

MỘT SỐ TÁC ĐỘNG CỦA CƠ CHẾ GIÁ SẢN PHẨM, DỊCH VỤ THỦY LỢI ĐẾN CÔNG TÁC QUẢN LÝ KHAI THÁC CÔNG TRÌNH THỦY LỢI

Đoàn Thế Lợi

Lê Thu Phương

Viện Kinh tế và Quản lý thủy lợi

Tóm tắt: Luật Thủy lợi đã được Quốc hội khóa XIV thông qua tại kỳ họp thứ 3 và Chủ tịch nước đã ký Lệnh công bố có hiệu lực thực thi kể từ ngày 01/7/2018. Luật Thủy lợi được xây dựng theo phương pháp tiếp cận mới, coi sản phẩm dịch vụ thủy lợi là hàng hóa kinh tế và phải quản lý theo cơ chế giá, tổ chức cá nhân sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi phải trả tiền. Do tính đặc thù của ngành thủy lợi nên sản phẩm dịch vụ thủy lợi vẫn được xếp vào nhóm sản phẩm dịch vụ thiết yếu do Nhà nước định giá. Với cách tiếp cận mới, phù hợp với xu hướng chung của các nước phát triển và thông lệ quốc tế là tiền đề để đổi mới cơ bản cơ chế quản lý khai thác công trình thủy lợi, hy vọng sẽ tạo ra bước đột phá nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi.

Tuy vậy, khi triển khai thực hiện cơ chế giá sản phẩm dịch vụ thủy lợi chắc chắn sẽ có những tác động đến các bên liên quan (Bộ máy quản lý Nhà nước về thủy lợi, các tổ chức cung ứng sản phẩm dịch vụ thủy lợi và các tổ chức cá nhân sử dụng sản phẩm dịch vụ thủy lợi) nhất là những năm đầu thực hiện. Bài viết trình bày tóm tắt một số tác động khi thực hiện cơ chế giá dịch vụ thủy lợi, những vấn đề đặt ra và kiến nghị giải pháp thực hiện.

Từ khóa: Giá dịch vụ thủy lợi

1. SỰ CẦN THIẾT PHẢI CHUYỂN TỪ THỦY LỢI PHÍ SANG GIÁ SẢN PHẨM, DỊCH VỤ THỦY LỢI

Thủy lợi có vai trò rất quan trọng đối với phát triển sản xuất nông nghiệp, phát triển kinh tế xã hội, bảo vệ môi trường sinh thái và phòng chống giảm nhẹ thiên tai. Tuy vậy công tác quản lý, khai thác công trình thủy lợi (QLKTCTTL) vẫn còn nhiều tồn tại, bất cập như: hiệu quả khai thác các công trình thủy lợi chưa cao; cơ chế quản lý còn nhiều bất cập nên bộ máy quản lý công kênh, năng suất lao động thấp, năng lực quản trị yếu kém, sử dụng nước lãng phí, công trình có xu hướng xuống cấp nhanh..... Các tồn tại, bất cập trên là hệ quả của cơ chế quản lý không phù hợp, coi

hoạt động cung cấp dịch vụ thủy lợi là trách nhiệm phục vụ của Nhà nước, người sử dụng dịch vụ trả phí theo mức quy định của nhà nước và thường rất thấp. Vì vậy việc chuyển từ cơ chế thủy lợi phí sang cơ chế giá cho hoạt động cung cấp sản phẩm, dịch vụ thủy lợi (SPDVTL) là hết sức cần thiết và cấp bách nhằm tạo lập sân chơi mới cho các tổ chức, cá nhân cung cấp SPDVTL trong môi trường hoạt động minh bạch, bình đẳng để thu hút, huy động khu vực tư nhân tham gia theo cơ chế thị trường phù hợp với các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước.

2. MỤC TIÊU CHUYỂN TỪ CƠ CHẾ PHÍ SANG CƠ CHẾ GIÁ SẢN PHẨM DỊCH VỤ THỦY LỢI

Chuyển từ cơ chế phí (thủy lợi phí) sang cơ chế giá SPDVTL nhằm các mục tiêu chính như sau:

Ngày nhận bài: 29/11/2017

Ngày thông qua phản biện: 03/01/2018

Ngày duyệt đăng: 08/02/2018

- Thiết lập khung pháp lý đầy đủ, đồng bộ, thống nhất trong quản lý khai thác công trình thủy lợi, phù hợp với quy định của Luật giá, Luật phí và lệ phí và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan.
- Thay đổi cách tiếp cận trong hoạt động cung cấp dịch vụ thủy lợi từ "phục vụ" sang "dịch vụ" nhằm cải thiện, nâng cao chất lượng SPDVTL, đáp ứng nhu cầu đa dạng của tổ chức, cá nhân sử dụng dịch vụ giúp nâng cao hiệu quả sản xuất, nhất là trong nông nghiệp

- Tách bạch chức năng quản lý hành chính nhà nước và chức năng quản lý, cung cấp dịch vụ công của nhà nước.
- Tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng, công bằng giữa các chủ thể khai thác công trình thủy lợi trong nền kinh tế thị trường
- Thúc đẩy xã hội hóa, khuyến khích khu vực tư nhân, cộng đồng tham gia QLKTCTTL, là động lực áp dụng các công nghệ mới tiến tiến trong sản xuất và quản lý nhằm sử dụng tiết kiệm nước.



(Lãnh đạo Đảng, Nhà nước và Quốc hội chụp ảnh cùng các thành viên Ban soạn thảo vào ngày Quốc hội biểu quyết thông qua Luật Thủy lợi, 19/6/2017, ảnh: IWEM)

3. CƠ CHẾ GIÁ SẢN PHẨM, DỊCH VỤ THỦY LỢI

Do tính đặc thù của ngành thủy lợi, SPDVTL được xếp vào nhóm sản phẩm dịch vụ thiết yếu đối với đời sống kinh tế - xã hội của đất nước, cộng đồng dân cư do đó Nhà nước cần phải bảo đảm vì lợi ích chung. Hầu hết các công trình thủy lợi hiện có đều do Nhà nước đầu tư xây dựng, quản lý khai thác và có sự tham gia, đóng góp của người dân, người hưởng lợi. Mặc dù dịch vụ thủy lợi là yếu tố

đầu vào của sản xuất, nhưng cung cấp dịch vụ thủy lợi lại mặc nhiên cho là trách nhiệm phục vụ của nhà nước. Tổ chức các nhân sử dụng các dịch vụ thủy lợi chỉ trả phí (thủy lợi phí) theo mức do nhà nước quy định và không đủ bù đắp chi phí cho các đơn vị cung cấp các SPDVTL. Thực tiễn hoạt động sản xuất của nền kinh tế thị đã xuất hiện các mâu thuẫn giữa yêu cầu ngày càng cao về cả số lượng, chất lượng SPDVTL với khả năng đáp ứng hạn chế của nhà nước do nguồn lực hạn hẹp

đã và đang ảnh hưởng đến sản xuất nông nghiệp, nhất là tái cấu trúc nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững. Kinh nghiệm từ nhiều nước trên thế giới, Nhà nước nên chọn lựa những công việc then chốt để thực hiện để bảo đảm lợi ích chung, còn lại nên chuyển giao cho khu vực tư nhân, khuyến khích thúc đẩy xã hội hóa thông qua đổi mới cơ chế quản lý từ phí sang giá.

Tuy vậy, SPDVTL là sản phẩm dịch vụ thiết yếu, Nhà nước vẫn nắm vai trò điều tiết để bảo đảm sự công bằng trong phân phối, khắc phục các khiếm khuyết của thị trường. Nhà nước là chủ thể, kiến tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng, công khai minh bạch để thu hút khu vực tư nhân tham gia thông qua cơ chế hỗ trợ, tài trợ, kiểm tra, giám sát (gián tiếp). Các công trình thủy lợi lớn, quan trọng đặc biệt thì Nhà nước giao cho doanh nghiệp nhà nước quản lý, khai thác theo phương thức đặt hàng hoặc giao nhiệm vụ. SPDVTL được chia thành 2 nhóm chính là nhóm sản phẩm, dịch vụ công ích thủy lợi và nhóm sản phẩm, dịch vụ thủy lợi khác.

Sản phẩm, dịch vụ công ích thủy lợi (SPDVCI) là các sản phẩm, dịch vụ có tính chất kinh tế nhưng đáp ứng nhu cầu vật chất thiết yếu cho đời sống của người dân, tạo ra các cơ sở hạ tầng cơ bản cho sản xuất và sinh hoạt của các tổ chức và dân cư, việc sản xuất cung ứng theo cơ chế thị trường khó có khả năng bù đắp chi phí nên được nhà nước trợ giá, hoặc hỗ trợ tiền khi sử dụng, bao gồm: (i) tưới cho cây trồng và cấp nước cho sản xuất muối, nuôi trồng thủy sản, chăn nuôi; (ii) tiêu, thoát nước phục vụ sản xuất nông nghiệp, khu vực nông thôn và đô thị trừ vùng nội thị; (iii) thoát lũ, ngăn lũ, ngăn triều cường, ngăn mặn, đẩy mặn, rửa mặn, rửa phèn, giữ ngọt.

Sản phẩm, dịch vụ thủy lợi khác (SPDVK) là các sản phẩm, dịch vụ từ khai thác tổng hợp các lợi ích khác của công trình thủy lợi ngoài các SPDVCI như a) như: (i) cấp nước cho sinh hoạt và công nghiệp; (ii) tiêu nước cho khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế và khu công nghệ cao; (iii) kết hợp phát điện; (iv) kinh doanh, du lịch và các hoạt động vui chơi giải trí khác; (v) nuôi trồng thủy sản trong các hồ chứa nước; kết hợp giao thông.v.v.

Với từng SPDVTL có cách tiếp cận xây dựng phương án giá khác nhau, cụ thể:

a) Đối với sản phẩm, dịch vụ công ích thủy lợi

Đối với nhóm sản phẩm, dịch vụ này Nhà nước định giá. Giá được xây dựng theo nguyên tắc tính đúng, tính đủ chi phí (chi phí quản lý, vận hành, bảo trì, chi phí khấu hao, chi phí thực tế hợp lý khác và có mức lợi nhuận phù hợp với mặt bằng thị trường), các tổ chức cá nhân quản lý khai thác công trình thủy lợi phải xây dựng phương án giá cụ thể cho từng công trình, hệ thống công trình trình cơ quan có thẩm quyền quyết định. Tùy theo điều kiện kinh tế xã hội và khả năng chi trả của tổ chức, cá nhân sử dụng SPDVCI, Chính phủ quy định lộ trình thực hiện cho phù hợp theo từng thời kỳ. Mức giá cụ thể của từng hệ thống là cơ sở để xác định giá trần khi tổ chức đấu thầu, đặt hàng hoặc giao nhiệm vụ cho tổ chức cá nhân khai thác công trình thủy lợi. Theo dự thảo Nghị định hướng dẫn thực hiện cơ chế giá, giai đoạn từ nay đến năm 2020, mức giá tối đa bao gồm các chi phí quản lý, vận hành, bảo trì và có mức lợi nhuận hợp lý theo định mức của nhà nước (chưa tính chi phí khấu hao, chi phí nâng cấp hiện đại hóa, chi phí khắc phục thiệt hại khi có thiên tai bất khả kháng).

Quản lý cung cấp SPDVTL theo cơ chế giá

sẽ minh bạch hóa mối quan hệ nhà nước với đơn vị cung cấp dịch vụ và người sử dụng dịch vụ, tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng cung cấp sản phẩm dịch vụ công của Nhà nước. Mối quan hệ giữa nhà nước với tổ chức khai thác công trình thủy lợi (bên cung cấp dịch vụ) được thể hiện qua hợp đồng (khi thực hiện đấu thầu hoặc đặt hàng) với các điều khoản, cam kết rõ ràng minh bạch về quyền lợi, trách nhiệm, nghĩa vụ tương ứng với nhiệm vụ được nhà nước giao được pháp luật bảo đảm. Mối quan hệ giữa bên cung cấp dịch vụ và bên sử dụng dịch vụ thực hiện thông qua hợp đồng cung cấp SPDVTL theo nguyên tắc dùng nhiều trả nhiều, dùng ít trả ít; chất lượng dịch vụ tốt thì trả đủ; dịch kém trả không đủ hoặc phạt, nhờ vậy tăng tính ràng buộc, tính giải trình và trách nhiệm giữa bên cung cấp dịch vụ thủy lợi và sử dụng dịch vụ thủy lợi.

Một số đối tượng được nhà nước hỗ trợ tiền sử dụng SPDVCI thì nhà nước sẽ chi trả trực tiếp cho đơn vị cung cấp hoặc hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng để họ tự chi trả cho bên cung cấp. Mức hỗ trợ dựa vào khối lượng SPDVCI (theo định mức do nhà nước quy định) mà không hỗ trợ tràn lan như hiện nay, gây thất thoát lãng phí nước. Cơ chế hỗ trợ tiền sử dụng sản phẩm, dịch vụ công ích thủy lợi không phân biệt nguồn vốn đầu tư xây dựng công trình thủy lợi (từ NSNN, từ khu vực tư nhân, từ cộng đồng), tiền hỗ trợ được ngân sách nhà nước bảo đảm chi trả theo quy định của Luật ngân sách. Các công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng, giá SPDVCI do tổ chức thủy lợi cơ sở quyết định theo nguyên tắc bảo đảm tổ chức thủy lợi cơ sở hoạt động bền vững, và được các hộ sử dụng SPDVTL thảo luận dân chủ,

công khai, được đa số đồng thuận và không vượt quá mức giá trần do UBND cấp tỉnh quy định.

b) Đối với sản phẩm, dịch vụ thủy lợi khác

Đối với SPDVK do khai thác tổng hợp các lợi ích khác của công trình thủy lợi (ngoài SPDVCI) cần phải tính đúng, tính đủ toàn bộ chi phí và có mức lợi nhuận phù hợp. Tuy vậy để khắc phục tính độc quyền tự nhiên, Nhà nước sẽ quy định khung giá (tùy thuộc vào từng loại SPDVK) để hạn chế việc chèn ép hoặc thông đồng với bên sử dụng nhằm trục lợi cho cá nhân hoặc nhóm lợi ích. Để không gây áp lực tăng giá, trong giai đoạn đầu có thể chưa tính đủ chi phí khấu hao. Nhà nước khuyến khích các đơn vị khai thác công trình thủy lợi khai thác tối đa các lợi ích của công trình thủy lợi, tăng nguồn thu để bù đắp kinh phí bảo trì, nâng cấp công trình thủy lợi và cải thiện thu nhập cho người lao động.

c) Thẩm quyền quyết định giá

Đối với SPDVCI, Chính phủ giao Bộ Tài chính quy định mức giá tối đa theo đề nghị Bộ Nông nghiệp và PTNT. Dựa vào mức giá tối đa, Bộ Nông nghiệp và PTNT, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định mức giá cụ thể cho các hệ thống thủy lợi thuộc trách nhiệm quản lý của bộ hoặc của tỉnh theo phân cấp.

Đối với SPDVK phục vụ cho các nhu cầu sản xuất thông thường (ngoài công ích) Chính phủ giao Bộ Tài chính quy định khung giá, các đơn vị quản lý tự xây dựng phương án giá cụ thể khi tham gia đấu thầu hoặc đặt hàng làm cơ sở để chủ quản lý công trình và các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan xem xét, đánh giá, lựa chọn và quyết định nhưng phải phù hợp với khung giá do Bộ Tài chính quy định.



(Quốc hội biểu quyết thông qua Luật thủy lợi ngày 19/6/2017, ảnh: Đình Nam)

4. MỘT SỐ TÁC ĐỘNG KHI THỰC HIỆN CƠ CHẾ GIÁ SPDVTL ĐẾN CÔNG TÁC QUẢN LÝ KHAI THÁC CÔNG TRÌNH THỦY LỢI

Chuyển đổi từ cơ chế phí (thủy lợi phí) sang cơ chế giá (giá SPDVTL) theo Luật Thủy lợi là tính tất yếu của cơ chế thị trường, là cụ thể hóa chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước trong đổi mới cung cấp sản phẩm dịch vụ công, hy vọng sẽ tạo ra bước đột phá mới nâng cao hiệu quả công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi. Tuy vậy việc tổ chức thực hiện chắc chắn sẽ gặp không ít khó khăn nhất là những năm đầu, vì vậy cần phải đánh giá đầy đủ các tác động, làm rõ các thuận lợi và thách thức để xây dựng kế hoạch và giải pháp thực hiện khi Luật có hiệu lực thực thi hành từ 1/7/2018, cụ thể là:

a) Đối với hệ thống chính sách và pháp luật hiện hành

Luật Thủy lợi là khung pháp lý cao nhất điều chỉnh tất các hoạt động của ngành thủy lợi, bảo đảm sự phù hợp, đồng bộ với các bộ luật khác như Luật giá, Luật phí, Luật đầu tư công,

Luật quản lý sử dụng tài sản công và các quy định pháp luật khác về sản xuất cung ứng sản phẩm, dịch vụ công. Với khung pháp lý mới sẽ kiến tạo môi trường thu hút được các nhà đầu tư thuộc thành phần kinh tế tham gia hoạt động thủy lợi, tạo sân chơi công bằng, minh bạch, tăng tính cạnh tranh để nâng cao chất lượng dịch vụ, giảm bớt gánh nặng chi ngân sách nhà nước. Phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của đơn vị cung cấp dịch vụ, gắn quyền lợi với trách nhiệm là động lực để phát huy tính năng động sáng tạo, đổi mới, áp dụng tiến bộ khoa học và sản xuất và quản lý để tiết giảm chi phí, nâng cao lợi nhuận. Luật đã làm rõ chức năng quản lý nhà nước và chức năng quản lý cung cấp dịch vụ công của nhà nước để xóa bỏ triệt để cơ chế bao cấp (xin - cho) làm rõ quyền, trách nhiệm của cơ quan nhà nước các cấp. Nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước thông qua cơ chế chính sách, kiểm tra, thanh tra mà không can thiệp trực tiếp vào hoạt động của các đơn vị cung cấp SPDVTL. Nhà nước hỗ trợ nhà đầu tư, đơn vị cung cấp SPDVTL thông qua các công cụ tài chính như tín dụng ưu đãi, miễn giảm thuế, hỗ

trợ vốn, giao quyền khai thác lợi ích tổng hợp.vv; nhà đầu tư, đơn vị cung cấp SPDVTL hoàn toàn tự chủ trong điều hành, tổ chức sản xuất và phân phối kết quả sản xuất kinh doanh.

Tuy vậy khi chuyển sang thực hiện theo cơ chế giá chắc chắn sẽ gặp không ít khó khăn do một số văn bản luật dưới luật có liên quan còn mâu thuẫn, chông chéo với các quy định mới của Luật Thủy lợi. Một số nội dung của Luật Thủy lợi còn phải cụ thể hóa bằng các nghị định, thông tư hướng dẫn, vì vậy Bộ Nông nghiệp và PTNT chủ động phối hợp với các bộ ngành có liên quan nhanh chóng xây dựng trình cơ quan có thẩm quyền ban hành các văn bản dưới luật, rà soát sửa đổi bổ sung và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan cho phù hợp với cơ chế giá, trước mắt cần tập trung vào một số vấn đề sau: (i) Cần phải quy định rõ nội dung, các khoản mục chi phí được tính toán vào giá SPDVTL, nhất là các chi phí mang tính đặc thù của ngành để các đơn vị cung cấp SPDVTL xây dựng phương án giá; (ii) cơ chế quản lý sử dụng nguồn thu từ cung cấp SPDVCI, SPDVK; (iii) quy định lộ trình thực hiện cơ chế giá; iv) tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động của các đơn vị cung cấp dịch vụ; tiêu chí đánh giá chất lượng dịch vụ; (v) quy định mức hỗ trợ tiền sử dụng SPDVCI (mức hỗ trợ, phương thức hỗ trợ); (vi) hướng dẫn các địa phương xây dựng và ban hành bộ định mức kinh tế kỹ thuật làm cơ sở để xây dựng phương án giá.

b) Tác động đối với bên sử dụng SPDVTL

Luật đã quy định rõ hoạt động cung cấp, sử dụng SPDVTL giữa tổ chức, cá nhân cung cấp (bên cung cấp) với tổ chức, cá nhân sử dụng (bên sử dụng) là hoạt động dịch vụ nên phải thực hiện theo hợp đồng dịch vụ. Bên sử dụng dịch vụ phải trả tiền cho bên cung cấp theo nguyên tắc dùng nhiều trả nhiều, dùng ít trả ít; chất lượng bảo đảm thì trả đủ, chất lượng không bảo đảm trả không đủ, thậm chí còn phạt. Bên sử dụng dịch vụ không trả tiền, bên

cung cấp có quyền đơn phương chấm dứt cung cấp dịch vụ, khởi kiện theo quy định của pháp luật. Hoạt động cung cấp SPDVTL theo quan hệ mua-bán, sử dụng nhiều phải trả nhiều tiền, sử dụng ít trả ít buộc bên sử dụng phải chủ động, sáng tạo trong sử dụng nước phục vụ sản xuất, lựa chọn cơ cấu cây trồng phù hợp nhất là cây trồng có giá trị kinh tế cao, sử dụng ít nước để giảm chi phí; đẩy mạnh ứng dụng công nghệ tưới tiết kiệm nước, tham gia vào các mô hình sản xuất quy mô lớn để nâng cao thu nhập trong chuỗi giá trị hàng hóa. Nhà nước có chính sách hỗ trợ tiền sử dụng SPDVTL cho một số đối tượng sử dụng nhưng không lồng ghép các chính sách xã hội trong giá SPDVTL, cùng với thay đổi phương thức hỗ trợ từ hỗ trợ trực tiếp cho bên cung cấp dịch vụ sang hỗ trợ trực tiếp cho các đối tượng thụ hưởng chính sách. Bên cung cấp và bên sử dụng dịch vụ thực hiện theo hợp đồng dịch vụ để phát huy vai trò và sự phối hợp của người dân trong quản lý giám sát các đơn vị cung cấp dịch vụ, tạo lập mối quan hệ gắn kết theo nguyên tắc công bằng, bình đẳng và cùng có lợi. Chính sách hỗ trợ tiền sử dụng SPDVTL cho các hộ nông dân sản xuất nông nghiệp tạo điều kiện để nâng cao thu nhập, cải thiện mức sống cho người dân nhưng không ảnh hưởng đến lợi ích của bên cung cấp dịch vụ, chính sách hỗ trợ không phân biệt chủ thể khai thác, không phân biệt nguồn vốn đầu tư xây dựng công trình thủy lợi; tiền hỗ trợ sử dụng SPDVTL được ngân sách nhà nước bảo đảm. Chính sách hỗ trợ phải bảo đảm tính công khai, minh bạch, công bằng (ai được hỗ trợ, mức hỗ trợ bao nhiêu, hỗ trợ bằng cách nào...) để dân biết, dân kiểm tra giám sát, không phân biệt nơi có công trình và chưa có công trình thủy lợi, từng bước giảm dần bao cấp qua giá theo quan điểm nước là hàng hóa. Như vậy việc thực hiện cơ chế giá không những không ảnh hưởng đến bên sử dụng dụng SPDVTL so với cơ chế thủy lợi phí hiện nay mà còn giúp họ được sử dụng SPDVTL có chất lượng cao

hơn như đã cam kết trong hợp đồng.

Theo số liệu tổng hợp từ năm 2012 đến 2015, hàng năm Nhà nước đang cấp bù cho các đơn vị QLKTCTL khoảng 6.200 tỷ/năm (theo Nghị định 67/2012/NĐ-CP) để thực hiện chính sách miễn thủy lợi phí (xem Bảng). Theo dự thảo

Nghị định hướng dẫn thi hành Luật thủy lợi, từ 2018 đến 2020, Nhà nước vẫn tiếp tục hỗ trợ cho một số đối tượng sử dụng SPDVTL như hiện nay và đã bố trí trong kế hoạch ngân sách hàng năm là 6.346 tỷ đồng/năm (tương đương với mức miễn thủy lợi phí).

Tổng hợp kinh phí cấp bù thủy lợi phí

Phân theo vùng	Năm 2013		Năm 2014		Năm 2015	
	Diện tích cấp bù (ha)	Kinh phí cấp bù (10 ⁶ đồng)	Diện tích cấp bù (ha)	Kinh phí cấp bù (10 ⁶ đồng)	Diện tích cấp bù (ha)	Kinh phí cấp bù (10 ⁶ đồng)
Vùng miền núi phía Bắc	660.590,0	774.922,0	679.370,0	806.774,0	690.204,0	811.159,0
Vùng đồng bằng Sông Hồng	1.710.001,0	2.144.233,0	1.706.978,0	2.181.491,0	1.701.698,0	2.181.518,0
Vùng Bắc Trung bộ và DHTB	1.403.883,0	1.518.072,0	1.423.610,0	1.530.010,0	1.413.216,0	1.516.144,0
Vùng Tây Nguyên	177.536,0	181.350,0	196.320,0	208.541,0	218.418,0	230.943,0
Vùng Đông Nam bộ	175.086,0	105.968,0	188.097,0	111.263,0	199.342,0	120.541,0
Vùng đồng bằng sông Cửu Long	4.925.258,0	1.367.190,0	4.972.260,0	1.453.184,0	5.170.204,0	1.384.688,0
Tổng cộng	9.052.354,0	6.091.735,0	9.166.635,0	6.291.263,0	9.393.082,0	6.244.993,0

Tuy vậy, mức hỗ trợ tiền sử dụng SPDVTL phải căn cứ theo định mức sử dụng (phù hợp với từng loại đối tượng sử dụng nước, ở từng vùng miền) mà không hỗ trợ tràn lan như chính sách miễn thủy lợi phí hiện nay, nếu sử dụng không hết định mức, được thưởng; ngược lại sử dụng quá định mức thì phải trả thêm tiền. Các hộ sử dụng nước buộc phải thay đổi dần tập quán, thói quen sử dụng nước lãng phí, nâng cao ý thức trách nhiệm trong hoạt động thủy lợi, tạo động lực ứng dụng tiến bộ Kỹ thuật tưới tiết kiệm nước. Tuy vậy để thay đổi tập quán, thói quen với cơ chế bao cấp trực tiếp cũng không đơn giản, vì vậy chính quyền các cấp, thông qua các tổ chức xã hội (phụ nữ, thanh niên, cựu chiến binh và các tổ chức đoàn thể khác) phối hợp truyền truyền, giải thích, đối thoại để người dân hiểu rõ về luật, chỉ đạo các cơ quan truyền thông xây dựng các chương trình cụ thể về truyền truyền phổ biến luật.

b) Đối với bên cung cấp SPDVTL

Theo quy định của Luật, tất cả doanh nghiệp, tổ

chức thủy lợi cơ sở, cá nhân (chủ thể KTCTTL) đều được nhà nước khuyến khích tham gia hoạt động cung cấp SPDVTL nếu đủ năng lực theo quy định thông qua các phương thức đấu thầu, đặt hàng hoặc giao nhiệm vụ. Các chủ thể khai thác công trình thủy lợi (bên cung cấp dịch vụ) được tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong hoạt động sản xuất từ khâu xây dựng kế hoạch, tổ chức thực hiện kế hoạch, sử dụng lao động; tự chủ về tài chính, trả lương, thưởng cho người lao động theo kết quả công việc là cơ sở để tạo động lực đổi mới, sáng tạo nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh, nâng cao chất lượng sản phẩm dịch vụ. Tách bạch nhiệm vụ sản xuất, kinh doanh thông thường và sản xuất sản phẩm, dịch vụ công ích để có cơ chế quản lý phù hợp. Cơ chế mới mở ra cơ hội cho các đơn vị QLKTCTL khai thác tối đa tiềm năng, lợi thế về đất đai, mặt nước, cơ sở hạ tầng công trình và các nguồn lực khác do Nhà nước giao để tăng nguồn thu, bù đắp thêm kinh phí tu sửa công trình và cải thiện thu nhập cho người lao động.

Tách bạch chức năng quản lý nhà nước và chức năng cung cấp sản phẩm dịch vụ công của nhà nước sẽ giảm bớt sự can thiệp trực tiếp của cơ quan quản lý nhà nước vào hoạt động sản xuất của đơn vị, nhà nước quản lý bằng cơ chế chính sách, quản lý thông qua hợp đồng và kết quả đầu ra. Hoạt động cung cấp SPDVTL phải tuân theo cơ chế thị trường, gắn giá cả với số lượng, chất lượng dịch vụ trong môi trường cạnh tranh minh bạch là động lực để thu hút khu vực tư nhân, cộng đồng tham gia. Thực hiện nhất quán một chế độ pháp lý kinh doanh cho các doanh nghiệp, không phân biệt hình thức sở hữu, thành phần kinh tế.

Thực hiện cơ chế giá cùng với đổi mới về tổ chức, phương thức hoạt động là thách thức lớn và tác động lớn đến hầu hết các đơn vị QLKTCTTL, nhất là các doanh nghiệp nhà nước. Hoạt động trên sân chơi công bằng, minh bạch, bình đẳng đòi hỏi doanh nghiệp phải tự đổi mới tổ chức bộ máy, sắp xếp, quản lý sử dụng lao động hiệu quả, nâng cao năng suất lao động, tiết kiệm vật tư nhiên liệu để cắt giảm chi phí sản xuất, nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh mới có thể tồn tại và phát triển.

Theo kết quả điều tra của Bộ Nông nghiệp và PTNT, đến cuối năm 2013 cả nước có 24.796 lao động làm việc trong các đơn vị QLKTCTTL; 98 % thuộc các công ty TNHH MTV quản lý khai thác công trình thủy lợi (doanh nghiệp nhà nước), trong đó vùng ĐBSH chiếm 54 % (13.581 lao động) trong khi diện tích tưới chỉ đạt 15.3 %; vùng ĐBSCL chiếm 4 % (1000 lao động), diện tích tưới chiếm 55 %. Vì vậy Bộ Nông nghiệp và PTNT, UBND các tỉnh phải nhanh chóng xây dựng đề án cơ cấu toàn diện doanh nghiệp theo Quyết định 707/QĐ-TTg ngày 25/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ như: sắp xếp bộ máy, nâng cao năng lực tài chính; đổi mới công tác quản trị, công nghệ, đổi mới tổ chức, quản lý nguồn nhân lực; cơ cấu lại sản phẩm, ngành nghề sản xuất, chiến lược phát triển; nghiên cứu đề xuất mô hình hoạt động phù hợp theo

chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại văn bản số 1559/TTg-ĐMDN ngày 12/10/2017. Đối với các đơn vị sự nghiệp công lập QLKTCTTL (Trung tâm, Ban) sẽ phải điều chỉnh chức năng nhiệm vụ cho phù hợp với quy định của Luật Thủy lợi. Tổ chức thủy lợi cơ sở sẽ phải kiện toàn lại theo loại hình hợp tác xã hoặc tổ hợp tác, đây là nhiệm vụ nặng nề và khó khăn đối chính quyền các cấp nhất là các tỉnh miền núi.

Các bên tham gia hoạt động cung cấp SPDVTL phải theo cơ chế thị trường thông qua các hình thức hợp đồng (giữa chủ quản lý với chủ thể KTCTTL; giữa chủ thể KTCTTL với bên sử dụng SPDVTL) với các điều khoản ràng buộc quyền hạn, trách nhiệm được pháp luật bảo vệ để bảo đảm lợi ích và công bằng cho các bên. Giá SPDVTL từng bước sẽ được tính đúng, tính đủ, công khai, minh bạch các yếu tố hình thành giá; không lồng ghép các chính sách xã hội trong giá; từng bước chuyển từ cơ chế hỗ trợ cho đơn vị cung cấp SPDVTL sang hỗ trợ trực tiếp cho các đối tượng thụ hưởng (theo Nghị quyết 99/NQ-CP ngày 3/10/2017 của Chính phủ) là các thách thức lớn đối với các doanh nghiệp nhà nước, nhất là thời kỳ đầu. Vì vậy Bộ nông nghiệp và PTNT, UBND các cấp cần chủ động xây dựng đề án sắp xếp lại các đơn vị QLKTCTTL, rà soát lại hiện trạng công trình, quy định phân cấp cho các chủ quản lý cho phù hợp với các quy định của luật thủy lợi và các chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng chính phủ.

c) Đối với các cơ quan quản lý nhà nước về thủy lợi

Luật thủy lợi đã tạo lập khung pháp lý đầy đủ cho các hoạt động thủy lợi, đồng bộ phù hợp với các bộ luật khác có liên quan, phù hợp với chính sách của Đảng và nhà nước, phù hợp thông lệ và hội nhập quốc tế trong nền kinh tế thị trường. Đây là cơ sở pháp lý vững chắc để các cơ quan lý nhà nước thực thi tốt chức năng nhiệm vụ được giao, quản lý sử dụng hiệu quả

tiết kiệm ngân sách nhà nước đầu tư cho thủy lợi. Theo thống kê, từ năm 2011-2015, ngoài tiền cấp bù thủy lợi phí, hàng năm Nhà nước phải chi bình quân cho hoạt động thủy lợi khoảng trên 48.000 tỷ/năm, phần lớn khoản chi này là cho công tác tu sửa nâng cấp các công trình. Thay đổi cơ chế quản lý, khuyến khích khu vực tư nhân tham gia, nâng cao trách nhiệm và tính giải trình sẽ tiết kiệm đáng kể kinh phí cho ngân sách nhà nước. Huy động nguồn vốn trong khu vực tư nhân sẽ giảm được đáng kể nguồn kinh phí nhà nước (trong cả đầu tư xây dựng và quản lý, khai thác) trong bối cảnh nợ công đang ở mức cao, hơn nữa chất lượng công trình, chất lượng dịch vụ sẽ tốt hơn do tính ưu việt của quản trị tư luôn tốt hơn quản trị công. Nâng cao tính giải trình, tính minh bạch sẽ hạn chế được các tác động tiêu cực của cơ chế bao cấp, là nguyên nhân nảy sinh ra tiêu cực, gây thất thoát lãng phí.

Thực hiện cơ chế giá SPDVTL tạo lập môi trường hoạt động minh bạch, bình đẳng là cơ sở để xóa bỏ cơ chế "xin-cho" chắc chắn sẽ gặp không ít khó khăn, tác động lớn đến lợi ích của một số cán bộ công quyền quản lý nhà nước. Vì vậy Nhà nước phải kịp thời hoàn thiện các văn bản dưới luật, tổ chức truyền truyền phổ biến để tạo sự đồng thuận của xã hội. Xây dựng chương trình, kế hoạch hành động cụ thể ở các cấp, kiện toàn lại bộ máy quản lý nhà nước cho phù hợp với cơ chế mới. Khẩn trương hoàn thiện các văn bản dưới luật (nghị định, Thông tư) làm rõ chức năng quản lý nhà nước với chức năng cung cấp sản phẩm dịch vụ công, kiện toàn lại bộ máy quản lý nhà nước các cấp, làm rõ chức năng nhiệm vụ của từng đơn vị, nội dung và phương thức quản lý, phân công và phân cấp.

5. MỘT SỐ THẢO LUẬN KHI THỰC HIỆN CƠ CHẾ GIÁ SPDVTL

Trong quá trình thảo luận, góp ý hoàn thiện Luật Thủy lợi, một số Đại biểu quốc hội yêu cầu làm rõ thêm một số vấn đề sau:

Vấn đề thứ nhất: Lộ trình tính giá dịch vụ (bao giờ tính đúng, tính đủ, hay tính đúng, tính đủ ngay từ đầu) lộ trình áp dụng như thế nào, bài toán cân đối tài chính trong hoạt động thủy lợi như thế nào?. Sản phẩm, dịch vụ thủy lợi thuộc nhóm hàng hóa dịch vụ do Nhà nước định giá, giá SPDVTL bảo đảm bù đắp chi phí sản xuất, kinh doanh thực tế hợp lý, có lợi nhuận phù hợp với mặt bằng giá thị trường và chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của nhà nước trong từng thời kỳ. Luật quy định Chính phủ hướng dẫn chi tiết và lộ trình thực hiện giá SPDVTL. Vì vậy tùy theo loại SPDVTL là SPDVICI hay SPDVK để quy định lộ trình tính đúng, tính đủ chi phí cho phù hợp với khả năng chi trả của các đối tượng sử dụng. Theo dự thảo Nghị định hướng dẫn luật, dự kiến từ nay đến năm 2020, giá SPDVIC chỉ bao gồm các chi phí quản lý, vận hành, bảo trì, chi phí thực tế hợp lý khác và lợi nhuận phù hợp với mặt bằng thị trường; với SPDVK có thể bao gồm một phần chi phí khấu hao. Giá SPDVTL do cơ quan có thẩm quyền định là cơ sở để bên cung cấp dịch vụ và bên sử dụng dịch vụ ký hợp đồng cung cấp dịch vụ, là cơ sở để Nhà nước tính toán cấp kinh phí hỗ trợ tiền sử dụng SPDVTL theo quy định.

Các tổ chức, cá nhân khai thác công trình thủy lợi phải tự lập và cân đối phương án tài chính (Lập phương án tài chính) cho hoạt động của đơn vị khi tham gia đấu thầu, đặt hàng hay giao nhiệm vụ theo các quy định của pháp luật. Giá trúng thầu, hay giá đặt hàng, hay dự toán giao nhiệm vụ là cơ sở để bên cung cấp dịch vụ tự cân đối tài chính theo nguyên tắc tự chủ, tự chịu trách nhiệm, cơ quan nhà nước sẽ quản lý theo kết quả đầu ra cuối cùng.

Vấn đề thứ hai: Dự đoán khó khăn nào sẽ gặp khi thực hiện; tính khả thi khi thực hiện cơ chế giá dịch vụ. Thay đổi từ cơ chế phí sang cơ chế giá SPDVTL là một cuộc cách mạng, buộc tất các cơ quan có liên quan đến hoạt động thủy lợi phải thay đổi tư duy, thay đổi cách làm, bảo đảm minh bạch, công bằng và chắc chắn sẽ gặp không ít khó khăn khi thực hiện. Tuy nhiên đối tượng này chủ yếu thuộc các cơ quan quản lý nhà nước và doanh

ng nghiệp nhà nước. Vì vậy cần phải có sự tham gia chỉ đạo lãnh đạo của cả hệ thống chính trị, tăng cường các hoạt động phổ biến, truyền truyền nâng cao nhận thức, nâng cao tính giải trình và thực hiện nghiêm kỷ luật hành chính thì sẽ khắc phục được. Dù sẽ gặp khó khăn trong triển khai thực hiện cơ chế giá SPDVTL, nhưng thực tiễn ở các nước và thực tế của một số địa phương đã thực hiện cơ chế giá từ nhiều năm nay đã chứng minh tính khả thi.

Vấn đề thứ ba: Vai trò của người dân sử dụng SPDVTL như thế nào; người dân có quyền gì, có được chọn cây trồng phù hợp không; khi hạn hán, thiên tai có phải trả tiền sử dụng SPDVTL không?. Thực hiện cơ chế giá, mua bán phải trả tiền để phát huy vai trò của người dân (khách hàng là thượng đế), người dân có quyền yêu cầu về số lượng, chất dịch vụ đáp ứng nhu cầu đa dạng của sản xuất trong nền kinh tế thị trường. Người dân toàn quyền quyết định trồng cây gì, nuôi con gì cho hiệu quả với hiện trạng thủy lợi và nguồn nước sẵn có, phù hợp với quy hoạch, định hướng phát triển chung của vùng, khu vực. Người dân có quyền từ chối trả tiền hoặc yêu cầu phải đền bù thiệt hại nếu bên cung cấp dịch vụ không tuân thủ đúng hợp đồng gây thiệt hại cho người dân (bên sử dụng SPDVTL).

Nhà nước tiếp tục hỗ trợ tiền sử dụng SPDVTL cho một số đối tượng sản xuất nông nghiệp, ở các vùng khó khăn, hộ nghèo, cận nghèo (miễn, giảm giá SPDVTL) kể cả trong điều kiện thời tiết bình thường; khi có thiên tai hạn hán, lũ lụt gây ảnh hưởng đến sản xuất, Nhà nước hỗ trợ dân như đang thực hiện hiện nay. Chính sách hỗ trợ không ảnh hưởng đến lợi ích của bên cung cấp dịch vụ, không phân biệt chủ thể khai thác, không phân biệt nguồn vốn đầu tư xây dựng công trình thủy lợi, Nhà nước hỗ trợ tiền sử dụng SPDVTL thì ngân sách nhà nước bảo đảm chi trả để không ảnh hưởng đến lợi ích của bên cung cấp SPDVTL. Theo chỉ đạo của Chính phủ, phải nghiên cứu

thay đổi phương thức hỗ trợ, chuyển từ hỗ trợ cho các đơn vị cung cấp dịch vụ sang hỗ trợ trực tiếp cho các đối tượng thụ hưởng để nâng cao tính hiệu quả của chính sách, gắn kết trách nhiệm của bên cung cấp và sử dụng SPDVTL, khuyến khích sử dụng nước tiết kiệm.

d) Vấn đề thứ tư: Nhà nước và người dân đã đầu tư xây dựng công trình thủy lợi, khi giao cho khu vực tư nhân quản lý thì trả tiền như thế nào; trách nhiệm của bên cung cấp SPDVTL như thế nào?.

Luật thủy lợi quy định công trình thủy lợi là công trình hạt nhân kỹ thuật, SPDVTL thuộc nhóm hàng hóa dịch vụ do Nhà nước định giá, nhà nước chịu trách nhiệm cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thủy lợi, vì vậy các công trình thủy lợi do nhà nước và nhân dân đã đầu tư dù có giao cho khu vực tư nhân quản lý thì nhà nước vẫn thống nhất sở hữu; doanh nghiệp, nhà đầu tư nhận quyền khai thác, quản lý, vận hành theo hình thức đối tác công tư. Giá SPDVTL và trách nhiệm của bên cung cấp được quy định rõ trong hợp đồng giữa nhà nước và nhà đầu tư theo quy định, kể cả khi có thiên tai hạn hán, úng lụt.

Vấn đề thứ năm: Thực hiện cơ chế giá SPDVTL có khắc phục được các tồn tại hiện nay không (thiếu động lực, lẫn lộn, xung đột giữa quản lý nhà nước và quản lý khai thác; thất thoát tiền của nhà nước; thất thoát nước)? Thực hiện cơ chế giá là tất yếu khách quan của nền kinh tế thị trường, sẽ khắc phục được các tồn tại vốn sinh ra từ cơ chế quản lý bao cấp như các đại biểu đã nêu. Thực hiện cơ chế giá, cùng với đổi mới phương thức quản lý được ví như một cuộc cách mạng trong công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi. Tuy vậy, việc triển khai thực hiện chắc chắn sẽ gặp không ít khó khăn khi phải thay đổi tư duy bao cấp, xin - cho đã ăn sâu từ nhiều năm nay, hơn nữa lại tác động đến lợi ích của một nhóm cán bộ quản lý có chức, có quyền đang trực lợi từ khiếm khuyết của cơ chế bao cấp ./.