

KINH NGHIỆM VỀ CÁCH TIẾP CẬN VÀ XÁC ĐỊNH GIÁ SẢN PHẨM, DỊCH VỤ THỦY LỢI Ở ÚC

Đình Văn Đạo

Viện Kinh tế và Quản lý Thủy lợi

Nguyễn Thái Hưng

Viện Khoa học Thủy lợi Việt Nam

Tóm tắt: Sự hình thành và phát triển giá dịch vụ thủy lợi (giá nước) ở Úc theo hướng tính toán đầy đủ các chi phí đã góp phần thúc đẩy đầu tư và quản lý hiệu quả, bền vững nguồn nước và phát triển kinh tế xã hội. Bài viết chỉ ra cách tiếp cận, tổ chức quản và cơ chế tham gia xác định, tính toán đầy đủ chi phí trong giá nước. Phương pháp tiếp cận hình khối đã chỉ ra các nhóm chi phí cần thiết bao gồm chi phí vận hành và bảo dưỡng, chi phí khấu hao, chi phí vốn và các loại thuế. Phân bổ chi phí cho các đối tượng sử dụng trên cơ sở ma trận đánh giá tỷ lệ chi phí mỗi đối tượng phải thanh toán để xác định chi phí đầy đủ trong giá nước của từng đối tượng. Nội hàm các khoản mục chi cũng đã được phân tích gồm chi phí cố định và biến đổi. Cụ thể các khoản chi phí vận hành, bảo trì, bảo dưỡng, tiền điện và các chi phí khác trong đó bao gồm mục chi lao động, vật tư, vật liệu, chi phí quản lý hay chi phí gián tiếp khác. Quy trình xác định giá nước xuất phát từ các IMC trong đó vai trò thẩm tra có sự tham gia của các người sử dụng nước, tư vấn và cơ quan đại diện nhà nước. Kết quả thảo luận chỉ ra tính phù hợp với điều kiện quản lý thủy lợi và là cơ sở để đề xuất giá nước ở Việt Nam.

Từ khóa: Giá nước, đầy đủ chi phí, khoản mục chi, giá dịch vụ thủy lợi, đối tượng sử dụng nước.

Summary: Development process of water tariff for irrigation and drainage products, service in Australia towards calculating full-cost recovery contributed to strengthening efficiency of investment, management and protection of water sources and socio-economics development. This paper describes the approaches, management organization and participation regime in establishment and calculation of full-cost recovery in water tariff. Building block approach show necessary expenses groups including operation, maintenance, return on or of assets, working capital and taxes. Distribution of costs for water users are based on a assessment matrix to calculate the percentage of cost sharing and determining full cost for each user. Meaning of cost elements analysed are fixed and variable costs and their components. Specifically, cost for operation, maintenance, electric and other costs in which include expenses of labour, materials, management cost or other indirect cost. Process of water pricing is based on the water tariff proposal of IMCs and verified by competent agencies with participation of users and consultances. The discussion has shown out the suitability of the approach with the irrigation background and being foundation for water tariff proposal in Vietnam.

Key words: Water pricing, full cost recovery, cost elements, irrigation product and services, water users.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong thập kỷ qua, chính sách hỗ trợ phí dịch vụ thủy lợi trong sản xuất nông nghiệp đã góp phần giảm nghèo và đưa nước ta trở thành một

trong những nước xuất khẩu lúa gạo hàng đầu trên thế giới. Tuy nhiên, giá trị gia tăng trong sản xuất nông nghiệp hiện đang bị suy giảm đòi hỏi cần phải thay đổi, trong đó đổi mới phương thức cung cấp dịch vụ thủy lợi theo hướng linh hoạt, tin cậy, chính xác và công

Ngày nhận bài: 05/3/2018

Ngày thông qua phản biện: 16/4/2018

Ngày duyệt đăng: 20/4/2018

bằng hơn¹ được coi là yếu tố quan trọng. Thực tế, do tâm lý trông chờ vào trợ cấp từ nhà nước của các tổ chức cung cấp dịch vụ thủy lợi đã thủ tiêu động lực đổi mới và cải thiện chất lượng cung cấp sản phẩm dịch vụ thủy lợi. Mặt khác, do không phải trả phí nên người dân sử dụng nước một cách lãng phí, không tiết kiệm. Điều này vô hình chung đã trở thành nhân tố kìm hãm sản xuất, hạn chế khả năng ứng phó với biến đổi khí hậu và suy thoái nguồn nước.

Trước yêu cầu nâng cao giá trị gia tăng trong sản xuất nông nghiệp và nâng cao hiệu quả khai thác công trình thủy lợi, nhà nước đã có những định hướng đổi mới ngành thủy lợi, điển hình là việc chuyển từ cơ chế phí sang thực hiện theo cơ chế giá sản phẩm, dịch vụ thủy lợi². Đây là loại sản phẩm đặc thù vừa có tính kinh tế vừa có tính xã hội, môi trường nên việc xác định giá gặp nhiều khó khăn do thiếu các căn cứ cơ sở. Cụ thể hơn nữa, Luật thủy lợi năm 2017 đã quy định mọi tổ chức cá nhân khi sử dụng sản phẩm dịch vụ thủy lợi thì phải trả tiền và nhà nước giữ vai trò định giá nhưng đảm bảo tính toán đầy đủ các chi phí về quản lý, vận hành, bảo trì, chi phí khấu hao, các chi phí hợp lý khác và lợi nhuận phù hợp³. Việc áp dụng chính sách định giá này sẽ tác động đến hành vi của các bên liên quan tham gia cung cấp và sử dụng dịch vụ thủy lợi, góp phần tăng cường khai thác hiệu quả công trình và nguồn nước; sử dụng nước tiết kiệm nước; và đáp ứng nhu cầu sử dụng nước để phát triển sản xuất. Vì lý do giá sản phẩm, dịch vụ thủy lợi vừa có tính kinh tế, xã hội và môi trường, nên việc xác định và tính toán một cách đầy đủ các khoản mục chi phí để lựa chọn ra mức giá phù hợp với thực trạng cơ sở hạ tầng, nguồn nước là vấn đề cấp thiết đòi hỏi cần có nhiều thảo

luận nhằm góp phần xây dựng cách tiếp cận trong định giá sản phẩm, dịch vụ thủy lợi phù hợp với điều kiện ở Việt Nam, đồng thời làm cơ sở thực hiện các chính sách hỗ trợ, thúc đẩy sản xuất nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng. Trong bài viết này, nhóm tác giả muốn trình bày cách tiếp cận, phương pháp xác định giá giá sản phẩm, dịch vụ thủy lợi ở Úc nhằm tăng cường cơ sở đối thoại về phương pháp, cách tiếp cận trong xây dựng giá sản phẩm dịch vụ thủy lợi ở Việt Nam.

2. PHẠM VI VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

- Phương pháp thu thập tài liệu: Dữ liệu và thông tin được tổng hợp từ các bài báo, báo cáo chuyên đề về định giá nước của Úc và bài trình bày chia sẻ kinh nghiệm quốc tế về định giá nước.
- Phương pháp phân tích, thống kê: Bài viết dựa trên các thông tin, tài liệu thứ cấp được thu thập, tổng hợp từ các báo cáo chuyên đề, bài báo khoa học và báo cáo hàng năm của các tổ chức quốc tế về chính sách giá nước của các nước phát triển.
- Phương pháp chuyên gia, chuyên khảo: Thông qua hội thảo, hội nghị thảo luận và lấy ý kiến chuyên gia trong nước và quốc tế về kinh nghiệm của Úc và một số nước phát triển về chính sách và định giá nước.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

3.1. Tổ chức quản lý việc định giá nước ở Úc

Đổi mới quản lý thủy lợi của Úc được trú trọng từ những năm 1900, trong đó tính toán phí dịch vụ thủy lợi đúng đủ các khoản chi phí được bắt đầu từ những năm 60 của thế kỷ 20. Để đảm bảo tính toán đầy đủ các chi phí hình thành giá nước, chính phủ Úc đã từng bước hoàn thiện hệ thống chính sách chung để thúc đẩy áp dụng cơ chế giá nước trong quản lý thủy lợi. Đến năm 1994, tổ chức thể chế cấp nước và giá nước cũng được cải cách mạnh mẽ hơn, tập trung 6 vấn đề trong đó giá nước phân

¹ World Bank Report No: ACS4619, Socialist Republic of Vietnam Irrigated Agriculture and Irrigation Systems Management Reform 29 October, 2013.

² Luật phí và lệ phí 2015, Luật giá 2013,

³ Luật thủy lợi, 2017.

ánh đầy đủ chi phí cấp nước được coi là cốt lõi. Cụ thể, hội đồng chính phủ Úc đưa ra thỏa thuận nguyên tắc tính giá nước chung trên cơ sở tính theo giá tiêu dùng cơ bản, tính đầy đủ chi phí và loại bỏ trợ cấp. Nguyên tắc tính giá đảm bảo bù đắp đầy đủ chi phí để phát triển hoạt động kinh doanh nhưng tránh độc quyền và phục hồi, tái tạo môi trường nước; bù đắp đủ chi phí trên cơ sở mức giá thấp nhất và cao nhất hoặc hỗ trợ ngân sách nếu cần; bù đắp chi phí quy hoạch, quản lý nguồn nước bằng nguồn thu phí quyền sử dụng nước; bù đắp chi phí đầu tư cơ sở hạ tầng, đảm bảo hiệu kinh tế và môi trường; định giá dài hạn và thường xuyên rà soát, điều chỉnh⁴.

Tiếp đến, năm 2004 Sáng kiến quốc gia về nước (National Water Initiative, NWI) đã được lập và ban hành. Nội dung chính của NWI là yêu cầu các bên liên quan tăng cường hiệu quả kinh tế và sử dụng bền vững nguồn nước, tài sản hạ tầng và nguồn lực của chính phủ; đảm bảo nguồn thu đủ chi để phục vụ cấp nước hiệu quả đối với các yêu cầu dịch vụ; thúc đẩy chức năng thị trường nước một cách hiệu quả; thực hiện hiệu quả nguyên tắc dùng nước phải trả tiền, trả phí tiếp cận sử dụng nguồn nước đảm bảo hiệu quả trong quản lý trữ lượng và phân phối tài nguyên nước. NWI cũng cụ thể hóa việc xác định giá nước bao gồm giá tối đa và giá tối thiểu: Giá tối thiểu là mức giá chấp nhận để các tổ chức vận hành, khai thác hệ thống kinh doanh nước bù đắp được các chi phí vận hành, bảo trì, hành chính, chi phí cơ hội, thuế (không bao gồm thuế thu nhập), lãi khoản nợ, cổ tức và phục hồi tài sản; và Giá tối đa là mức giá để tránh độc quyền kinh doanh nước, không cao hơn chi phí vận hành, bảo trì và hành chính, chi phí cơ hội, chế độ thuế, chi phí vốn⁵.... Trong các văn bản thể hiện rõ vai trò và trách nhiệm của các cơ quan liên quan đến thiết lập và áp dụng cơ chế giá, cụ thể như sau:

- Về hiện thực các chính sách về giá nước: Hội

đồng chính phủ Úc bao gồm thủ tướng và lãnh đạo các bang, vùng lãnh thổ đã ban hành các chính sách về giá nước trong đó có Đạo luật về nước năm 2007 và Sáng kiến nước quốc gia (Water Act 2007 và National Water Initiative - 2004). Trong đó có các cơ quan hỗ trợ tư vấn, đánh giá đổi mới về quản lý nước và thực hiện các mục tiêu về chính sách giá nước như Ủy ban nước quốc gia (NWC) và Hội đồng cạnh tranh quốc gia (NCC)....

- *Quản lý quy hoạch và phân bổ quyền sử dụng nước*: Ở mỗi bang đều có cơ quan nhà nước có nhiệm vụ quy hoạch, đánh giá và kiểm đếm nguồn nước nhằm xác định trữ lượng và khả năng phân phối quyền tiếp cận sử dụng nước. Cụ thể ở bang Queensland là Sở Quản lý tài nguyên và môi trường (DERM); ở bang NSW là Sở Nước và Năng lượng (DWE); ở bang Victoria là Sở Bền vững và Môi trường (DSE). Quyền tiếp cận sử dụng nguồn nước được phân phối cho người sử dụng và người dân để khuyến khích phát triển sản xuất trên diện tích đất sở hữu và nguồn nước được cấp phép khai thác. Ngoài ra, các quyền này còn được thương mại nhằm tăng hiệu quả sử dụng hệ thống thủy lợi hiện có và tiết kiệm chi phí vận hành.

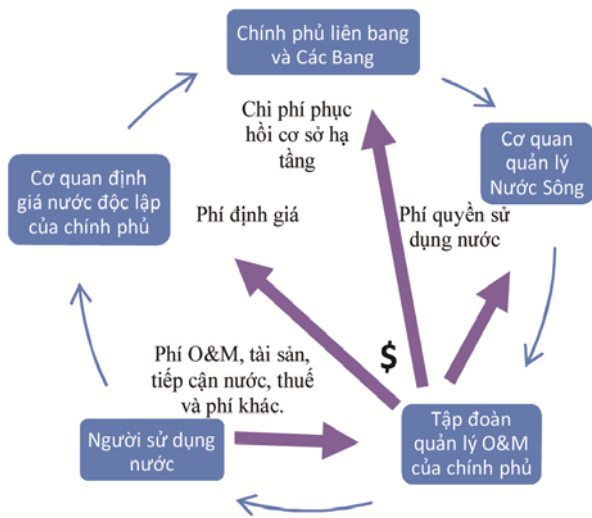
- *Định giá nước*: Hiện có các cơ quan định giá nước độc lập ở các bang có trách nhiệm xác định khung giá bao gồm mức giá tối đa, tối thiểu, mức giá thực tế và tiêu chuẩn kinh doanh trong thị trường nước. Cụ thể ở bang Queensland có Hội đồng Cạnh tranh Queensland (QCA); ở bang NSW là Phòng Pháp lý và Định giá độc lập (IPART); ở bang Victoria là Hội đồng Dịch vụ cần thiết Victoria (VEC).

- *Quản lý khai thác hệ thống công trình thủy lợi*: Chủ yếu là các tập đoàn, công ty nhà nước vận hành các hệ thống sông, hồ đập và kênh chính do nhà nước xây dựng. Cụ thể ở bang Queensland có Tập đoàn SunWater; ở bang NSW có Tập đoàn nước của Bang (State Water Corporation); ở bang Victoria là ba

⁴ Agricultural Water Pricing: Australia

⁵ National Water Initiative Pricing Principles

công ty nước nông thôn. Nhiệm vụ chính là vận hành, khai thác hệ thống công trình thủy lợi để cung cấp dịch vụ tưới theo yêu cầu cho người sử dụng, đề xuất mức giá dịch vụ hợp lý và tính toán, thu phí sử dụng dịch vụ thủy lợi. Ngoài ra, các hệ thống thủy lợi cấp huyện, do tư nhân tự xây dựng trực tiếp khai thác nước từ các hệ thống sông tự nhiên thì đơn vị khai thác và người dân tự thỏa thuận định giá.



Hình 1: Sơ đồ các bên liên quan trong định giá nước từ các công trình thủy lợi do nhà nước xây dựng ở Úc. (Nguồn: OECD, Giá nước nông nghiệp Úc năm 2010 và báo cáo hội nghị tại VAWR-2011).

- Thanh toán tiền nước: Người sử dụng sẽ thanh toán tiền nước trong đó bao gồm các thành phần chi phí khác nhau trong đó chi phí O&M chi trả cho các IMCs; phí quyền tiếp cận sử dụng nước bù đắp các chi phí quy hoạch, quản lý nguồn nước; phí định giá chi trả cho các cơ quan định giá; và các loại thuế, khấu hao, chi phí sử dụng vốn cho nhà nước để bù đắp các khoản đầu tư. Các chi phí này được thanh toán gộp trong một hóa đơn cho các IMC và được phân bổ lại cho các cơ quan liên quan như đề cập ở trên (chi tiết xem sơ đồ 1).

3.2. Cách tiếp cận và các bước xác định giá nước

a) Cách tiếp cận xác định giá nước

Hiện nay, giá nước được xác định trên cơ sở tính toán chi phí cần thiết bù đắp cho việc quản lý nguồn lực như tổ chức quản lý, khai thác nguồn nước và công trình (resources management) và xác định quyền sử dụng nước đảm bảo sự công bằng cho các đối tượng sử dụng (right to use water). Chi phí quản lý nguồn lực bao gồm chi phí cố định để đảm bảo việc trữ nước, vận hành và bảo trì công trình; và các chi phí biến đổi phát sinh trong vận chuyển nước đến tay người sử dụng, điều này phụ thuộc vào lượng nước, mức độ và phương thức cung cấp dịch vụ nước. Chi phí xác định quyền sử dụng nước phụ thuộc vào mức độ tin cậy và sự phân bổ nước theo năm hoặc theo mùa vụ... Để cụ thể hóa, cơ quan định giá nước độc lập đã đưa ra phương pháp tiếp cận hình khối (Hình 2) xác định giá nước chung để các IMC làm căn cứ xây dựng giá nước cho những công trình đang quản lý. Mục tiêu là giá nước đủ để bù đắp các chi phí cần thiết vận hành an toàn và hiệu quả công trình thủy lợi đáp ứng được mục tiêu đặt ra bao gồm khoản chi phí cố định và chi phí biến đổi. Tuy nhiên, đây là hai phần riêng biệt mà khi xây dựng giá nước các IMC phải phân bổ và sắp xếp các khoản chi theo các khối cụ thể, đồng thời cũng có thể phải bổ sung và giải trình bất kỳ loại chi phí mới liên quan theo các nhóm chi phí.



Hình 2: Cách tiếp cận hình khối phục vụ xác định giá nước. Sources: Guidelines for Water Agency

Hình 2 cho thấy, nguồn thu từ giá nước được phân bổ vào 5 khối chính: i) Chi phí vận hành bảo dưỡng; ii) Các khoản thuế; iii) Chi phí khấu hao tài sản cố định; iv) Chi phí sử dụng vốn hay lợi nhuận dòng trên tài sản, tương tự như chi phí cơ hội sử dụng vốn và thường dựa vào lãi suất dài hạn tiền gửi; và v) Chi phí vốn hoạt động⁶, đây thường là tỉ lệ rất nhỏ trong tổng số nguồn thu của một IMC (khoảng 1%).

Nhìn chung, tiếp cận xác định giá dựa theo nhu cầu chi phí hiệu quả và được phân bổ theo các nhóm chi phí là cần thiết, đảm bảo tính toán đầy đủ, đúng các chi phí phát sinh, bảo toàn giá trị tài sản công trình thủy lợi, hiệu quả trong bảo vệ tái tạo nguồn nước. Cách tiếp cận nhằm giúp các IMC xác định nguồn thu để bù đắp cho các khối chi phí trên trong một giai đoạn cụ thể, có nơi được xác định hàng năm⁷. Hơn thế nữa, việc xác định rõ các khoản thu góp phần cho công tác giám sát một cách minh bạch, chặt chẽ hơn.

b) Nguyên tắc xác định giá nước ở các Bang của Úc

Để xây dựng giá nước thì các khoản chi phí và doanh thu được tổng hợp theo các bước như sau:

- Trên cơ sở các cấp công trình của một hệ thống thủy lợi, các công trình được hệ thống hóa như dạng tài sản cùng với các thông số về quy mô phục vụ, kỹ thuật công trình, giá trị tài sản, đối tượng sử dụng liên quan đến tài sản...

- Xác định các khoản chi phí phát sinh trong các quá trình khai thác công trình ở các cấp hệ thống và tài sản liên quan (chi phí cố định và biến đổi). Thực tế, mỗi khoản mục chi phí sẽ được xác định phù hợp với điều kiện kỹ thuật và thực trạng của công trình được xem xét nhưng phải tuân thủ nguyên tắc kinh tế khi

tính toán và xác định chi phí. Đặc biệt, đối với chi phí khấu hao và hiệu suất khai thác vốn, cần xác định điều kiện thực tế sinh lợi, đời của công trình, chi phí cơ hội sử dụng vốn và chi phí vốn ngắn hạn... Kết quả xác định chi phí ở mỗi cấp hệ thống/tài sản sẽ ước lượng thành tổng chi phí yêu cầu trong một giai đoạn khai thác cụ thể.

- Tính toán phân bổ chi phí là khâu quan trọng nhằm phân chia hợp lý các chi phí phát sinh trong quá trình vận hành công trình ở các cấp của hệ thống. Một ma trận xác định phân bổ chi phí được thành lập bao gồm một bên là các đối tượng sử dụng và một bên là các cấp hệ thống hay tài sản liên quan. Các tham số tham chiếu giữa hai nhóm công trình và đối tượng sử dụng là tỷ lệ phần trăm giá trị sử dụng dịch vụ từ cấp hệ thống. Các tham số được xác định trên cơ sở lịch sử chi phí đã phân bổ, kinh nghiệm chuyên môn hoặc có thể thảo luận nhóm giữa các bên hưởng lợi.

- Xác định mức phân bổ chi phí cụ thể đối với từng nhóm đối tượng sử dụng trên cơ sở kết hợp giữa tỉ lệ phân bổ chi phí và tổng chi phí được xác định.

- Đối chiếu chéo, giá nước sau khi được xác định có thể được đối chiếu chéo giữa các đối tượng sử dụng trên cơ sở giá trị lợi nhuận thực tế từ việc sử dụng nước của từng đối tượng.

c) Nội hàm của các yếu tố cấu thành giá dịch vụ nước

Cơ cấu tính giá thường bao gồm hai nhóm (i) Chi phí cố định là chi phí để đầu tư nâng cấp, sửa chữa hệ thống và (ii) Chi phí biến đổi là chi phí vận hành công trình thủy lợi, được giải thích cụ thể như sau:

$$C_{DVTL} = (C_f + C_v) = (C_f) + (C_{in} + C_{di}) = (C_f) + (C_{in} + (C_{1a} + C_m + C_c + C_o) + C_{oth})$$

Nhóm chi phí cố định (C_f): bao gồm các khoản chi phí đầu tư làm mới và phục hồi công trình hàng năm. Chi phí này phụ thuộc vào tuổi của công trình và giai đoạn đầu tư... và còn được

⁶Working capital hay Net current assets = tài sản ngắn hạn (current assets) – nợ ngắn hạn (current liabilities).

⁷ 2017-2018 Schedule of Water Assess Charges - Coleambally Irrigation Co-operative Limited

xác định dựa trên kế hoạch chi phí nâng cấp sửa chữa. Ngoài ra còn các khoản chi phí về quyền tiếp cận nguồn nước.

Chi phí biến đổi (C_v) bao gồm chi phí vận hành trực tiếp và gián tiếp:

Chi phí vận hành gián tiếp (C_{in}): gồm chi phí quản lý chung (overhead cost) của toàn bộ các hoạt động như quản lý con người, hội đồng, CEO và chi phí không trực tiếp (indirect cost) bao gồm chiến lược quản lý tài sản và hệ thống....

Chi phí vận hành trực tiếp (C_{di}): là các chi phí thường được thể hiện trong các hợp đồng cung cấp dịch vụ tưới như vận hành (operation), sửa chữa bảo dưỡng (preventive maintenance), sửa chữa thường xuyên (corrective maintenance) và điện. Ngoại trừ chi phí điện, thì chi tiết của các khoản mục chi bao gồm các khoản mục phụ như sau: Chi lao động (C_{la}); Chi phí vật tư (C_m); Chi phí hợp đồng/thuê khoán (C_c); Chi khác (C_o); Các chi phí ngoài (C_{oth}) không thuộc chi phí trực tiếp và gián tiếp.

Nội hàm của các chi phí vận hành trực tiếp gồm các khoản mục phụ sau:

Mục 1: Chi vận hành: Chi cho hoạt động vận hành công trình hàng ngày (khác với chi sửa chữa thường xuyên) để có thể cung cấp dịch vụ nước đến tay người sử dụng, quản lý khách hàng, kế hoạch quản lý tài sản, báo cáo tài chính và kế hoạch sử dụng nguồn lực, an toàn và sức khỏe lao động, và quản lý đất và môi trường. Ngoài ra còn có trách nhiệm trong quản lý an toàn hồ đập, môi trường, sức khỏe lao động...

Mục 2: Chi sửa chữa, bảo dưỡng: chi phí để duy trì hiệu quả hoạt động thường xuyên, đảm bảo năng lực cung cấp dịch vụ nước của công trình tiệm cận với tiêu chuẩn thiết kế.

Mục 3: Chi sửa chữa thường xuyên: thực hiện việc sửa chữa những hỏng hóc công trình có thể xảy ra hoặc tình trạng hỏng hóc bất thường. Có 2 loại chi sửa chữa thường xuyên:

là việc sửa chữa hay phục hồi ngay tức khắc công trình như bình thường để phục vụ sản xuất theo trách nhiệm cam kết; và sửa chữa không khẩn cấp hay không cần thực hiện ngay lập tức để phục hồi vận hành như bình thường nhưng cần có kế hoạch trước theo chu kỳ kế hoạch.

Mục 4: Chi tiền điện: là chi phí điện vận hành máy bơm và các công trình hạ tầng lớn.

Mục 5. Chi phí tăng thêm: là các khoản chi phí cho trượt giá lao động trực tiếp.

d) Trình tự xây dựng giá nước:

Trên cơ sở quy định chung trong WA 2007 và NWI 2004 như đã giới thiệu ở phần trên, các Bang có cơ quan định giá độc lập đưa ra các hướng dẫn, cách tiếp cận định giá và nguyên tắc khác nhau nhằm đạt được mục đích đặt ra theo từng giai đoạn. Thực tế cách tiếp cận xác định giá phải có chiến lược mang tính dài hạn (khoảng 20 năm) và cụ thể mục tiêu cho các chu kỳ (thường là 5 năm) với định hướng tiến dần tới tính toán đầy đủ các chi phí cần thiết trong giá nước và người sử dụng phải thanh toán toàn bộ chi phí (bao gồm cả chi phí khấu hao, vận hành và phí các quyền tiếp cận nguồn nước....). Cách tiếp cận tính giá nước ở mỗi giá nước đều được thực hiện theo quy trình mô phỏng ở hình 3: Các tập đoàn, công ty nhà nước (IMC) xây dựng giá nước cho từng hệ thống mà IMC đang quản lý gửi Cơ quan định giá nước độc lập xem xét và song song đưa ra một báo cáo đánh giá. Cả hai báo cáo được lấy ý kiến tham vấn của xã hội, các bên liên quan và người sử dụng nước. Cơ quan định giá độc lập cũng hỗ trợ các bên nhận biết và đánh giá các vấn đề chính trong cơ cấu giá nước. Hai báo cáo này cũng được thông báo rộng rãi và có thể yêu cầu tư vấn độc lập hỗ trợ xem xét. Cuối cùng, cơ quan định giá độc lập đưa ra dự thảo báo cáo cuối cùng xác định khung giá, các khoản chi phí, mức giá đối với từng khoản chi trong giá nước để làm căn cứ các IMC tính giá nước. Thực tế, thực hiện quy trình này ở

Úc mất khoảng hơn 1 năm và các quyết định cuối cùng về khung giá nước đưa ra vào tháng 7 hàng năm cho mỗi hệ thống.



Hình 3: Quy trình xác định giá nước

Nguồn: *Review of prices for rural bulk water services*

Sau khi có sự chấp thuận của Cơ quan định giá độc lập của nhà nước về phương án tính giá trong đó bao gồm danh mục các nhóm khoản chi chính cần thiết, các IMC tiến hành tính toán giá nước đối với từng đối tượng sử dụng nước khác nhau trong vùng hệ thống. Xác định giá được căn cứ theo đối tượng sử dụng nước và quy mô canh tác để xác định quyền ưu tiên trong tiếp cận sử dụng nước; hệ thống hạ tầng thủy lợi, yêu cầu nước theo lưu lượng và thời gian lấy nước... Mỗi loại đều có quy định mức phí cụ thể theo các mức yêu cầu và thứ hạng ưu tiên khác nhau. Cuối cùng, giá nước thường tính trên ML.

Mỗi Bang của Úc đều có chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế riêng nên khi áp dụng vào thực tế thì có các cách tính, hỗ trợ khác nhau cũng như chi dẫn cụ thể hơn khi áp dụng nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nước. Một số Bang, nhà nước hỗ trợ chi trả phí kiểm đếm, quan trắc nước nên người sử dụng không phải chi trả phí này trong khi các Bang khác lại quy định rõ việc chi trả các khoản phí này trong khoản mục quyền tiếp cận nguồn nước. Ví dụ cụ thể giá nước trồng lúa 1 vụ/năm được ước tính cho hộ sử dụng là 497\$Úc/1ha lúa và khoảng 38\$Úc cho một 1000 m³ nước, ước tính khoảng 12% tổng giá trị sản lượng lúa.

6. MỘT SỐ KẾT LUẬN

Việc xác định giá nước của Úc được từng bước hoàn thiện phù hợp với tổ chức thể chế từng giai đoạn và chính sách chung ở tầm quốc gia, bang (phải cần thời gian khoảng 20 năm mới có thể tiếp cận tính đúng, đủ chi phí trong giá nước). Vai trò định giá được phân công cho các đơn vị chuyên trách của nhà nước với chức năng, nhiệm vụ và chỉ dẫn nguồn lực hoạt động (hình 1) cụ thể ở mỗi cấp quản lý.

Cách tiếp cận được xác định theo khối hay nhóm chi phí nhằm bóc tách rõ các khoản mục chi phí mà người sử dụng nước phải chi trả phù hợp với điều kiện tình tế xã hội từng giai đoạn. Các khoản mục chi phí bắt đầu bằng ưu tiên đủ bù đắp chi phí hoạt động (O&M) của các IMC để tiến tới tính giá bao gồm đủ chi phí khấu hao, bảo toàn giá trị tài sản hạ tầng thủy lợi. Giá nước áp dụng trong điều kiện thực tế, được đánh giá độc lập có sự tham gia của người sử dụng và của xã hội. Trên cơ sở đó có mức giá phù hợp với điều kiện thực tế.

Mặc dù phải tuân thủ nguyên tắc kinh tế khi tính toán các khoản chi phí nhưng việc phân bổ chi phí cho các đối tượng sử dụng vẫn phải sử dụng các phương pháp kinh nghiệm, chuyên gia... thông qua cơ quan thẩm định giá cũng như thảo luận, tư vấn, tham vấn của xã hội và các bên liên quan.

Giá nước cũng được xây dựng riêng cho từng hệ thống thể hiện rõ các nguyên tắc vật lý, địa hình, địa chất tác động tới đầu tư và vận hành khai thác các hệ thống thủy lợi. Về vấn đề này cũng tương tự quan điểm ở Việt nam nhưng mới chỉ dừng lại ở việc xây dựng định mức làm căn cứ xác định tổ chức và các chi phí hoạt động của các IMC. Nhưng khác đó là, định mức cho một hệ thống, khu vực cho một IMC ở Việt nam là như nhau, còn ở Úc giá nước cho sản xuất khác nhau ứng với mỗi hộ sử dụng nước căn cứ vào điều kiện công trình, đăng ký chất lượng dịch vụ, khối lượng sử dụng nước của người dùng.

Giá nước ở Úc cơ bản là tiếp cận thị trường, đúng, đủ các khoản chi. Định hướng giá dịch vụ thủy lợi trên cơ sở cấu thành chi phí trong các ngành sản xuất là một giá trị tham khảo tốt như tỷ lệ tương đương 12% giá trị sản lượng nông nghiệp như tính toán ở trên. Ở nước ta, khi nghị định đầu tiên về thủy lợi phí năm 1984 và tính toán hiện nay thì mức thu từ 6-7%⁸ tùy loại hình tưới, tiêu. Trong hơn 30 năm qua có nhiều thay đổi nhưng đến nay cũng chỉ quy định giá trần phí dịch vụ thủy lợi chỉ dừng lại ở quan điểm giá chỉ bù đắp chi phí O&M, tương đương khoảng 6% giá trị sản lượng lúa.

Giá nước được xác định rõ hai phần chi phí cố định và chi phí biến đổi. Chi phí cố định cũng được phân rõ những hao phí cần thiết như lao

động, nguyên vật liệu sửa chữa, bảo dưỡng định kỳ hoặc thường xuyên, chi điện, chi quyền tiếp cận sử dụng nước, chi quản lý.... Các khoản chi biến đổi được xác định tùy thuộc vào điều kiện cụ thể mà hay có sự biến động.

Sau khi có khung giá và các danh mục các khoản chi phí đầy đủ, các IMC tiến hành xác định giá nước đối với từng đối tượng sử dụng, trong đó bao gồm các khoản mục chi được phân hạng, phân loại rõ sao cho phù hợp đối với từng đối tượng sử dụng.

Từ những kinh nghiệm trên, phương pháp và cách tiếp cận trên có thể thấy nguyên tắc này rất rõ và có thể vận dụng vào điều kiện ở Việt Nam từ đó nhà nước có thể đưa ra các chính sách hỗ trợ, trợ giá cần thiết và phù hợp.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] World Bank Report No: ACS4619, Socialist Republic of Vietnam Irrigated Agriculture and Irrigation Systems Management Reform 29 October, 2013.
- [2] Luật thủy lợi, 2017.
- [3] Luật Phí và lệ phí, 2015.
- [4] Luật giá, 2013.
- [5] Guidelines for Water Agency and Sources: Water NSW IPART, Review of prices for rural bulk water services from 1 July 2017 to 30 June 2021, page 37.
- [6] 2017-2018 Schedule of Water Access Charges, Coleambally Irrigation Co-operative Limited; www.colyirr.com.au
- [7] OECD, Agricultural Water Pricing: Australia 2010.
- [8] National Water Initiative Pricing Principles.
- [9] Peter Rogersa, Radhika de Silvab, Ramesh Bhatiac, 2002, Water is an economic good: How to use prices to promote equity, efficiency, and sustainability. Water policy 4, page 7.
- [10] Peter Rogers, Ramesh Bhatia and Annette Huber, 1998. Water as a Social and Economic Good: How to Put the Principle into Practice. Global Water Partnership: Technical Advisory Committee (TAC).
- [11] Water Act 1989, No. 80 of 1989 Version incorporating amendments as at 28 October 2010
- [12] Water Management Act 2000 No 92.

8. World Bank Report No: ACS4619, Socialist Republic of Vietnam Irrigated Agriculture and Irrigation Systems Management Reform 29 October, 2013.