

ĐIỂM GIAO NHẬN HAY “CỔNG ĐẦU KÊNH” TRONG CHUYỂN GIAO QUẢN LÝ TƯỚI - PHÂN TÍCH THEO KINH TẾ TƯỚI

Nguyễn Trung Dũng^{1,2}

Tóm tắt: Bài báo này phân tích một cách có hệ thống điểm giao nhận hay “cổng đầu kênh” trong chuyển giao quản lý tưới ở các hệ thống thủy lợi dưới góc độ của kinh tế tưới và chỉ ra những khó khăn trong thực tế mà các công ty thủy nông IMC và tổ chức dùng nước cơ sở WUA phải đối mặt. Với cách làm hiện nay thì chỉ 31% IMC cho biết “cổng đầu kênh” là phù hợp. Đây là một thất bại về chính sách trong quản lý tưới liên quan với hình thức miễn, thu và trả thủy lợi phí từ năm 2008 đến nay. Phương pháp được áp dụng ở đây là phân tích theo kinh tế tưới. Tiếp đến là phân tích những nguyên nhân sâu xa từ hai phía là IMC và WUA và đề ra hướng giải quyết để từ đó việc xác định “cổng đầu kênh” sát thực tế hơn, công tác IMT được đẩy nhanh và thuận lợi hơn, tiết kiệm chi phí O&M. Như vậy việc quản lý hệ thống thủy lợi mới được bền vững hơn và nâng cao hiệu quả sử dụng nước tưới.

Từ khóa: Chuyển giao quản lý tưới (IMT), “cổng đầu kênh”, kinh tế tưới.

1. MỞ ĐẦU

Trước tình hình biến đổi khí hậu đang diễn ra phức tạp, tài nguyên nước trở nên khan hiếm, năng lực hệ thống thủy lợi có hạn, nhu cầu tưới vừa tăng và đa dạng hơn, thì việc quản lý tưới vô cùng quan trọng và cần có một cái nhìn tổng thể và đề xuất mang tính xây dựng. Quản lý tưới gồm ba vấn đề chính là thể chế, chính sách và chuyển giao quản lý tưới (IMT). Ở những nơi thiếu nước tưới trầm trọng như Trung Quốc thì việc quản lý nước tưới có ý nghĩa vô cùng lớn (Wang, et al., 2016). Trong quản lý tưới theo Vermillion (1997) thì IMT đóng vai trò đặc biệt vì qua đó tiết kiệm được ngân sách nhà nước (NSNN) để tài trợ và hỗ trợ cho chi phí quản lý, vận hành và bảo trì thường xuyên (O&M) của các hệ thống thủy lợi. Trong 30 năm qua, sau hai thập kỷ 1960 và 1970 tập trung vào mở rộng diện tích tưới, thì nhiều quốc gia ở các khu vực trên thế giới bắt đầu thực hiện IMT với mục đích chính theo Vermillion & Sagardoy (1999) là: (1) Đảm bảo tính liên tục và công bằng trong phân phối nước; (2) Tối ưu hóa hiệu quả

tưới và tiết kiệm nước; (3) Mở rộng khu vực dịch vụ và số lượng người trả tiền dịch vụ; (4) Minh bạch hóa cơ sở phân phối nước; (5) Giảm bớt các yêu cầu về quản lý và chi phí bảo trì; (6) Tiến hành các công việc trước hết bằng các nguồn lực sẵn có của địa phương, rồi mới nhờ vào tài trợ từ bên ngoài; (7) Cải tiến thiết kế hệ thống để giảm các yêu cầu quản lý và chi phí bảo trì; và những mục đích khác.

Ở Việt Nam thì việc chuyển giao quản lý một phần hệ thống thủy lợi cho thủy nông cấp cơ sở đã diễn ra từ nhiều năm nay và được Bộ Nông nghiệp & PTNT (MARD) và Tổng cục Thủy lợi đặc biệt quan tâm. Theo Trần Chí Trung (2019): “các tổ chức thủy nông cơ sở góp phần quan trọng việc quản lý khai thác công trình thủy lợi để duy trì và phát huy hiệu quả của công trình thủy lợi phục vụ sản xuất nông nghiệp và các ngành kinh tế khác”. Theo số liệu của Tổng cục Thủy lợi tính đến tháng 11.2012 cả nước có 16.238 Tổ chức Hợp tác dùng nước (WUA) bao gồm ba loại hình chủ yếu là: (1) Hợp tác xã có làm dịch vụ thủy lợi gồm Hợp tác xã dịch vụ nông nghiệp và Hợp tác xã chuyên khâu thủy nông (39%), (2) Tổ chức hợp tác gồm

¹ Đại học Thủy lợi

² Tư vấn nhóm PIC của dự án VIAIP-WB7 (2015-2021)

Hội sử dụng nước, Tổ hợp tác, Tổ, Đội thủy nông (51%); và (3) Ban quản lý thủy nông (10%).

Trong IMT có nói đến khái niệm “cổng đầu kênh”. Lần đầu tiên nó được nêu trong Nghị định 143/2003/NĐ-CP của ngày 28.11.2003 như sau: “Khung mức thủy lợi phí ... được tính ở vị trí cổng đầu kênh của tổ chức hợp tác dùng nước”. Theo Nguyễn Xuân Tiệp (2018) đây là một loại công ảo hay một điểm ảo trong hệ thống thủy lợi được đưa ra trên văn bản để tính thủy lợi phí (TLP) hoặc cấp bù TLP. Song từ năm 2008 sau khi thực hiện chủ trương miễn và cấp bù TLP thì “cổng đầu kênh” theo Nguyễn Xuân Tiệp (2019) liên quan chủ yếu đến công tác tổ chức và phân cấp chuyển giao quản lý hệ thống thủy nông, nghĩa là điểm chuyển giao quản lý giữa Công ty thủy nông (IMC) và WUA.

Thông tư 65/2009/TT-BNNPTNT ngày 12.10.2009 và sau này Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT ngày 15.5.2018 có đề cập đến phân cấp quản lý, khai thác công trình thủy lợi và đưa ra mức diện tích tối đa trong chuyển giao cho từng vùng miền. Nhưng trong thực tế việc áp dụng trong từng trường hợp còn gặp nhiều khó khăn. Bộ Nông nghiệp & PTNT đã có nhiều chính sách tiếp theo nhằm khuyến khích IMT, ví dụ Nghị định 77/2018 ngày 16.5.2018 quy định hỗ trợ phát triển thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng và tưới tiên tiến, tiết kiệm nước. Đây là một trong những cơ sở pháp lý nhằm khai thông phần nào điểm tắc nghẽn trong IMT. Chính vì vậy chúng ta cần có nhìn nhận khoa học về vấn đề này và bài báo này muốn phân tích và thảo luận “cổng đầu kênh” dưới góc độ kinh tế tưới để giải thích vì sao việc IMT lại có những khó khăn nhất định.

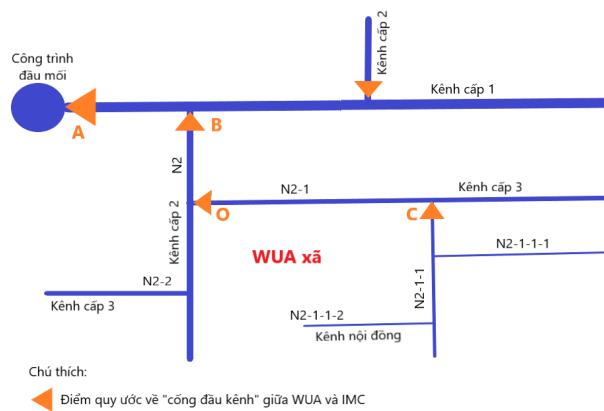
2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Bài toán “cổng đầu kênh” – Mô tả, nguyên nhân và hệ quả

2.1.1. Mô tả bài toán

Bài toán được mô tả đơn giản như trong Hình 1. Kênh chính dẫn nước tưới của IMC cho cả khu tưới rộng lớn của một hay nhiều xã. Trong những năm qua UBND xã đã thành lập tổ chức thủy nông

cơ sở WUA ở cấp xã và thôn chịu trách nhiệm cho các hệ thống tưới nội đồng. Nước được lấy trực tiếp từ kênh cấp 1, 2 hoặc 3. IMC và WUA đứng trước những khả năng quy định về “cổng đầu kênh” ở điểm A, B, C hoặc O. Đặc điểm của các điểm chuyển giao có thể như sau: (1) Điểm A nghĩa là ngay sau công trình đầu mối, (2) Điểm B sau khi lấy từ kênh cấp 1, (3) Điểm C sau kênh cấp 3 và (4) Điểm O sau kênh cấp 2. Còn diện tích tưới đảm nhận của WUA thì trong cả 4 trường hợp không thay đổi, chỉ khác là chiều dài đoạn kênh mà WUA phải chịu trách nhiệm quản lý.



Hình 1. Mô tả bài toán về các phương án “cổng đầu kênh” trong IMT (phỏng theo sơ đồ đang áp dụng tại Công ty TNHH MTV Đầu tư Phát triển thủy lợi Hà Nội)

Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT quy định chi tiết một số điều của Luật Thủy lợi, Điều 16 có đưa ra cách xác định điểm giao nhận sản phẩm, dịch vụ thủy lợi. Trong đó Khoản 3 có đưa ra các quy mô tối đa cho thủy lợi nội đồng ứng với các vùng miền, ví dụ (a) Miền núi cả nước: nhỏ hơn hoặc bằng 50 ha, (b) Đồng bằng sông Hồng: nhỏ hơn hoặc bằng 250 ha, (c) Miền Trung du, duyên hải miền Trung, Tây nguyên và Đông Nam bộ: nhỏ hơn hoặc bằng 200 ha, (d) Đồng bằng sông Cửu Long: nhỏ hơn hoặc bằng 400 ha. Đây là giới hạn trên nhằm hạn chế việc chuyển giao diện tích quá lớn cho WUA mà đơn vị không có đủ khả năng quản lý.

Có nhiều hàm mục tiêu khác nhau đứng ở góc độ của toàn nền kinh tế quốc dân như:

- Tối thiểu hóa chi phí quản lý khai thác của cả hai bên IMC và WUA; hoặc
- Tối đa hàm lợi ích sử dụng nước của người sử dụng nước; hoặc

- Tối đa hiệu quả sử dụng tài nguyên nước.

Ấn số cần tìm ở đây là tìm vị trí hợp lý của “cổng đầu kênh”.

Sau đây là ví dụ về tối thiểu hóa của hàm chi phí (hiệu số của tổng chi phí của IMC trừ đi tổng chi phí của WUA) được viết như sau:

Hàm mục tiêu

$$C_{IMT}(a, X^*) = \text{Min}_X (C_{IMC}^X - C_{WUA}^X)$$

$$C_{IMT}(a, X^*) = \text{Min}_X \{ (C_{IMC}^{Đmới} + C_{IMC}^{Kênh} - S_{IMC}^{Kênh}) - (C_{WUA}^{N.đồng} + C_{WUA}^{Kênh} - S_{WUA}^{Kênh}) \}$$

trong đó $X \in (A, B, C, \dots)$

Điều kiện biên về diện tích tối đa (theo Thông tư 05/2018): $0 \leq a \leq dtich_{max}$

Trong đó:

Hiệu chi phí của IMC và WUA tại điểm chuyển giao hay “cổng đầu kênh” tối ưu X^*

$C_{IMT}(a, X^*)$ với diện tích a .

X Điểm chuyển giao hay “cổng đầu kênh” thuộc tập phương án (A, B, C, ...)

Min_X Tối thiểu hóa theo biến rời rạc X

C_{IMC}^X Tổng chi phí của IMC tại điểm X

C_{WUA}^X Tổng chi phí của WUA tại điểm X

$C_{IMC}^{Đmới}$ Chi phí O&M cho đầu mối của IMC

$C_{IMC}^{Kênh}$ Chi phí O&M cho kênh mương và công trình trên kênh của IMC

$S_{IMC}^{Kênh}$ Những khoản hỗ trợ, trợ cấp của nhà nước và tư nhân cho IMC để hiện đại hóa kênh mương và công trình trên kênh

$C_{WUA}^{N.đồng}$ Chi phí O&M cho thủy lợi nội đồng của WUA

$C_{WUA}^{Kênh}$ Chi phí O&M cho kênh mương của WUA

$S_{WUA}^{Kênh}$ Những khoản hỗ trợ, trợ cấp của nhà nước, tư nhân và NGO cho WUA để hiện đại hóa kênh mương và công trình trên kênh

$dtich_{max}$ Diện tích mà trong Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT quy định cho vùng miền

Trong tối thiểu hóa hàm mục tiêu nêu trên thì X là một biến rời rạc mà được xác định thông qua “đàm phán” hoặc “mặc cả” giữa IMC và WUA. Đó là các điểm chuyển giao hay “cổng đầu kênh” có thể thực hiện. Tại các điểm này thì chi phí như nêu trên của các bên được xác định. Trong “đàm phán” thì tất cả mọi thông tin của hai bên nên và cần được trình bày tường minh.

2.1.2. Nguyên nhân và hệ quả của việc “đùn đẩy” trong “đàm phán”

Nguyên nhân sâu xa của việc “đùn đẩy” giữa IMC và WUA có thể mô tả ngắn gọn sau:

a) IMC - Hoạt động sản xuất chưa đạt hiệu quả (gần như chưa có kinh doanh), khả năng quản lý

hạn chế, năng suất lao động thấp: Cả nước có gần 100 IMC. Đặc thù sản phẩm là dịch vụ công ích phục vụ nông nghiệp, nông dân, nông thôn vì mục đích an sinh xã hội. Giá cả dịch vụ sản phẩm thủy lợi do Nhà nước quy định. Các IMC hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, nguồn thanh toán cho các sản phẩm của các công ty phần lớn do NSNN cấp phát (Nguyễn Trung Dũng (2017) và Hoàng Văn Phúc (2018)). Từ năm 2008, Nhà nước thực hiện chính sách miễn thu TLP. Mức thu TLP được Chính phủ quy định chỉ một mức giá (cũng là mức cấp bù) đối với từng biện pháp tưới tiêu, từng vùng, diện tích và được hỗ trợ toàn bộ từ NSNN.

b) WUA – Chưa đủ năng lực chuyên môn và tài chính để đảm nhận hết diện tích tưới: Theo nghiên cứu của Võ Kim Dung & Trần Chí Trung (2015) thì hiệu quả quản lý hệ thống thủy lợi nội đồng còn thấp, hoạt động của các WUA còn có một số tồn tại như sau: (1) Do chính sách miễn giảm TLP nên một bộ phận nông dân có tư tưởng ỷ lại và chưa có ý thức sử dụng nước tiết kiệm, bảo vệ công trình, không đóng TLP nội đồng; (2) Diện tích tưới của WUA trong phạm vi nhỏ (thôn, bản, làng) nên phức tạp và khó quản lý, hiệu quả tưới không cao; (3) Quy định mức TLP nội đồng thấp, chưa phù hợp với tình hình thực tế nên thu không đủ để bảo dưỡng, nạo vét kênh mương, chi trả tiền công dẫn nước; (4) Năng lực quản lý còn yếu kém; và (5) Cơ sở vật chất, trang thiết bị của các WUA còn nghèo nàn, trình độ công nghệ thấp chưa phù hợp với yêu cầu của công tác quản lý khai thác.

Hệ quả: Nếu đặt ở điểm bất lợi đối với WUA, nghĩa là không phù hợp với khả năng quản lý, làm tăng chi phí duy tu và bảo dưỡng kênh cho WUA, thì kênh không được duy tu và bảo dưỡng. Ngược lại, nếu để IMC phải chịu trách nhiệm nhiều hơn trong quản lý kênh cấp 1, 2 và 3 thì sẽ gặp những khó khăn về tài chính và nhân lực cho công ty. Cuối cùng thì ảnh hưởng đến hiệu quả tưới của hệ thống hay hiệu quả dùng nước cho tưới thấp, tổng chi phí O&M cao.

2.2. Phương pháp và mô hình tính toán trong kinh tế tưới

Dudu & Chumi (2008) đã tổng quát những mô hình hiện nay được áp dụng trong kinh tế tưới. Đó là những mô hình dựa vào cơ chế phân bổ và kinh tế lượng.

a) *Cơ chế phân bổ* là một tập hợp các thể chế và quy tắc được ấn định trước về số lượng nước (và đôi khi cả chất lượng) mà người dùng nước (NDN) hay nhóm NDN có quyền sử dụng. Có ba cách thiết lập cơ chế phân bổ hay được áp dụng là: Thị trường, hành chính công và quản trị người dùng nước. Cụ thể là:

- Giá nước và cơ chế định giá,

- Khung thể chế về thị trường nước, quản trị công, quản trị người dùng nước,

- Quan hệ giữa tưới và xóa đói giảm nghèo.

b) *Mô hình dựa vào kinh tế lượng:*

- Mô hình cân đối từng phần (*Partial Equilibrium Models*, PEM). Mô hình này thường được áp dụng nhiều hơn mô hình cân đối tổng thể CGE. Đó là việc cân bằng từng phần từ phía cung hoặc phía cầu. Đối với hàm cầu thì tối đa hóa một số hàm mục tiêu, có thể là lợi nhuận hoặc thặng dư của nhà sản xuất dưới những ràng buộc nhất định. Còn bên hàm cung thì phức tạp hơn do mang tính bất an toàn cao vì nguồn cung nước phần lớn phụ thuộc vào các điều kiện thời tiết mà khó đoán trước.

- Mô hình cân đối tổng thể (*Computable General Equilibrium models*, CGE).

Theo đánh giá của Dudu & Chumi (2008) thì việc phân tích khung thể chế được áp dụng nhiều nhất cho phân bổ nước tưới. Trong đó có hai cách thức được dùng làm cơ sở cho phân tích: quản lý công và quản trị người dùng nước. Thị trường nước được nhiều nhà kinh tế ủng hộ như một giải pháp cho vấn đề phân bổ hiệu quả, nhưng gặp nhiều khó khăn trong quá trình thực hiện. Như đã biết, việc phân bổ một tài sản thông thường thì đơn giản, song “tài nguyên nước” như một tài sản thì vô cùng khó. Lý do chính là nước có những đặc tính riêng biệt nên hay dẫn đến ngoại ứng tiêu cực và thất bại thị trường. Trong bài này thì điểm chuyển giao quản lý tưới hay “cống đầu kênh” được phân tích dưới góc độ của kinh tế tưới theo một vài phương diện của cơ chế phân bổ, đặc biệt là khung thể chế và TLP.

3. PHÂN TÍCH “CỐNG ĐẦU KÊNH” THEO KINH TẾ TƯỚI

3.1. Tổng quan về cơ sở pháp lý và quy định mức TLP

3.1.1. Năm 2007 – Chuyển giao cơ chế về thủy lợi phí

Từ năm 2008 với việc cấp bù và miễn hoàn toàn TLP theo Nghị định 115/2008/NĐ-CP của ngày 14.11.2008 thì chính sách TLP ở nước ta đã

bước sang giai đoạn mới (Nguyễn Trung Dũng, 2015). Nghị định 115/2008/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 143/2003/NĐ-CP và thực hiện miễn TLP cho một số đối tượng chính như sản xuất nông nghiệp và “việc ngân sách nhà nước cấp bù do thực hiện miễn thủy lợi phí”. Trong điều 19 của Nghị định có ghi: “Mức thủy lợi phí quy định tại điểm a, b, c khoản 1 Điều này được tính ở vị trí công đầu kênh của tổ chức hợp tác dùng nước đến công trình đầu mối của công trình thủy lợi. UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quy định vị trí công đầu kênh

của tổ chức hợp tác dùng nước cho từng hệ thống công trình”. Như vậy việc xác định này được UBND tỉnh và thành phố dựa vào đề xuất của IMC ra quyết định bằng văn bản. Bảng 1 so sánh những cơ sở pháp lý, cơ chế thanh toán dịch vụ và nguyên tắc hoạt động kinh doanh.

Để dễ thực hiện thì Thông tư 65/2009/TT-BNNPTNT của ngày 12.10.2009 hướng dẫn tổ chức hoạt động và phân cấp quản lý, khai thác công trình thủy lợi. Trong đó, Điều 18 hướng dẫn xác định “công đầu kênh” như đã nêu ở trên.

Bảng 1. So sánh giữa trước và sau năm 2007 - Mốc chuyển giao từ thu TLP sang miễn và cấp bù TLP (cơ sở pháp lý, cơ chế thanh toán và nguyên tắc hoạt động kinh tế)

So sánh về	Trước năm 2007	Sau năm 2007
Cơ sở pháp lý	Nghị định 112/HĐBT năm 1984 về thu TLP và các văn bản pháp lý khác Nghị định 143/2003/NĐ-CP	Nghị định 154/2007/NĐ-CP Nghị định 115/2008/NĐ-CP Thông tư 65/2009/TT-BNNPTNT Nghị định 67/2018/NĐ-CP Nghị định 77/2018/NĐ-CP Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT
Cơ chế thanh toán dịch vụ dùng nước	<i>Cơ chế: Người dùng phải trả</i> IMC thu TLP từ người dùng nước	<i>Cơ chế: Nhà nước trả thay nông dân</i> IMC “thu” TLP từ nhà nước (cấp hay cho) WUA thu TLP nội đồng từ nông dân và “xin” mức hỗ trợ từ UBND tỉnh, huyện và khác.
Thủy lợi phí TLP	<i>Thu TLP từ nông dân/người sử dụng.</i> Nông dân trả TLP trung bình 300-500 kg/ha năm cho IMC và phí nội đồng 100-200 kg/ha năm cho TCDN theo quy định của chính phủ. Đơn giá TLP thì phụ thuộc vào hệ thống.	<i>Cấp bù TLP từ nhà nước.</i> Nông dân sử dụng nước từ công trình thủy lợi không phải trả TLP cho IMC, chỉ phải trả TLP nội đồng cho WUA khoản “phí nội đồng”. Đơn giá TLP thì theo vùng miền quy định trong Nghị định.
Nguyên tắc hoạt động kinh tế/ kinh doanh của IMC và WUA	Lấy thu bù chi bù đắp chi phí quản lý vận hành	IMC: Dựa vào nguồn cấp bù TLP nên IMC có xu hướng chuyển giao quản lý của IMC cho WUA để cắt giảm chi phí O&M. WUA: hoạt động theo nguyên tắc cân đối giữa thu nhập và chi phí, TLP nội đồng thấp nên không muốn quản lý nhiều hệ thống kênh mương.

So sánh về	Trước năm 2007	Sau năm 2007
Phân cấp quản lý hệ thống	IMC quản lý từ đầu mối đến mặt ruộng	“Cổng đầu kênh” – quy ước trong quản lý hệ thống. Từ điểm đó trở lên đầu mối thuộc trách nhiệm của IMC, từ điểm đó xuống mặt ruộng thuộc hộ nông dân có thể thông qua WUA hoặc UBND xã.

Trong Báo cáo Đánh giá “cổng đầu kênh” mà Tổng cục Thủy lợi được tiến hành khảo sát năm 2015 ở 45 tỉnh thì có những nhận xét quan trọng sau: 31% cho rằng phù hợp, 9% không phù hợp (không nêu lý do), 22% cần sửa đổi và 38% không trả lời. Như vậy đại đa số chưa tán thành với việc xác định “cổng đầu kênh” hiện đang áp dụng.

3.1.2. Năm 2018 với Nghị định 77/2018 và Thông tư 05/2018

Theo Trần Chí Trung, et al. (2020) thì Nghị định này được thực hiện ở nhiều tỉnh nhằm: (1) Hỗ trợ kiên cố hóa kênh mương, cống; (2) Hỗ trợ xây dựng trạm bơm điện; (3) Hỗ trợ xây dựng ao hồ nhỏ; (4) Hỗ trợ áp dụng tưới tiên tiến, tiết kiệm nước; và (5) Hỗ trợ san phẳng đồng ruộng. Theo đánh giá của các tác giả thì nghị định đã có những kết quả nhất định, nhưng trong quá trình thực hiện đã có những khó khăn như: tỷ lệ hỗ trợ còn thấp, khó huy động vốn để kiên cố hóa kênh mương, thiếu kinh phí giải phóng mặt bằng khi xây dựng hệ thống kênh nội đồng, hỗ trợ trạm bơm điện và hỗ trợ tưới tiết kiệm, ... Kết quả chính của Nghị định là hỗ trợ nhiều cho các tổ chức thủy lợi cơ sở và giảm bớt hiện tượng “đùn đẩy” trong IMT. Ở đây cần lưu ý hiện tượng chuyển giao ảo để hưởng lợi từ cơ chế chính sách của nhà nước dành cho WUA.

3.2. Phân tích điểm giao nhận hay “cổng đầu kênh” dưới góc độ kinh tế tưới

3.2.1. Giải thích bằng phân tích chi phí

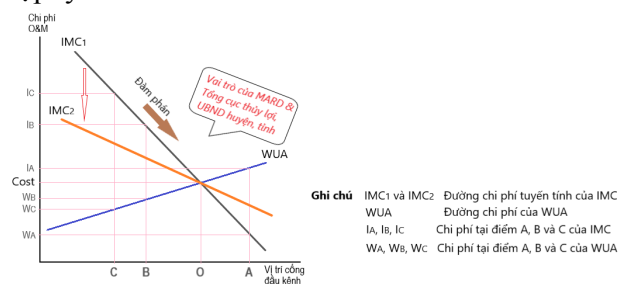
Như trong Hình 2 thì điểm giao nhận tối ưu cho cả hai bên IMC và WUA là O trên hệ thống. Tại điểm đó thì hai bên đều có cùng chi phí O&M cho đoạn kênh cấp 2 trở xuống dự định chuyển giao. Chúng ta xét ở các điểm khác. Nếu tại điểm A thì WUA có chi phí O&M lớn hơn chi phí của IMC. Ngược lại, tại điểm B và C thì chi phí O&M của IMC lớn hơn WUA.

Muốn xác định được điểm O thì cần có sự can thiệp bằng thể chế và chính sách từ các cấp cao hơn, cụ thể là nghị định của MARD, hướng dẫn của Tổng cục Thủy lợi và quyết định UBND tỉnh và huyện trên cơ sở thảo luận mang tính xây dựng của IMC và WUA. Nếu IMC cải tiến quá trình quản lý hệ thống hướng tới hiệu quả và bền vững thì phải dịch chuyển đường IMC1 sang IMC2. Hàm mục tiêu ở đây có thể là: (1) Tối thiểu tổng chi phí quản lý và khai thác kênh mương của IMC và WUA, hoặc/và (2) Hiệu quả sử dụng nước tưới cao nhất.

Trong thực tế để xác định điểm giao nhận hay “cổng đầu kênh” thì có sự đàm phán mang tính xây dựng giữa IMC và WUA nhằm hài hòa lợi ích của hai bên. Ví dụ Công ty TNHH MTV Đầu tư Phát triển thủy lợi Hà Nội đã áp dụng ba nguyên tắc về điểm giao nhận hay “cổng đầu kênh” như sau đối với công trình thủy lợi (CTTL) (so sánh với Hình 1):

- CTTL lớn: đầu kênh cấp 3 (điểm C);
- CTTL vừa: đầu kênh cấp 2 (điểm O);
- CTTL nhỏ: đầu kênh cấp 1 hoặc sau công trình đầu mối (điểm A hoặc B).

Việc áp đặt phân nào có tính chủ quan và đàm phán có tính hợp tác thì cũng dẫn gần đến điểm hợp lý O.



Hình 2. Phân tích điểm “cổng đầu kênh” trên hệ thống thủy lợi ảnh hưởng đến chi phí O&M

3.2.2. Giải thích bằng lý thuyết trò chơi – Trò chơi chuẩn tắc

Lý thuyết trò chơi đã trở thành một trong những công cụ phân tích tiêu chuẩn của kinh tế học. Nguồn gốc của lý thuyết trò chơi hiện đại là do John von Neumann và Oskar Morgenstern đề xuất trong cuốn "Lý thuyết trò chơi và hành vi kinh tế" vào năm 1944.

Trò chơi chuẩn tắc (hoặc dạng chiến lược, strategic form) là một ma trận cho biết thông tin về các đầu thủ, chiến lược và cơ chế thưởng phạt. Trong Hình 3 ta có hai bên là IMC và WUA và có hai tình thế xảy ra:

- “Cống đầu kênh” ở điểm A và C. Nếu chọn điểm A thì IMC có 4 điểm lợi vì giảm số lượng kênh phải phụ trách, ngược lại WUA chỉ có 2 điểm lợi vì phải quản lý nhiều kênh hơn, mặc dù sẽ nhận được hỗ trợ một lần cho kiên cố hóa kênh mương.

Ngược lại, nếu ở điểm C thì IMC phải gánh vác nhiều hơn nên chỉ có 2 điểm, còn WUA thì được 4 điểm vì quản lý ít hơn và lại còn được hưởng lợi từ phía chính quyền như trợ cấp.

- “Cống đầu kênh” ở điểm B và O: Nếu chọn “cống đầu kênh” ở điểm B thì bất lợi cho cả hai bên, nếu chọn điểm O thì cả hai bên rơi vào điểm hòa.

Kết luận: Do IMC và WUA cùng thảo luận để đi đến điểm chọn và dựa vào đó thì UBND tỉnh/huyện ra quyết định về “cống đầu kênh”. Trong thảo luận này thì IMC là “chủ trò chơi” và “áp đảo”, còn WUA chỉ đưa ra lý lẽ để giải thích vì sao lại lựa chọn như vậy. Chính vì vậy, để có lợi ở góc độ của toàn nền kinh tế quốc dân thì IMC nên chọn cột 1 và WUA chọn hàng 2 và hai bên nên cùng chọn điểm O. Điểm O được coi là vị trí “Win-Win” cho cả IMC và WUA.

	IMC	IMC
WUA	Cống ở điểm A 4, 2	Cống ở điểm B -1, -1
WUA	Cống ở điểm O 0, 0	Cống ở điểm C 2, 4

Hình 3. Phân tích điểm “Win-Win” (thắng-thắng) của chiến lược chọn “cống đầu kênh”

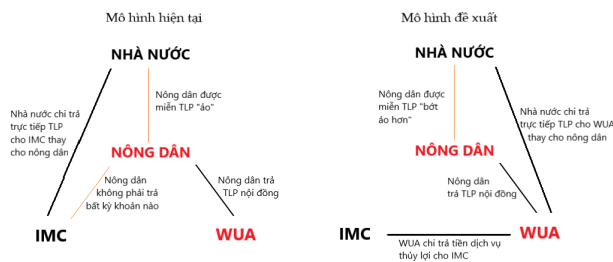
3.3. Đề xuất giải pháp khắc phục tình trạng “miễn thật, nhưng ảo” của thủy lợi phí

Nguyễn Xuân Tiệp (2018) đã viết: “Sau gần 20 năm thực hiện Nghị định 112/HĐBT năm 1984 về thu TLP, số TLP thu được hàng năm trên phạm vi cả nước mới đạt khoảng 400-430 nghìn tấn thóc, đáp ứng 50-60% yêu cầu chi của các IMC, giảm được gánh nặng bao cấp của nhà nước, IMC chủ động có thêm vốn để hoạt động. Nhưng nghị định này có nhiều tồn tại cần được khắc phục”. Năm 2003, Chính phủ ban hành Nghị định 143/2003/NĐ-CP thay thế. Mục tiêu của nghị định là đảm bảo duy trì và khai thác tốt các công trình thủy nông bằng sự đóng góp công bằng và hợp lý của những diện tích được hưởng lợi về nước từ công trình thủy lợi. Đặc biệt trong đó có đề cao quản lý tưới có sự tham gia của các cấp chính quyền cơ sở và nhân dân.

Còn sau năm 2008 thì người dân được miễn TLP, song cơ chế chi trả TLP có vấn đề nên Nguyễn Trung Dũng (2015) đã viết: “... Chính phủ trả thay cho người nông dân theo nguyên tắc “người thứ ba trả tiền dịch vụ” ...”. Đây chính là sự thất bại trong miễn, chi và trả TLP. Người nông dân được hưởng miễn TLP theo hình thức ảo, nghĩa là cuối vụ các IMC làm thủ tục nghiệm thu dịch vụ tưới tiêu với các hộ nông dân và IMC được hưởng lợi trực tiếp từ chính sách miễn TLP này. Thủ tục nghiệm thu này được làm theo quy trình chặt chẽ như ở Công ty TNHH MTV Đầu tư Phát triển thủy lợi Hà Nội: (1) Nghiệm thu với HTX (là hộ dùng nước), (2) Xác nhận của UBND cấp xã và (3) Xác nhận của UBND quận, huyện (phòng Kinh tế, Tài nguyên môi trường, thống kê). Mặc dù vậy ở bước (1) vẫn có thể phát sinh những tiêu cực nhất định vì theo tâm lý thanh toán, nếu quan hệ giữa người cung cấp dịch vụ và người mua hay nhận dịch vụ bằng tiền thì thường được soi xét cẩn thận hơn là bằng chữ ký và niềm tin. Raghurir & Srivastava (2008) gọi đây là “nỗi đau phải trả tiền” và chứng minh là việc thanh toán càng minh bạch thì người ta càng cẩn thận với đồng tiền. Chính vì vậy theo đánh giá chủ

quan, các IMC chưa có động lực trong cải cách sản xuất và kinh doanh của đơn vị theo hướng tiết kiệm và hiệu quả. Năng suất lao động ở các IMC rất thấp (Nguyễn Trung Dũng, 2018). Từ những phân tích ở trên một mô hình khắc phục yếu điểm của mô hình hiện tại được đề xuất. Như trong Hình 4 có thể được giải thích như sau:

1) Việc chi trả khoản TLP được nhà nước miễn giảm cho nông dân thì được chuyển từ hình thức “thiếu minh bạch” qua IMC thì nay chuyển sang hình thức “minh bạch” thông qua dân chủ đại diện là WUA.



Hình 4. Đề xuất mô hình “đường dẫn” của TLP nhằm phát triển IMT và WUA

2) Thúc đẩy IMC hoạt động theo hướng thị trường với vai trò là đơn vị chuyên cung cấp dịch vụ tưới và khách hàng là nông dân mà đại diện là WUA. WUA là một tập thể của các hộ nông dân, được nông dân bầu và tín nhiệm một cách dân chủ. Theo cơ chế thị trường này thì IMC sẽ có động lực cải tiến sản xuất và kinh doanh theo hướng tiết kiệm, hiệu quả các đầu vào cho sản xuất cũng như tiết kiệm tài nguyên nước.

3) Việc xác định điểm giao nhận hay “cổng đầu kênh” giữa IMC và WUA sẽ đơn giản và dễ dàng hơn. Qua hình thức này thì vô hình chung thúc đẩy công tác của IMT và thành lập các WUA. Vấn đề này trong nhiều năm qua còn gặp nhiều khó khăn.

Cần có những nghiên cứu thực nghiệm của cơ quan độc lập có trách nhiệm về mô hình đề xuất. Việc đề cập chi tiết ở đây vượt quá khuôn khổ bài báo và là kết quả một nghiên cứu thực tế một cách nghiêm túc.

4. KẾT LUẬN

Bản chất của IMT là việc chuyển giao trách nhiệm và chia sẻ chi phí khai thác và quản lý hệ thống thủy lợi giữa IMC và WUA (Vermillion, 1997). Cơ chế chia sẻ chi phí này rất quan trọng vì nó thúc đẩy các cơ hội tiết kiệm chi phí và tài nguyên nước cũng như nâng cao hiệu quả sử dụng nước và khai thác hệ thống công trình thủy lợi. Trong IMT, việc xác định điểm chuyển giao hay “cổng đầu kênh” là rất quan trọng. Trên cơ sở phân tích một cách khoa học vấn đề này trong quản lý tưới dưới góc độ kinh tế tưới đã cho thấy IMC và WUA cần phải phối hợp với nhau để đạt mục đích chung là tiết kiệm chi phí cho toàn nền kinh tế quốc dân, hay đạt được điểm “Win-Win” (thắng - thắng) cho cả hai bên. Ở đây cần có sự can thiệp của chính phủ dưới hình thức xây dựng thể chế, khung pháp lý và ban hành các chính sách cần thiết. Mô hình “đường dẫn” TLP hiện tại chỉ ra nhiều điểm yếu mà trong Nguyễn Trung Dũng, (2015) và Nguyễn Xuân Tiếp (2018) đã phân tích rất kỹ. Một mô hình mới được đề xuất và cần phải được thử nghiệm trong thực tế. Nó sẽ lái dòng tiền từ trạng thái “Từ Ngân sách nhà nước sang IMC” sang “Từ Ngân sách nhà nước sang WUA”. Như vậy với cùng lượng tiền TLP đó, nhưng được quản lý một cách dân chủ và giúp cho phát huy những tiềm năng và thế mạnh của từng đối tác như IMC, WUA và hộ nông dân trong quản lý hiệu quả hệ thống thủy lợi và sử dụng bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên. Song vấn đề hiện nay là các WUA còn rất yếu về năng lực, mô hình tổ chức chưa ổn định và tính chuyên nghiệp còn kém. Do đó đối với WUA thì cần tạo tư cách pháp nhân, xây dựng cơ sở pháp lý và tăng cường năng lực trong quản lý nguồn TLP để chống thất thoát và chiếm dụng.

LỜI CẢM ƠN

Chân thành cảm ơn ThS. Phan Đức Hiện, Công ty TNHH MTV Đầu tư Phát triển thủy lợi Hà Nội đã có những chia sẻ kinh nghiệm thực tế quý báu và những gợi ý tích cực cho việc hoàn thiện bài báo.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Hoàng Văn Phúc, 2018. *Doanh nghiệp nhà nước thủy lợi, thủy nông: Lợi nhuận thấp, tài sản khó đánh giá*. <http://thoibaotaichinhvietnam.vn/pages/nhip-song-tai-chinh/2018-03-20/doanh-nghiep-nha-nuoc-thuy-loi-thuy-nong-loi-nhuan-thap-tai-san-kho-danh-gia-55082.aspx>
- Nguyễn Trung Dũng, 2015. *Chính sách thủy lợi phí ở Việt Nam – Bàn luận và phân tích dưới góc độ của kinh tế học*. Tạp chí Khoa học kỹ thuật Thủy lợi và Môi trường (TLU), Volume 51 (12), pp. 84-91.
- Nguyễn Trung Dũng, 2018. *Năng suất lao động và đề xuất cách tính định biên ở công ty thủy nông*. Tạp chí Khoa học kỹ thuật Thủy lợi và Môi trường (TLU), Volume 60 (1), pp. 67-74.
- Nguyễn Xuân Tiệp, 2018. *Ý kiến về "Cống đầu kênh"*. Hà Nội: VNCOLD - Hội Đập lớn và Phát triển nguồn nước Việt Nam.
- Tổng cục Thủy lợi, 2012. *Báo cáo đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của các tổ chức hợp tác dùng nước*, Hà Nội: MARD.
- Trần Chí Trung, 2019. *Đánh giá thực trạng và đề xuất các giải pháp phát triển tổ chức dùng nước quản lý công trình thủy lợi*. <https://pim.vn/danh-gia-thuc-trang-va-de-xuat-cac-giai-phap-phat-trien-to-chuc-dung-nuoc-quan-ly-cong-trinh-thuy-loi/>
- Trần Chí Trung, Nguyễn Văn Kiên & Nguyễn Thiện Hưng, 2020. *Thực trạng triển khai thực hiện cơ chế, chính sách hỗ trợ đầu tư xây dựng công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng, tưới tiết kiệm nước theo nghị định 77/2018/NĐ-CP*. Hà Nội: CPIM - Trung tâm PIM.
- Võ Kim Dung & Trần Chí Trung, 2015. *Giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức quản lý hệ thống thủy lợi nội đồng cho vùng Bắc Trung bộ*. Tạp chí Khoa học và công nghệ thủy lợi, (30), pp. 1-7.
- Djagba, J. et al., 2014. *Failure and success factors of irrigation system developments: a case study from the Ouémé and Zou valleys in Benin*. Journal of Irrigation and Drainage, 63(3), <https://doi.org/10.1002/ird.1794>, pp. 273-418.
- Dudu, H. & Chumi, S., 2008. *Economics of Irrigation Water Management: A Literature Survey with Focus on Partial and General Equilibrium Models*. Policy Research Working Paper 4556 red. New York: The World Bank.
- Raghubir, P. & Srivastava, J. 2008. *Monopoly Money: The Effect of Payment Coupling and Form on Spending Behavior (Tiền độc quyền: Ảnh hưởng của hình thức thanh toán và hình thức về hành vi chi tiêu*. Journal of Experimental Psychology: Applied, the American Psychological Association 2008, Vol. 14, No. 3, pp. 213-225
- Vermillion, D., 1997. *Impacts of irrigation management transfer: A review of the evidence*, Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Vermillion, D. & Sagardoy, J., 1999. *Transfer of Irrigation Management Services. Guidelines*. FAO Irrigation and Drainage, Paper 58 (<http://www.fao.org/3/ah859e/ah859e.pdf>), p. 100.

Abstract:

**TRANSFER POINT OR " CANAL HEAD SLUICE" IN IRRIGATION
MANAGEMENT TRANSFER - ANALYSIS UNDER IRRIGATION ECONOMICS**

This article systematically analyzes the point of management transfer or "canal head sluice" (also: sluice in canal of the 1st and 2nd level) in the Irrigation Management Transfer of irrigation systems from the perspective of irrigation economics and points out the practical difficulties that the irrigation company IMC and water user organization/association WUA have to face. With the current method, only 31% of the IMC reported that "head canal sluice" is suitable. This is viewed as a political failure in irrigation management related to the form of waiver, collection and payment of the Irrigation Service Fee (ISF) from 2008 to date. The article has analyzed the parth of ISF and pointed out its inappropriateness. Next, the causes of IMC and WUA, as well as proposed solutions, are presented so that the the identification of the "canal head sluice" is more realistic, the transfer of irrigation is accelerated and more convenient and thereby saves O&M costs. Thus, the management of the irrigation system is more sustainable and improves the efficiency of irrigation water use.

Keywords: Irrigation Management Transfer (IMT), "canal head sluice", irrigation economics.

Ngày nhận bài: 20/10/2021

Ngày chấp nhận đăng: 24/11/2021