) và đối tượng "vô tình" được hưởng thụ chính là công ty QLKT CTTL. Người nông dân không được hưởng trực tiếp quyền lợi của mình nên thiếu động cơ tiết kiệm nước trong sản xuất, thiếu trách nhiệm và không có nghĩa vụ đóng góp

¹ Khoa Kinh tế và Quản lý, Trường Đại học Thủy lợi.

² Đội tư vấn PIC thuộc dự án VIAIP (Cải thiện nông nghiệp có tưới của WB7).

³ Lê Thành Khôi (1982) trong cuốn "Histoire du Viet Nam, des origins à 1858" viết về phát triển nông nghiệp và thủy lợi từ thời Thánh Tông.

trong sửa chữa kênh mương cấp dưới. Ngoài ra người nông dân thiếu động cơ chuyển đổi cơ cấu cây trồng từ lúa truyền thống sang cây trồng cạn cần ít nước tưới. Còn các công ty QLKT CTTL được thụ hưởng quá nhiều, có nghĩa là được "bao cấp" và bù đắp mọi chi phí QLKT nên hoạt động lãng phí và không hiệu quả. Theo thống kê của Bộ Tài chính, số tiền thu TLP trong toàn quốc năm 2007 khoảng 700 tỷ đồng, sang năm 2014 lượng cấp bù TLP lên tới 6.211,4 tỷ đồng. Con số này còn tiếp tục tăng tuyến tính trong những năm sau. Dĩ nhiên diện tích tưới theo thống kê có tăng, nhưng không thể tăng vô hạn khi cơ sở hạ tầng không thay đổi và còn xuống cấp. Thậm chí nhiều nơi có hiện tượng "khai gian diện tích" hay "tính đúp diện tích". Trong hoàn cảnh hiện nay khi nợ công rất lớn, yêu cầu cấp bách của chính phủ kiến tạo là tái cơ cấu và chuyển toàn bộ nền kinh tế sang hoạt động hiệu quả hơn theo cơ chế thị trường. Như vậy việc bao cấp chi phí QLKT từ "bầu sữa ngân sách" phải dần chấm dứt. Sau khi Luật thủy lợi thực thi thì phải từng bước tiếp cận xu thế chung trên thế giới là: *Kinh tế hóa và Sinh thái hóa Luật thủy lợi* (xem mục 2.2). Trong bài báo này dựa vào cơ sở lý thuyết, kết quả khảo sát thực tế và kinh nghiệm của các nước tác giả muốn bàn về bù đắp chi phí và định giá sản phẩm, dịch vụ khi Luật thủy lợi 2017 đi vào cuộc sống.

2. ĐỊNH GIÁ SẢN PHẨM, DỊCH VỤ THỦY LỢI DỰA VÀO BÙ ĐÁP CHI PHÍ – TỪ LÝ THUYẾT ĐẾN THỰC TẾ

2.1. Khái niệm về "bù đắp chi phí"

Nguyên tắc "bù đắp chi phí" là một xu thế chung trên thế giới, được áp dụng trong tất cả các lĩnh vực hoạt động công ích, trong đó có ngành nước nói chung và thủy lợi nông nghiệp nói riêng. Tất cả đều phải hoạt động theo nguyên tắc bù đắp chi phí hợp lý và đúng nguồn gốc hay theo nguyên tắc "người gây ô nhiễm trả", nghĩa là chỉ bù đắp đúng chi phí hợp lý được phép chi⁴. Vậy bù đắp chi phí là gì? Trong IRC (2003) có đưa ra một định nghĩa đơn giản là: "bù đắp chi phí cho dịch vụ ngành nước là bù

đắp tất cả mọi chi phí liên quan tới hệ thống, chương trình hay dịch vụ nước để đảm bảo tính bền vững dài hạn". Về bền vững dài hạn đối với công trình cấp nước Brikké (2002) có định nghĩa sau: (1) Đảm bảo vận hành và được khai thác sử dụng; (2) Có khả năng cung cấp một mức hợp lý những lợi ích (về lượng và chất, được liên tục, tiện lợi, an toàn) cho tất cả mọi người kể cả người nghèo nhất; (3) Có khả năng hoạt động liên tục trong một thời gian dài (thậm chí kéo dài tuổi thọ của thiết bị gốc); (4) Việc quản lý phải được thể chế hóa; (5) Các chi phí quản lý, vận hành, bảo trì, bảo dưỡng, thay thế phải được bù đắp ở cấp địa phương (tại cơ sở); (6) Nó có thể vận hành và sửa chữa ở cấp địa phương với hỗ trợ từ ngoài, có giới hạn nhưng khả thi; và (7) Không ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường. Như vậy định nghĩa đã đề ra những yêu cầu cao và mang tính bền vững. Ở điểm 5 có nhấn mạnh việc bù đắp mọi chi phí phải ở cấp cơ sở hay tại địa phương. Như vậy, từ năm 2008 đến nay chúng ta bù đắp chi phí QLKT lấy từ ngân sách nhà nước hay còn gọi "bù đắp chi phí ngược" từ cao nhất xuống dưới, khác hoàn toàn với khái niệm bù đắp ở trên. Unnerstall (2005) có nêu việc bù đắp chi phí là một phần của "Sinh thái hóa và kinh tế hóa Luật thủy lợi"⁵ vì có bù đắp đủ chi phí thì mới đảm bảo vấn đề môi trường, tài nguyên và các yếu tố kinh tế. Việc bù đắp chi phí và tạo động lực kinh tế đã có lịch sử lâu dài trong áp dụng luật tài nguyên nước ở châu Âu và Đức. Theo tác giả, các quốc gia thành viên trong khối EU đã sử dụng nguyên tắc "người gây ô nhiễm trả" là kim chỉ nam cho việc đưa vào áp dụng các công cụ kinh tế nhằm thúc đẩy việc bảo vệ môi trường. Định mức và phí/thuế hay tổ hợp của chúng được coi là những công cụ cơ bản giúp cho chính phủ tránh được việc gây ô nhiễm môi trường. Về lý thuyết theo Malik, Prathapar & Marwah (2014) và nhiều tác giả khác, mức bù đắp chi phí CR được

⁴ Trong tiếng Anh là *source-based and fair cost recovery*, tiếng Đức là *versursachergerechte Kostendeckung*.

⁵ Tiếng Đức "*Ökologisierung und Ökonomisierung des Wasserrechts*" trong nguyên bản.

tính bằng việc so sánh giữa tổng thu nhập R với tổng chi phí C. Tổng chi phí C gồm chi phí cố định C_f và chi phí biến đổi C_v . Với tỷ lệ bù đắp

100% có nghĩa là tất cả chi phí được bù đắp bằng thu nhập, nếu dưới 100% thì lỗ và trên 100% thì lãi.

$$\text{Tỷ lệ bù đắp chi phí CR} = \frac{\text{Doanh thu hay thu nhập R}}{\text{Chi phí cố định } C_f + \text{Chi phí biến đổi } C_v} * 100$$

Ở đây phân biệt hai trường hợp cho yếu tố doanh thu hay thu nhập R ở tử số, đó là doanh nghiệp kinh doanh và doanh nghiệp công ích. Đối với doanh nghiệp kinh doanh thực sự thì về lâu dài phải định hướng có lãi và như vậy CR luôn lớn hơn 100%. Đối với doanh nghiệp phục

vụ hoạt động công ích thì cố gắng CR xấp xỉ 100%. Các doanh nghiệp ngành nước thuộc khối công ích chỉ cần phần đầu vừa đủ để bù đắp chi phí. Trong tính mức bù đắp chi phí có phân thành hai loại: trường hợp thông thường CR_1 và khi có trợ cấp CR_2 .

$$CR_1 = \text{Tổng doanh thu R} / \text{Tổng chi phí C} * 100$$

$$CR_2 = \text{Tổng doanh thu R} / (\text{Tổng chi phí C} + \text{Trợ cấp S}) * 100$$

2.2. Kinh nghiệm về bù đắp chi phí và định giá sản phẩm, dịch vụ trên thế giới

Trong khối EU có ban hành Directive 2000/60/EC (gọi ngắn Directive 2000), một loại nghị định khung về chính sách tài nguyên nước. Directive 2000 xây dựng khung cho các hoạt động công ích trong lĩnh vực về chính sách nước với ý tưởng chủ đạo là tập trung hóa, sinh thái hóa và kinh tế hóa luật nước. Điều 9 quy định rõ nguyên tắc bù đắp chi phí cho dịch vụ nước. Cụ thể Khoản 1 yêu cầu: Các nước thành viên phải lưu ý khi thực hiện nguyên tắc này, đặc biệt phải tính cả *chi phí môi trường và tài nguyên*, tiến hành phân tích kinh tế theo nguyên tắc người gây ô nhiễm trả (theo đúng nguồn gốc chi phí phát sinh).

Như vậy Directive 2000 đã chỉ ra, chính sách giá nước sẽ hỗ trợ tích cực cho việc bù đắp chi phí. Trong một nghiên cứu khác, Gawel (2012) đã kiểm tra xem giá cho dịch vụ cấp nước và xử lý nước thải ở Đức có thực sự bù đắp chi phí theo Điều 9. Tác giả tiến hành phân tích kinh tế ở nhiều công ty cấp thoát nước ở Đức và chỉ ra tình trạng bù đắp chi phí ở tất cả các công ty đều đạt xấp xỉ trên dưới 100% ở cả hai mảng dịch vụ. Ngược lại, trong một nghiên cứu của Easter & Liu (2005) về bù đắp chi phí và định giá sản phẩm, dịch vụ của các dự án tưới tiêu ở nhiều quốc gia như Brazil, Bungari, Trung Quốc, Ấn Độ, Ai Cập, Indonesia, Iran, Mexico, Sri Lanka,

Phillipines, Pakistan, Jordan, ... thì kết quả kém khả quan. Tỷ lệ bù đắp chi phí ở những quốc gia nghèo rất thấp như ở Bangladesh và Argentina. Nguyên nhân cho việc bù đắp chi phí thấp là: Tỷ lệ nợ đọng TLP cao; Không có sự liên hệ giữa khoản thu và khoản chi; Thiếu sự tham gia của người nông dân trong quy hoạch và quản lý hệ thống/dự án; Truyền thông kém và thiếu minh bạch giữa người nông dân và quản lý hệ thống tưới; Dịch vụ cấp nước kém (không đúng thời điểm, thời gian hay số lượng) và thiếu cơ chế thưởng phạt đối với nhà quản lý và nhân viên quản lý hệ thống/dự án tưới khi cung cấp dịch vụ kém; Không có cơ chế phạt người không nộp TLP, thiếu ưu tiên cho thu TLP, sử dụng nước tiết kiệm và O&M, quy mô nông hộ nhỏ và thu nhập thấp, tham nhũng của người quản lý tưới.

Để có thể cải thiện việc bù đắp chi phí thì cần tiến hành hai bước quan trọng: trước hết phải xây dựng cơ chế giá mà bao quát hầu hết các chi phí hợp lý, tiếp đến là phải đạt được tỷ lệ thu phí cao thông qua hệ thống quản lý hiệu quả (Easter & Liu, 2005). Hai tác giả yêu cầu về thành lập một đơn vị cấp nước độc lập/tự trị⁶. Như vậy phải cho phép các công ty QLKT hoạt động độc lập, tự chủ trong kinh doanh để hoàn thành những nhiệm vụ công ích. Điều này có

⁶ Khái niệm "Autonomous water supply entity"

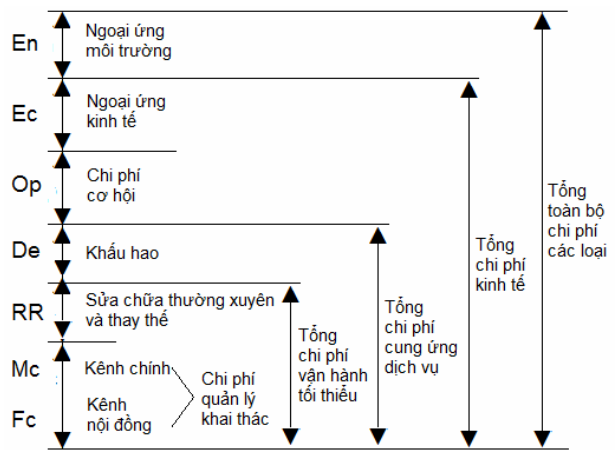
nghĩa, các công ty độc lập trong việc tạo ra động cơ nhằm bù đắp chi phí và định giá sản phẩm, dịch vụ, cụ thể như: (1) *Về động cơ và chế tài phạt*: Công ty phải cung cấp dịch vụ nước/tưới đúng thời gian/thời điểm với chất lượng tốt. Có cơ chế phạt bằng cách dừng cung cấp dịch vụ, tính mức phí cao hơn nếu chậm nộp phí, yêu cầu người nông dân trả trước một khoản phí, ... (2) *Nhân sự*: Nhân viên của công ty phải có trách nhiệm và động cơ tốt trong cung cấp dịch vụ nước/tưới đúng thời gian/thời điểm với chất lượng tốt; (3) *Nâng cao hiệu quả trong cung cấp dịch vụ*: Tham vấn người nông dân để xây dựng kế hoạch cấp nước cho vụ tưới sắp tới, sau đó phải thông báo sớm kế hoạch tưới cho người nông dân để họ chuẩn bị tốt và đồng thời; (4) *Về cơ sở hạ tầng*: Công ty phải có động cơ trong đầu tư nhằm cải thiện cơ sở hạ tầng, để quản lý và giám sát việc sử dụng nước. Abu Zeid (1993) cho biết trong nền kinh tế thị trường, chi phí cho tưới nông nghiệp thường liên quan với công ty tư nhân hoặc đơn vị hoạt động phi lợi nhuận trong cung cấp hàng hóa và dịch vụ. Ở các nước đang phát triển do nền kinh tế được trợ cấp nên việc bù đắp chi phí tưới rất khó khăn và phức tạp. Một chính sách quan trọng nhằm bù đắp chi phí cho hệ thống tưới thường dựa vào sự công bằng giữa những người hưởng lợi. Do việc bù đắp chi phí bảo dưỡng sửa chữa và vận hành thường bị chậm và kéo dài trong nhiều năm nên dẫn đến hàng loạt hệ quả tiêu cực trong cung cấp dịch vụ tưới. Việc quản lý vận hành hệ thống không thoát khỏi "vòng kim cô" do bù đắp chi phí quá thấp (Malik, Prathapar & Marwah, 2014).

3. THỰC TẾ HIỆN NAY VÀ Ý KIẾN BÙ ĐẮP CHI PHÍ TRONG ĐỊNH GIÁ SẢN PHẨM VÀ DỊCH VỤ THỦY LỢI KHI CÓ LUẬT THỦY LỢI

3.1. Thực tế bù đắp chi phí QLKT CTTL hiện nay theo kiểu "Gọt chân cho vừa giày"

Hình 1 thể hiện 7 thành phần chi phí quản lý vận hành hệ thống thủy lợi. Theo đó:

$$\text{Tổng chi phí các loại} = En + Ec + Op + De + RR + Mc + Fc$$



Hình 1. Các thành phần chi phí của tài nguyên nước⁷ (có bổ sung của tác giả)

Riêng trong khối EU theo Directive 2000 thì hai phần En và Ec - gồm chi phí về môi trường và kinh tế do hệ thống thủy lợi gây ra⁸ - bắt buộc phải tính vào trong tổng chi phí. Về nguyên tắc, thủy lợi phí tính cho nông nghiệp gồm bốn thành phần: $TLP = De + RR + Mc + Fc$. Nhưng thực tế chính phủ đã miễn giảm nhiều cho công tác thủy lợi phục vụ sản xuất nông nghiệp nên chỉ còn ba thành phần: $TLP = RR + Mc + Fc$. Có thể nói, các chính sách thủy lợi phí từ trước đến nay ở Việt Nam chỉ tập trung vào thu ba thành phần của tổng chi phí vận hành này. Khoản này được coi là phí vì theo Pháp lệnh 38/2001/PL-UBTVQH10. Trong thực tế Nguyễn Xuân Tiệp (2006) yêu cầu: Chính phủ nên hỗ trợ đầu tư ban đầu, kinh phí cho sửa chữa lớn và đầu tư thay thế, không thu hồi lại vốn, còn kinh phí quản lý vận hành và duy tu bảo dưỡng thường xuyên thì phải huy động từ người sử dụng nước.

Bảng 1 tổng hợp các số liệu năm 2014 của 5 công ty QLKT CTTL thuộc dự án WB7 để làm ví dụ minh họa. Mức bù đắp chi phí lấy từ ngân sách nhà nước dao động từ 72,5-141,9%. Bảng 2 thể hiện các số liệu tính đổi sang phần trăm. Cơ cấu và nguồn thu chủ yếu từ cấp bù TLP (70,5-100%). Chi cho sửa chữa thường xuyên khá thấp (khoảng 6,06-19,54%) nên có nguy cơ

⁷ Nguồn: Global Water Partnership, 2000

⁸ Không nhầm lẫn với tác động môi trường mà các đơn vị sử dụng nước thải ra môi trường mà chưa qua xử lý.

công trình xuống cấp. Chi phí điện và năng lượng phụ thuộc vào đặc thù của từng hệ thống, như công ty HT chỉ có 0,22%, còn công ty PT và QN lên đến trên 15%. Để đảm bảo mức lương tối thiểu cho cán bộ công nhân viên (trên 30 tr. đ/năm) nên chi phí lương đội lên và dao động khoảng 36,15-52,26%. Nếu ở các nước phát triển người ta nói đến việc bù đắp chi phí từ cơ sở, còn ở Việt Nam thì bù đắp

ngược từ trên xuống và phải "gọt chân cho vừa giày". Điều đó có nghĩa lượng cấp bù chủ yếu dành cho các hoạt động tối thiểu nhằm hoàn thành nhiệm vụ trước mắt như chi phí điện và năng lượng và lương nhân công. Tùy thuộc vào lượng cấp bù mà dành phần tối thiểu không tương xứng cho sửa chữa nhỏ. Hình 1 tóm tắt điều này. Như vậy dẫn đến thiếu bền vững trong QLKT.

Bảng 1. Sản phẩm và dịch vụ, thu và chi, mức bù đắp chi phí của 5 công ty năm 2014⁹

Hạng mục	ĐV	K.hiệu	PT	TH	HT	QT	QN
Sản phẩm, dịch vụ							
DT tưới 3 vụ	Ha	A _{NN}	33.196	34.813	42.057	15.578	24,629
DT nuôi trồng thủy sản	m ³	A _{TS}	512	65	446	5.700.000	104.965
Nước cấp cho thủy sản	m ³	A _{TS}	-	-	1.500.000	-	7.185.751
Nước cấp cho CN, DS	m ³	A _{CNDS}	-	-	9.004.000	49.292	-
CBCNV cho tưới							
Số người	Người		645	352	347	325	355
Hecta tưới đầu người	Ha/người		51,5	98,9	121,2	47,9	69,4
Thu, chi, bù đắp chi phí							
Nguồn thu (cấp bù TLP, khác)	tr. đ	R	47.217	34.957	52.290	40,854	44.096
Tổng chi phí O&M*	tr. đ		24.654	14.968	52.576	8,947	14.025
Chi phí SCTX	tr. đ	RR	8.218	2.077	5.471	3.419	-
Khấu hao tài sản cố định	tr. đ	De	3.044	1.507	654	994	3.759
Chi phí O&M (kênh, đầu mối)	tr. đ	Mc	13.392	10.792	3.503	4.089	9.984
Lương	tr. đ		25.408	19.020	19.590	19,851	28.049
Lương cơ bản trung bình	Tr đ/năm		31,93	40,11	42,90	41,25	65,29
Mức bù đắp chi phí	%		94,3	102,9	72,5	141,9	104,8

* Lưu ý: một phần khấu hao

Bảng 2. Phân tích theo tỷ lệ phần trăm (tiếp Bảng 1)

Thu	ĐV	PT	TH	HT	QT	QN
Cấp bù thủy lợi phí	%	76,16	87,51	70,70	75,87	100,00
Trợ cấp khác của chính phủ	%	-	10,73	-	-	-
Trợ cấp của tỉnh	%	14,49	-	10,22	5,98	-
Nguồn thu khác	%	9,35	1,76	19,08	18,15	-
Chi phí						
Chi sửa chữa thường xuyên	%	19,54	6,06	13,29	10,37	-
Chi phí điện năng và năng lượng	%	15,19	26,66	0,22	5,21	15,49
Khấu hao tài sản cố định	%	7,24	4,40	1,59	3,02	8,52
Chi phí đào tạo nhân viên	%	0,51	0,20	0,16		0,31
Chi phí quản lý hành chính	%	8,07	4,18	4,71	6,97	6,71
Chi trả vay lãi ngân hàng	%	7,08	0,43	-	-	-
Thuế các loại	%	1,00	0,02	3,42	0,23	0,13
Khác	%	-	0,02	1,04	0,01	0,01
Lương	%	48,97	41,20	36,15	40,66	52,56

3.2. Ý kiến về định giá sản phẩm, dịch vụ thủy lợi dựa vào bù đắp chi phí

⁹ Vì những lý do nhất định nên không ghi tên cụ thể của công ty QLKT CTTL.

Trên cơ sở những phân tích nêu trên tác giả có một số ý kiến cơ bản mang tính chủ quan trong lộ trình bù đắp chi phí và định giá SPDV TL như sau:

a) *Ý kiến về bù đắp chi phí, trợ giá, ...*

Từng bước xây dựng thị trường nước hình thức hay phi hình thức, song phải hoạt động minh bạch. Áp dụng cơ chế thị trường đối với tất cả các hộ tiêu dùng nước, ngay cả nông nghiệp. Riêng đối với nông nghiệp thì việc trợ cấp phải được thực hiện trực tiếp đến tay người nông dân hay nhóm hộ nông dân dưới dạng chuyển tiền vào tài khoản thủy lợi. Tài khoản này chỉ được phép chi trả cho dịch vụ thủy lợi phục vụ nông nghiệp và cho phép tích lũy số dư trong nhiều năm để sửa chữa kênh nội đồng và các hoạt động thủy lợi khác (Nguyễn Trung Dũng, 2015). Tiến hành giảm quy đối với công ty QLKT CTTL để công ty tự trị trong sản xuất kinh doanh thay vì hiện nay đang quản lý mang tính hành chính, không phát huy sáng tạo và tiềm năng về phát triển sản xuất kinh doanh của công ty. Chính phủ chỉ hỗ trợ những khoản nhất định trong trường hợp đặc biệt như thiên tai, xây dựng ban đầu các công trình có quy mô lớn.

b) *Ý kiến về định giá sản phẩm, dịch vụ*

Việc định giá SPDV TL thực hiện theo quy định của pháp luật về giá và Điều 34, Khoản 2 và Mục a), cụ thể giá SPDV TL gồm các phần như chi phí quản lý, vận hành, bảo trì, chi phí khấu hao, chi phí thực tế hợp lý khác và lợi nhuận phù hợp với mặt bằng thị trường. Khoản 3 có nêu căn cứ định giá SPDV TL là: a) Giá thành, chất lượng SPDV TL; mức lợi nhuận; lộ trình điều chỉnh giá SPDV TL được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; b) Khả năng thanh toán của người sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi. Như vậy công ty sẽ tính toán phương án giá và trình lên các đơn vị có thẩm quyền theo Điều 35. Riêng đối với sản phẩm và dịch vụ nông nghiệp (thuộc Khoản 2 của Điều 30) thì phải nhỏ hơn giá trần mà chính phủ ban hành cho từng vùng. Đối với các SP&DV của Khoản 3 Điều 30 thì theo giá tính toán kết hợp với thỏa thuận giá giữa các bên, song phải đảm bảo

những yêu cầu của Nghị định 130/2013/NĐ-CP về sản xuất và cung ứng SP&DV công ích, cũng như Điều 19 của Luật giá về hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá. Các hình thức định giá như: Mức giá cụ thể, khung giá, mức giá tối đa, mức giá tối thiểu.

Trong Bảng 3 tác giả phân tích về tính toán các thành phần chi phí và sau đây là một số ý kiến cho từng ngành:

b1) *SPDV theo Khoản 2 Điều 30 (nông nghiệp)*: Trong nông nghiệp, trước hết cần phân biệt loại cây trồng, ví dụ lúa, cây ăn quả hay cây cảnh có giá trị kinh tế cao,... Sau đây là một vài ý kiến về hệ số α_{NN} . Đối với lúa – một cây lương thực quan trọng trong an ninh lương thực - thì hệ số $\alpha_{NN} \sim 0$ vì "tạm coi" ít ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường và kinh tế, còn cây ăn quả như cam hay cây cảnh thì do dùng quá nhiều thuốc BVTV và phân bón nên $\alpha_{NN} > 0$. Ngược lại, nếu cây trồng nào có tác động tích cực thì nên thưởng bằng cho hệ số $\alpha_{NN} < 0$. Tương tự vậy đối với chi phí cơ hội. Về khấu hao cơ bản nếu có chủ chương của chính phủ là không tính cho cây lúa và cây lương thực thì $\beta_{NN} \sim 0$ hoặc bằng một con số nào đó, phần này do chính phủ tài trợ một phần hay toàn bộ. Song đối với cây trồng có giá trị cao thì $\beta_{NN} > 0$.

Hệ số tính chi phí quản lý kênh chính γ_{NN} mà các hộ hưởng thụ phải chịu thì phụ thuộc vào nhiều yếu tố như đặc điểm của vùng và hệ thống, trình độ quản lý... Để đảm bảo giá cho dịch vụ nông nghiệp ở mức chấp nhận (nhỏ hơn giá trần) thì công ty phải chuyển giao một số hệ thống công trình cho thủy nông cơ sở vì chi phí cận biên đơn vị của họ thấp hơn nhiều, thậm chí cho các đơn vị tư nhân có nghiệp vụ và chuyên môn thực thi. Việc phân cấp này rất linh hoạt và kinh tế thay vì cứng nhắc như Điều 16 về tiêu chí phân cấp QLKT CTTL và Điều 18 xác định công đầu kênh của Thông tư 65/2009/TT-BNNPTNT. Đây cũng là điểm giao nhận SPDV TL chiếu theo Điều 33 của Luật thủy lợi. Còn hệ số quản lý kênh nội đồng thì từ trước đến nay $\delta_{NN} = 1$ và người nông dân phải chịu (được tính từ cống đầu kênh). Diện tích A_{NN} là tổng diện

tích tưới 3 vụ. Nếu tình hình nguồn nước trong vụ nào đó cạn kiệt, không có chủ trương tăng hoặc mở rộng diện tích tưới do năng lực giới hạn của hệ thống thì có thể điều chỉnh thông quan trọng số θ_i . Như vậy có thể tính giá cho một hecta tưới. Trên cơ sở tính toán đó nếu chính phủ có chủ trương hỗ trợ cho nông nghiệp thì chuyển khoản hỗ trợ vào tài khoản thủy lợi của hộ/nhóm hộ như trên đã nêu.

b2) *SPDV theo Khoản 3 Điều 30 (công nghiệp & dân sinh)*: Các hệ số $\alpha_{CN}, \beta_{CN}, \gamma_{CN}$ được ấn định cho từng ngành công nghiệp hay doanh nghiệp cụ thể dựa vào hình thức và

cường độ sử dụng nước và mức độ quan trọng của nước, ví dụ ngành sản xuất sắt thép, dệt may, điện tử, chế biến lương thực phẩm, ...

b3) *Đối với SPDV khác như dự án du lịch, bảo vệ và bảo tồn cảnh quan* thì từ trước đến nay không tính đến chi phí nước. Xét về cảnh quan thì các sân golf mặc dù không dùng nước, nhưng ảnh hưởng đến chất lượng nguồn nước và vai trò của nước trong tạo cảnh quan nên phải chi trả. Ngược lại những dự án bảo tồn cảnh quan thiên nhiên và tài nguyên nước như phát triển rừng thì các hệ số này gần như bằng không.

Bảng 3. Đề xuất việc bù đắp chi phí và định giá sản phẩm và dịch vụ thủy lợi

Loại hộ, DV	Đề xuất công thức tính
Nông nghiệp (đ/ha)	$P_{NN} = \frac{\alpha_{NN} (En + Ec + Op)}{A_{NN}} + \frac{\beta_{NN} De}{A_{NN}} + \frac{\gamma_{NN} Mc}{A_{NN}} + \frac{\delta_{NN} Fc}{A_{NN}} \leq P_{NN}^{tr\grave{a}n}$ $A_{NN} = \sum_{i=1}^3 \theta_i S_i$
Công nghiệp (đ/m ³)	$P_{CN} = \frac{\alpha_{CN} (En + Ec + Op)}{A_{CN}} + \frac{\beta_{CN} De}{A_{CN}} + \frac{\gamma_{CN} Mc}{A_{CN}}$
Dân sinh (đ/m ³)	$P_{DS} = \frac{\alpha_{DS} (En + Ec + Op)}{A_{DS}} + \frac{\beta_{DS} De}{A_{DS}} + \frac{\gamma_{DS} Mc}{A_{DS}}$
Du lịch (đ/m ³), (đ/khách)	$P_{DL} = \frac{\alpha_{DL} (En + Ec + Op)}{A_{DL}} + \frac{\beta_{DL} De}{A_{DL}} + \frac{\gamma_{DL} Mc}{A_{DL}}$
Cảnh quan (đ/khách)	$P_{CQ} = \frac{\alpha_{CQ} (En + Ec + Op)}{A_{CQ}} + \frac{\beta_{CQ} De}{A_{CQ}} + \frac{\gamma_{CQ} Mc}{A_{CQ}}$
Hệ số	$\alpha = \sum_1^n \alpha_i = 1 \quad \beta = \sum_1^n \beta_i = 1 \quad \gamma = \sum_1^n \gamma_i = 1 \quad \delta = \sum_1^n \delta_i = 1$

Trong đó:

- P_i Giá nước của ngành thứ i (đ/ha) hay (đ/m³) hay (đ/đầu du khách) hay khác
- i Ngành thứ i gồm nông nghiệp (NN), công nghiệp (CN), dân sinh (DS), du lịch (DL)
- $P_{NN}^{tr\grave{a}n}$ Giá trần do chính phủ quy định đối với hộ nông nghiệp nằm trong vùng chính sách (đ/ha vụ)
- En, Ec, Op, De, Mc, Fc Các khoản chi phí tính cho năm (đ/năm)
- α_i Hệ số tính ngoại ứng môi trường và kinh tế cũng như chi phí cơ hội mà ngành thứ i phải chi trả
- β_i Hệ số tính khấu hao TSCĐ của hệ thống thủy lợi mà ngành thứ i phải chi trả
- γ_i Hệ số tính chi phí quản lý kênh chính mà ngành thứ i phải chi trả
- δ_i Hệ số tính chi phí quản lý kênh nội đồng mà ngành thứ i phải chi trả (trong trường hợp ngành nào đó khác nông nghiệp lại lấy nước thông qua hệ thống kênh nội đồng)
- θ_i Trọng số cho từng vụ trong sản xuất nông nghiệp để điều khiển việc mở rộng diện tích tưới phù hợp với tình hình của nguồn nước

Giả sử một công ty QLKT có hệ thống thủy lợi gồm 1 hồ chứa lớn và nhiều hồ nhỏ, nhiều trạm bơm chuyển tiếp nước tưới cho các vùng cao, hệ thống kênh cấp 1, 2 và nội đồng. Thay vì hàng năm công ty phải trình bản kế hoạch sản xuất kinh doanh năm để UBND tỉnh duyệt và Sở Tài chính duyệt chi, thì nay chỉ cần thống nhất bộ hệ số như ví dụ trong Bảng 4. Như vậy chúng ta có thể giảm quy một loạt các văn bản trước đây về phân cấp quản lý công trình, định mức kinh tế - kỹ thuật (cần phân biệt hai loại định mức: loại *định mức quản lý* hiện đang được

áp dụng để lập kế hoạch, giám sát và quyết toán ngân sách nhà nước cấp cho công ty; còn loại *định mức nội bộ* của công ty là dựa vào cách làm và kinh nghiệm riêng của công ty để giao/khoán việc làm cho tổ/đội và người lao động). Hiện nay thì định mức quản lý quan trọng, còn khi có Luật thủy lợi thì định mức nội bộ lại rất cần thiết để công ty hoạt động tiết kiệm và hiệu quả). Ngoài ra cần ban hành các định mức nhằm khống chế hoạt động của công ty QLKT như quy định về tỷ lệ phần trăm dành cho SCTX, tích lũy vốn khấu hao, ...

Bảng 4. Ví dụ minh họa đề xuất áp hệ số cho các ngành.

Quy định hệ số áp dụng	Ký hiệu	Mục tiêu đạt 2018 và những năm tiếp theo	Nông nghiệp	Công nghiệp	Dân sinh	Cảnh quan
Hệ số tính ngoại ứng môi trường và kinh tế	α_i	Từng bước nội hóa ngoại ứng, 2018 tính 30%	0	0,2	0,1	0
Hệ số tính khấu hao	β_i	Từng bước tính khấu hao toàn bộ, trước mắt 40%	0,05	0,2	0,1	0,05
Hệ số tính quản lý chi phí kênh chính	γ_i	Chia việc quản lý cho các ngành (thay vì phân cấp trước đây)	0,3	0,4	0,2	0,1
Hệ số tính quản lý chi phí kênh nội đồng	δ_i	Tính đầy đủ cho nông nghiệp	~0,9	0	0	0,1

Khống chế hoạt động của công ty QLKT: (1) Toàn bộ vốn khấu hao thu được dùng cho mở rộng và nâng cấp hệ thống cũng như SCL; (2) 30% doanh thu còn lại dùng cho SCTX; (3) Chi phí điện và năng lượng

4. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Đến nay ở nhiều quốc gia trên thế giới đã hình thành một thị trường nước hình thức/phi hình thức, các cá nhân và doanh nghiệp có thể trao đổi thương mại nước ở mức giá cân bằng riêng cho từng đối tượng, khu vực và thời điểm. Việc ban hành Luật thủy lợi ở nước ta là một bước đi quan trọng và quyết định trong tái cơ cấu ngành và chuyển đổi mọi hoạt động thủy lợi theo cơ chế thị trường, phù hợp với xu thế chung trên thế giới. Nguyên tắc "bù đắp chi phí" theo đúng nguyên nhân phát sinh và tiến hành từ cấp thấp nhất được áp dụng để làm cơ sở xây dựng bảng giá nước và dịch vụ thủy lợi cho các hộ tham gia.

Qua phân tích số liệu của 5 công ty QLKT CTTL cho thấy hình thức cấp bù TLP hiện

nay là quá bất cập. Giả sử toàn bộ cơ chế hiện hành này được xoay đúng 180 độ, nghĩa là sẽ tồn tại thị trường nước, tiền cấp bù TLP là giá nước nông nghiệp mà nông dân chi trả cho dịch vụ tưới nếu đảm bảo số lượng và chất lượng cũng như thời điểm, các hộ sử dụng nước khác phải chi trả sòng phẳng giá nước theo thị trường, tiến hành giảm và loại bỏ nhiều quy định pháp lý không cần thiết và công ty phải hoạt động trong một thị trường minh bạch và chịu sự can thiệp nhất định của chính phủ (ví dụ yêu cầu tối thiểu phải hoàn thành nhiệm vụ công ích và đảm bảo SCTX) thì kết quả đầu ra sẽ khác hoàn toàn, đảm bảo được các mục tiêu trong hoạt động kinh tế như tiết kiệm, hiệu quả và bền vững cũng như mở rộng thị trường nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Nguyễn Xuân Tiệp (2006): *Thư ngỏ gửi Thủ tướng về thủy lợi phí*.
- Nguyễn Trung Dũng (2015): *Chính sách thủy lợi phí ở Việt Nam - Bàn luận và phân tích dưới góc độ kinh tế học*, tạp chí Khoa học kỹ thuật Thủy lợi và môi trường - số 51 (12/2015).
- Abu Zeid (1993): *Irrigation cost recovery in developing countries*, Journal Medit 3/93.
- Brikké (2002): *Key Factors for Sustainable Cost Recovery in the Context of Community-Managed Water Supply*, occasional paper series OP 32 of IRC.
- Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy.
- Easter, K. William & Liu, Y. (2005): *Cost recovery and water pricing for irrigation and drainage projects*, Agriculture and Rural Development Discussion Paper 26 of WB.
- Gawel, E. (2012): *Sind die Preise für Wasserdienstleistungen der Ver- und Entsorgung in Deutschland wirklich kostendeckend?* UFZ Discussion Papers, Department of Economics, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH-UFZ, 05/2012.
- IRC (2003): *Financing and Recovery*, working paper, IRC International Water & Sanitation Centre.
- Malik, R.P.S, Prathapar, S.A. & Marwah, M (2014): *Revitalizing Canal Irrigation: Towards Improving Cost Recovery*, IWMI Working Paper 160.
- Unnerstall, H. (2005): *Verursachergerechte Kostendeckung für Wasserdienstleistungen - Die Anforderungen des Art. 9 WRRL und ihre Umsetzung*, UFZ-Diskussionspapiere, UFZ Umweltforschungszentrum Leipzig - Halle GmbH.

Abstract:

PRICING THE WATER PRODUCTS, SERVICES BASED ON COST RECOVERY – SOME THOUGHTS AS THE IRRIGATION LAW IN EFFECT

Pricing for water products, irrigation service based on cost recovery (from bottom-up and follows the polluter-pay-principle) is the general trend in the world in all public domains such as irrigation sector. From 2008 to date Vietnam has conducted the irrigation service fee waiver or cost compensation for IMCs. This is a "cost recovery in reverse way" (from top-down) and "trim the foot to fit the shoe". Along with the many legal documents from the specified circular guiding the organisation of activities, hierarchical management and exploitation of hydraulic works, the complicated but no-effective technical-economic norms and more. That makes O&M of IMCs in a not cost-effective and efficient way. The enormous potential of the water resources and the costly water system as well as the invisible potential of the company can not be exhausted. This article will debate the pricing for water products and services as the irrigation law in effect.

Keywords: Irrigation law, cost recovery, pricing water product and services, water policy.

Ngày nhận bài: 08/8/2017

Ngày chấp nhận đăng: 30/8/2017