

PHÂN TÍCH THỰC TRẠNG VÀ ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP NÂNG CAO KHẢ NĂNG TỰ CHỦ TÀI CHÍNH CHO CÁC DOANH NGHIỆP KHAI THÁC CÔNG TRÌNH THỦY LỢI

Trần Chí Trung, Đặng Minh Tuyên, Phạm Duy Anh Tuấn
Trung tâm Tư vấn PIM

Tóm tắt: Tự chủ tài chính đối với các doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi gắn liền với tính bền vững về tài chính cho công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi. Tuy nhiên, các công ty khai thác công trình thủy lợi điều tra có tỷ lệ nguồn thu từ hoạt động cung cấp sản phẩm dịch vụ thủy lợi khác và các dịch vụ, kinh doanh so với tổng nguồn thu trung bình chỉ là 9,4%, trong khi đó nguồn thu từ hoạt động cung cấp sản phẩm dịch vụ công ích thủy lợi là 90,6% được ngân sách nhà nước hỗ trợ. Từ thực tiễn này, các tác giả đề xuất một số giải pháp nâng cao khả năng tự chủ tài chính cho các công ty khai thác công trình thủy lợi cho hoạt động khai thác công trình thủy lợi đúng nghĩa doanh nghiệp là: Thực hiện khai thác đa mục tiêu công trình thủy lợi; cơ chế tạo động lực cho các doanh nghiệp khai thác đa mục tiêu công trình thủy lợi và kiến nghị cơ chế chính sách khuyến khích các doanh nghiệp thực hiện kinh doanh, dịch vụ.

Từ khóa: Tự chủ tài chính, tài chính bền vững, khai thác đa mục tiêu công trình thủy lợi.

Summary: Financial autonomy for enterprises operating irrigation works is associated with financial sustainability for management of irrigation works. However, the investigated irrigation management companies have an average ratio of revenue from providing other irrigation products and services to total revenue of only 9.4 % while 90.6% of revenue from providing public irrigation services is supported by government. From this practice, the authors propose solutions to improve financial autonomy for irrigation management companies so that the company can operate irrigation works properly as meaning of the business including: Implementing multi-purpose exploitation of irrigation works; mechanisms to create incentives for enterprises to exploit multiple purposes of irrigation works and recommend mechanisms and policies to encourage enterprises to conduct business and services.

Keywords: Financial autonomy, sustainable finance, multi-purpose exploitation of irrigation works.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Các doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi (KTCTTL) có đặc thù là chủ yếu hoạt động cung cấp sản phẩm dịch vụ thủy lợi phục vụ nông nghiệp, nông dân, nông thôn vì mục đích an sinh xã hội, nên nhìn chung các công ty hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, khó có khả năng tự chủ hoàn toàn về tài chính. Ở các nước châu Âu, các hệ thống thủy lợi lớn được giao cho các công ty tư nhân quản lý, nhà nước bao cấp một phần. Ở khu vực Châu Á, nơi chiếm 2/3 diện tích được tưới tiêu của thế giới đang

phát triển, quy hoạch tập trung và cách tiếp cận thực hiện từ trên xuống vẫn chiếm ưu thế, mô hình quản lý hệ thống thủy lợi lớn phổ biến là các tổ chức quản lý nhà nước do chính phủ điều hành và được bao cấp phần lớn. Mặc dù có một số phong trào hướng tới cơ chế tự chủ về quản trị và tài chính, nhưng chỉ có một số mô hình quản lý hệ thống thủy lợi lớn ở các nước đang phát triển, ví dụ như hệ thống Shadong ở Trung Quốc là tự chủ về quản trị và tự duy trì tài chính cho các hoạt động quản lý và bảo trì công trình (Bin Liu & Robert Speed, 2009) [1]. Một số nước

như Hàn Quốc, Phillippines chính phủ hỗ trợ toàn bộ kinh phí cho các công ty quản lý khai thác công trình thủy lợi phục vụ cho sản xuất nông nghiệp.

Theo kết quả rà soát, cập nhật số liệu đến nay, cả nước có tổng số 102 đơn vị khai thác công trình thủy lợi, trong đó có 86 công ty khai thác công trình thủy lợi (chiếm 84%), 2 ban quản lý khai thác công trình thủy lợi (5%), 6 trung tâm quản lý thủy lợi (6%) và 5 chi cục thủy lợi (5%) làm nhiệm vụ quản lý, khai thác các công trình thủy lợi (Trung tâm tư vấn PIM, 2024) [2]. Một số nơi có mô hình quản lý, khai thác tốt, phù hợp quy định của pháp luật đã phát huy tốt hiệu quả công trình thủy lợi. Công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi đang từng bước đi vào nề nếp, phục vụ tốt sản xuất, dân sinh. Hoạt động của các doanh nghiệp KTCTTL cơ bản đáp ứng yêu cầu phục vụ sản xuất, dân sinh, một số công ty đã thực hiện mở rộng sản xuất, kinh doanh tăng doanh thu. Tuy nhiên, mặc dù được đầu tư lớn nhưng công tác quản lý, vận hành hệ thống công trình thủy lợi còn bộc lộ nhiều hạn chế, như: Hiệu quả quản lý thấp; bộ máy tổ chức cồng kềnh; đội ngũ cán bộ, nhân viên có xu hướng tăng; năng suất lao động thấp, chất lượng quản trị không cao, công trình xuống cấp nhanh, vi phạm công trình thủy lợi tăng và chưa được giải quyết; sử dụng nước lãng phí. Thực tế cho thấy tiếp cận về quản lý thủy lợi vẫn mang tính đơn ngành, nặng về bao cấp nhà nước, các doanh nghiệp chưa chủ động khai thác tổng hợp công trình thủy lợi, do vậy mà còn nhiều hệ thống công trình thủy lợi có tiềm năng khai thác đa mục tiêu nhưng đã không được tận dụng triệt để, các công ty khai thác công trình thủy lợi (gọi tắt là công ty) chủ yếu dựa vào nguồn thu từ ngân sách nhà nước. Quy định về tài chính trong quản lý, khai thác công trình thủy lợi còn mang nặng tính bao cấp; thiếu động lực để nâng cao năng suất lao động, phương thức cấp phát và nghiệm thu không dựa vào chất lượng dịch vụ.

Với nền kinh tế thị trường có xu hướng dịch chuyển sang phát triển thiên về cung cấp dịch vụ cùng với công nghiệp hóa trong nông nghiệp, tốc độ đô thị hóa nên các nhu cầu sử dụng sản phẩm dịch vụ thủy lợi khác ngày càng tăng. Việc phát triển thủy lợi theo hướng đa

mục tiêu nhằm phát huy hết nguồn lực, mang lại hiệu quả khai thác tối đa nhiệm vụ của công trình thủy lợi góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, tạo việc làm cho nhân dân trong vùng hưởng lợi, đồng thời gia tăng nguồn thu cho doanh nghiệp. Nhà nước đã có chính sách tạo điều kiện cho các doanh nghiệp khai thác tổng hợp công trình thủy lợi để tăng nguồn thu, giảm nhẹ hỗ trợ từ ngân sách nhà nước. Luật thủy lợi quy định tổ chức, cá nhân khai thác công trình thủy lợi được sử dụng nguồn lực được giao để mở rộng khả năng cung cấp sản phẩm, dịch vụ thủy lợi theo quy định của pháp luật (Điều 54). Chính phủ phê duyệt Chiến lược thủy lợi Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 xác định cần rà soát, sắp xếp các doanh nghiệp KTCTTL cấp tỉnh, liên tỉnh; tiếp tục nghiên cứu hướng tới thành lập tổ chức KTCTTL theo hướng cung cấp dịch vụ đa dạng, tự chủ tài chính.

Từ nhu cầu thực tiễn cũng như chủ trương chính sách của nhà nước cho thấy các doanh nghiệp KTCTTL cần phải nâng cao khả năng tự chủ tài chính để giảm nhẹ hỗ trợ từ ngân sách nhà nước. Trong khuôn khổ thực hiện đề tài “Nghiên cứu đề xuất mô hình tổ chức và cơ chế hoạt động của tổ chức khai thác công trình thủy lợi toàn quốc” do Trung tâm tư vấn PIM thực hiện [2], các tác giả đã thực hiện điều tra tại 17 công ty KTCTTL quản lý nhiều loại hình công trình thủy lợi là hồ chứa, trạm bơm, cống lấy nước địa diện cho các vùng miền trên cả nước. Trên cơ sở phân tích cơ sở khoa học và dữ liệu điều tra từ đề tài, bài báo này phân tích thực trạng tài chính, từ đó đề xuất một số giải pháp nâng cao khả năng tự chủ tài chính cho các doanh nghiệp KTCTTL.

2. ĐÁNH GIÁ KHẢ NĂNG TỰ CHỦ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP KHAI THÁC CÔNG TRÌNH THỦY LỢI

2.1. Cơ sở đánh giá khả năng tự chủ tài chính đối với doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi

a. Khả năng tự chủ tài chính đối với các doanh nghiệp KTCTTL:

Tự chủ tài chính đối với các doanh nghiệp

KTCTTL là khả năng tạo ra đủ nguồn thu từ hoạt động của doanh nghiệp cho hoạt động quản lý khai thác công trình thủy lợi, cũng như cho sự tăng trưởng và mở rộng của doanh nghiệp. Điều này có nghĩa là doanh nghiệp không cần phải dựa vào các nguồn tài chính bên ngoài, như nguồn hỗ trợ từ ngân sách nhà nước cho hoạt động của doanh nghiệp. Theo quan điểm tự chủ tài chính đối với các doanh nghiệp KTCTTL gắn liền với tính bền vững về tài chính cho công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi, khả năng tự chủ tài chính đối với các công ty khai thác công trình thủy lợi cần được đánh giá qua 3 chỉ số sau:

- Tỷ lệ giữa tổng nguồn thu so với tổng chi phí. Chỉ số này phản ánh mức độ nguồn thu đảm bảo cho các chi phí quản lý công trình thủy lợi.

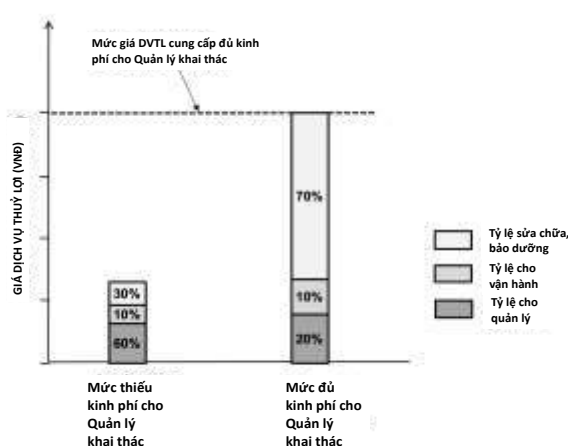
- Tỷ lệ giữa nguồn thu từ hoạt động cung cấp sản phẩm dịch vụ (SPDV) thủy lợi khác và các dịch vụ, kinh doanh so với tổng nguồn thu. Hoạt động của doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi chủ yếu là cung cấp SPDV công ích thủy lợi, dịch vụ thủy lợi khác và các dịch vụ kinh doanh khác, trong đó hoạt động cung cấp dịch vụ công ích thủy lợi hiện nay do ngân sách nhà nước hỗ trợ và các hoạt động cung cấp sản phẩm dịch vụ thủy lợi khác và các dịch vụ kinh doanh có nguồn thu ngoài hỗ trợ của ngân sách nhà nước. Chỉ số này phản ánh mức độ doanh nghiệp phải dựa vào các nguồn tài chính bên ngoài, như nguồn hỗ trợ từ ngân sách nhà nước cho hoạt động quản lý khai thác công trình thủy lợi

- Tỷ lệ chi phí cho bảo trì công trình thủy lợi là tỷ lệ giữa chi phí cho bảo trì công trình thủy lợi so với tổng chi phí. Chỉ số này phản ánh mức độ đảm bảo việc bảo dưỡng, bảo trì cơ sở hạ tầng hiện có để duy trì việc cung cấp các dịch vụ cho người sử dụng dịch vụ thủy lợi ở mức thỏa đáng và cho phép các công trình thủy lợi có thể hoạt động trong suốt vòng đời theo thiết kế.

b) Tỷ lệ chi phí cho bảo trì công trình thủy lợi:

Từ phân tích về chi phí quản lý khai thác của

một hệ thống công trình thủy lợi, Burton (2010) [3] cho thấy rằng tại một hệ thống tưới tự chảy được bảo trì tốt và hoạt động hiệu quả, kinh phí cho duy tu bảo dưỡng chiếm tới 70% chi phí quản lý khai thác. Khi kinh phí cho quản lý khai thác công trình không đủ, tỷ trọng chi phí quản lý hành chính sẽ chiếm tỷ lệ tương đối cao so với tổng chi phí quản lý khai thác và so với chi phí bảo trì, bảo dưỡng (Hình 1). Tuy nhiên, khi kinh phí được cung cấp đầy đủ cho nhu cầu bảo trì thực tế, thì phần chi phí quản lý hành chính tương tự sẽ tương ứng với tỷ lệ hợp lý hơn so với các thành phần khác và tổng chi phí quản lý khai thác. Trong bối cảnh hiện nay, giá dịch vụ thủy lợi chưa được tính đúng, tính đủ thì mức chi phí cho bảo trì công trình thủy lợi để đảm bảo cho bền vững công trình tối thiểu là 30%. Mức chi phí này cơ bản phù hợp với mức chi phí trung bình cho các loại hình công trình theo Thông tư 05/2019/TT-BNNPTNT quy định chế độ, quy trình bảo trì tài sản kết cấu hạ tầng thủy lợi. Theo đó, quy định mức chi phí bảo trì tài sản kết cấu hạ tầng thủy lợi được quy định theo tỷ lệ % tổng chi phí sản xuất kinh doanh từ sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi trong 01 năm của tổ chức, cá nhân khai thác công trình (đơn vị tính là tỷ lệ %) như ở Bảng 1.



Hình 1: Kinh phí cho quản lý khai thác hệ thống thủy lợi trong 02 trường hợp: Đủ kinh phí và thiếu kinh phí (Burton, 2010)

Bảng 1: Mức chi phí bảo trì tài sản kết cấu hạ tầng thủy lợi

TT	Vùng	Biện pháp công trình		
		Công trình trọng lực	Công trình động lực	Kết hợp động lực và trọng lực
1	Miền núi phía Bắc	≥ 26	≥ 15	≥ 19
2	Đồng bằng sông Hồng	≥ 23	≥ 18	≥ 21
3	Trung bộ	≥ 28	≥ 16	≥ 20
4	Tây Nguyên	≥ 26	≥ 15	≥ 19
5	Đông Nam bộ	≥ 33	≥ 21	≥ 26
6	Đồng bằng sông Cửu Long	≥ 45	≥ 25	≥ 35

c) Các tiêu chí đánh giá khả năng tự chủ tài chính đối với các doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi:

Khả năng tự chủ tài chính cho các doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi được đánh giá qua

3 chỉ số: Tỷ lệ giữa tổng nguồn thu so với tổng chi phí, tỷ lệ giữa nguồn thu từ hoạt động của doanh nghiệp so với tổng nguồn thu, tỷ lệ chi phí cho bảo trì công trình thủy lợi như ở Bảng 2.

Bảng 2: Đánh giá khả năng tự chủ tài chính đối với các công ty khai thác công trình thủy lợi

Mức độ tự chủ tài chính	Chỉ số đánh giá
Tự chủ tài chính	- Tỷ lệ giữa tổng nguồn thu so với tổng chi phí $\geq 100\%$ - Tỷ lệ giữa nguồn thu từ hoạt động cung cấp SPDV thủy lợi khác và các dịch vụ, kinh doanh so với tổng nguồn thu là 100% - Tỷ lệ chi phí cho bảo trì công trình thủy lợi $\geq 70\%$
Mức tự chủ tài chính chấp nhận được	- Tỷ lệ giữa tổng nguồn thu so với tổng chi phí $\geq 100\%$ - Tỷ lệ giữa nguồn thu từ hoạt động cung cấp SPDV thủy lợi khác và các dịch vụ, kinh doanh so với tổng nguồn thu $\geq 50\%$ đối với công ty quản lý nhiều công trình hồ chứa; $\geq 20\%$ đối với công ty quản lý ít hay không có công trình hồ chứa. - Tỷ lệ chi phí cho bảo trì công trình thủy lợi đạt được yêu cầu của Thông tư 05/2019/TT-BNNPTNT
Mức tự chủ tài chính thấp (chưa tự chủ tài chính)	- Tỷ lệ giữa tổng nguồn thu so với tổng chi phí $\geq 100\%$ - Tỷ lệ giữa nguồn thu từ hoạt động cung cấp SPDV thủy lợi khác và các dịch vụ, kinh doanh so với tổng nguồn thu $< 50\%$ đối với công ty quản lý nhiều công trình hồ chứa; $< 20\%$ đối với công ty quản lý ít hay không có công trình hồ chứa. - Tỷ lệ chi phí cho bảo trì công trình thủy lợi không đạt được yêu cầu của Thông tư 5/2019/TT-BNNPTNT

2.2. Đánh giá khả năng tự chủ tài chính của các công ty khai thác công trình thủy lợi

2.2.1. Thực trạng tài chính của các công ty khai thác công trình thủy lợi

a) Nguồn thu:

Những năm gần đây, cùng với thực hiện cơ chế đặt hàng, nhiều công ty đã thực hiện mở rộng sản xuất, kinh doanh để tăng doanh thu, khai thác triệt để các nguồn thu từ dịch vụ cấp nước, tận dụng cơ sở hạ tầng, tiềm lực tài

chính và nguồn nhân lực giàu kinh nghiệm để tổ chức các dịch vụ cung ứng, lắp đặt sửa chữa thiết bị cơ khí, xây dựng công trình, tư vấn thiết kế công trình thủy lợi. Đã có những đơn vị khai thác có tỷ trọng doanh thu khai thác tổng hợp lớn hơn doanh thu hoạt động công ích đảm bảo nguồn thu ổn định, bù đắp một phần kinh phí cho cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thủy lợi. Thực trạng tài chính của các công ty KTCTTL được phân tích chi tiết qua kết quả nguồn thu năm 2022 của 17 công ty KTCTTL điều tra như ở Bảng 3.

Bảng 3: Tỷ lệ các nguồn thu của các công ty khai thác công trình thủy lợi

TT	Công ty KTCTTL	Doanh thu (tr.đ)	Tỷ lệ (%)			
			Dịch vụ công ích thủy lợi	Dịch vụ thủy lợi khác	Dịch vụ, kinh doanh khác	Tổng cộng
1	Thái Nguyên	60.418	82	18		100
2	Nam Đuống	88.253	100			100
3	Hải Dương	150.000	98	2		100
4	Hưng Yên	157.407	95	5		100
5	Hà Nam	97.851	100			100
6	Nam Ninh	53.818	100			100
7	Mỹ Thành	15.057	100			100
8	Ý Yên	46.936	100			100
9	Bắc Sông Mã	89.692	94	3	3	100
10	Nam Sông Mã	54.749	99,8	0,2		100
11	Nam Hà Tĩnh	50.392	81	17	2	100
12	Thừa Thiên.-Huế	33,726	97,4	1	2,6	100
13	Ninh Thuận	90.767	72	28	0,6	100
14	Gia Lai	49.500	59,6	40,4	0	100
15	Bình Phước	23.745,7	80	20		100
16	Tây Ninh	79,633	90,1	9,9	0	100
17	Trà Vinh	86.297	100			100
	Bình quân	77,340	90.6	9.1	0.3	100

Nguồn: Kết quả điều tra 2022

Kết quả doanh thu bình quân của 17 công ty KTCTTL lợi là 77.34 tỷ đồng/năm, nhưng nguồn thu chủ yếu từ tiền hỗ trợ SPDV công ích thủy lợi chiếm tới 90,6%, nguồn thu từ các dịch vụ thủy lợi khác chỉ có 9,1%. Một số doanh nghiệp có nguồn thu từ tiền hỗ trợ SPDV công ích thủy lợi chiếm 100% như các công ty khai thác công trình thủy lợi Nam Đuống, Hà Nam, Nam Ninh, Mỹ Thành, Ý Yên. Trong số các công ty điều tra chỉ có 11 công ty thực hiện cung cấp sản phẩm dịch vụ thủy lợi khác. Theo tỷ lệ nguồn thu, một số công ty có nguồn thu từ dịch vụ thủy lợi khác lớn như các Công ty khai thác công trình thủy lợi Gia Lai, Ninh Thuận có nguồn thu từ dịch vụ thủy lợi khác tương ứng 40,4%, 28% tổng doanh thu. Trong khi đó, hầu hết các công ty có nguồn thu từ dịch vụ thủy lợi khác không nhiều. Các công ty có nguồn thu từ dịch vụ thủy lợi khác lớn chủ yếu là từ cung cấp các dịch vụ cấp nước thô cho sinh hoạt và công nghiệp, tiêu thoát nước khu công nghiệp và đô

thị hay dịch vụ cấp nước cho phát điện và khu công nghệ cao. Ngoài ra một số doanh nghiệp thực hiện các hoạt động như tư vấn thiết kế xây dựng, giám sát xây dựng thi công một số công trình xây dựng như giao thông, thủy lợi, hạ tầng kỹ thuật, nhưng có nguồn thu rất hạn chế, khoảng vài trăm triệu đến 2 tỷ đồng.

a) Chi phí cho bảo trì công trình:

Các công ty chi phí cho quản lý khai thác công trình thủy lợi theo Thông tư 73/2018/TT-BTC, trong đó có các mục chi chủ yếu là: Chi cho công tác vận hành, chi bảo trì công trình thủy lợi, chi khấu hao tài sản cố định, chi quản lý doanh nghiệp và các khoản chi khác. Kết quả phân tích tài chính của các công ty khai thác công trình thủy lợi điều tra được thể hiện ở Bảng 4 cho thấy tổng chi phí của các công ty bình quân của các công ty là 67 tỷ đồng/năm, tức là chi phí cho hoạt động quản lý khai thác công trình thủy lợi cơ bản là tương ứng với nguồn thu của các công ty. Chi phí bình quân cho lương là 45,9%, chi cho điện

là 11,1% và chi cho bảo trì là 24,3%. Công ty Trà Vinh có tỷ lệ chi phí cho bảo trì tới 71,1% cũng là tình hình chung của các đơn vị khai thác công trình thủy lợi ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Đặc điểm chung của các công trình thủy lợi vùng Đồng bằng sông Cửu Long là ít công trình đầu mối, chủ yếu là hệ thống kênh rạch tự nhiên nên chi phí cho vận hành công trình thấp,

trong khi chi phí cho bảo trì công trình, chủ yếu là nạo vét kênh rạch cao. Ngược lại, có 8 công ty có tỷ lệ chi phí cho bảo trì công trình thấp, không đạt tỷ lệ chi phí bảo trì theo quy định. Một số công ty có tỷ lệ chi phí cho bảo trì khá thấp, như các công ty Hải Dương, Bắc Sông Mã, Nam Hà Tĩnh có tỷ lệ chi phí cho bảo trì tương ứng chỉ là 7,4; 9,7; và 12,8%.

Bảng 4: Tỷ lệ chi phí của các công ty khai thác công trình thủy lợi

TT	Công ty KTCTTL	Tổng chi (tr.đ)	Lương (%)	Điện (%)	Bảo trì (%)	Khác (%)	Tổng (%)
1	Thái Nguyên	60.418	37,2	5,6	22,3	34,9	100
2	Nam Đuống	88.253	34,0	17,0	23,8	25,2	100
3	Hải Dương	140.305	58,7	21,1	7,4	12,8	100
4	Hưng Yên	156.037	59,0	16,0	12,7	12,3	100
5	Hà Nam	97.851	47,1	19,9	15,1	17,8	100
6	Nam Ninh	46.898	41,6	14,4	41,8	2,2	100
7	Mỹ Thành	12.854	56,8	9,9	21,7	11,7	100
8	Ý Yên	41.076	50,4	14,6	23,4	11,6	100
9	Bắc Sông Mã	87.705	43,7	16,4	9,7	30,1	100
10	Nam Sông Mã	40.017	64,2	18,0	16,6	1,2	100
11	Nam Hà Tĩnh	47.489	56,4	0,2	12,8	30,6	100
12	Thừa T.- Huế	29.974	40,3	22,9	16,2	20,6	100
13	Ninh Thuận	85.976	29,7	5,0	35,9	29,4	100
14	Gia Lai	38.158	68,7	2,6	19,4	9,3	100
15	Bình Phước	6.900	60,9	0,0	33,3	5,8	100
16	Tây Ninh	77.052	41,6	5,8	31,1	21,5	100
17	Trà Vinh	77.242	10,5	0,2	71,1	18,2	100
	Bình quân	67.039	45,9	11,1	24,3	18,7	100

Nguồn: Kết quả điều tra 2022

2.2.2. Đánh giá khả năng tự chủ tài chính của các công ty khai thác công trình thủy lợi

1. Tỷ lệ giữa tổng nguồn thu và tổng chi phí:

Với các công ty khai thác công trình thủy lợi, 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 là do Nhà nước quy định, các công ty hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, nguồn thanh toán cho các sản phẩm của các công ty phần lớn do ngân sách nhà nước cấp phát do vậy hầu hết các công ty có nguồn thu đảm bảo cân đối cho các chi phí quản lý công trình thủy lợi. Các công ty đều có tỷ lệ giữa tổng nguồn thu và tổng chi phí bằng hoặc lớn hơn 100%, có lợi nhuận rất thấp vì kinh phí hỗ trợ sản phẩm dịch vụ thủy lợi mục

tiêu là để cho quản lý công trình, còn lại lợi nhuận chủ yếu là kết quả kinh doanh của khai thác tổng hợp. Một số công ty sử dụng kết quả kinh doanh khai thác tổng hợp để bù đắp cho chi phí hoạt động công ích. Tuy nhiên nhìn chung các công ty không chủ động được nguồn vốn trong hoạt động sản xuất, nhiều công ty gặp khó khăn trong cân đối tài chính hàng năm, có nguồn thu không bù đắp được chi phí khiến cho hoạt động của công ty gặp nhiều khó khăn. Các công ty bị động trong điều hành công việc do đầu vào là các khoản chi phí sản xuất theo cơ chế thị trường, theo giá cả thị trường và chi theo dự toán. Khoản kinh phí hỗ trợ tiền SPDV công ích thủy lợi còn thấp chưa đủ bù đắp chi phí hoạt động công ích của các công ty. Chỉ có một số địa phương có hỗ trợ ngân sách thực hiện hỗ

trợ tài chính cho các doanh nghiệp. Ngoài ra, do các định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí sản xuất, định mức lao động chưa phù hợp do người lập, thời gian lập không theo kịp sự biến động của giá thành dịch vụ và chi phí sản xuất thực tế từ đó không bảo đảm được cân đối tài chính. Đối với các công ty KTCTTL là doanh nghiệp có 100% vốn nhà nước, lợi nhuận của doanh nghiệp là một trong các chỉ tiêu đánh giá xếp loại doanh nghiệp như quy định của Bộ Tài chính. Chính vì vậy, mặc dù nguồn hỗ trợ công ích không đáp ứng được yêu cầu nhưng các công ty đều phải duy trì tiền lãi tượng trưng, mức lãi của năm sau phải duy trì lớn hơn năm trước.

2. Tỷ lệ giữa nguồn thu từ hoạt động cung cấp sản phẩm dịch vụ thủy lợi khác và các dịch vụ, kinh doanh so với tổng nguồn thu:

Kết quả phân tích nguồn thu của 17 công ty KTCTTL cho thấy các công ty có tỷ lệ trung bình giữa nguồn thu từ hoạt động cung cấp sản phẩm dịch vụ thủy lợi khác và các dịch vụ, kinh doanh so với tổng nguồn thu chỉ là 9,4%, trong đó chủ yếu là từ các hoạt động cung cấp sản phẩm dịch vụ thủy lợi khác. Các Công ty khai thác công trình thủy lợi Ninh Thuận, Gia Lai có nguồn thu từ hoạt động cung cấp sản phẩm dịch vụ thủy lợi khác và các dịch vụ, kinh doanh so với tổng nguồn thu tương ứng là 28,6 và 40,4% gần đạt yêu cầu để tự chủ tài chính ở mức chấp nhận được.

3. Tỷ lệ chi phí cho bảo trì công trình thủy lợi:

Kết quả phân tích chi phí của 17 công ty KTCTTL cho thấy các công ty có tỷ lệ chi phí cho bảo trì bình quân là 24,3%, có 9 công ty đạt tỷ lệ chi phí bảo trì theo quy định, nhưng còn 8 công ty không đạt tỷ lệ chi phí bảo trì theo quy định. Nguyên nhân chủ yếu đối với các công ty có tỷ lệ chi phí cho bảo trì thấp là do tỷ lệ chi cho lương cao và do các định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí sản xuất, định mức lao động chưa phù hợp với thực tế. Nhiều công ty ưu tiên cho các chi phí về quản lý, chi lương trước còn lại mới chi cho bảo trì công trình.

Kết quả phân tích đánh giá theo các chỉ số đánh giá cho thấy trong số các công ty KTCTTL

được điều tra, chỉ có công ty Ninh Thuận, công ty Gia Lai cơ bản đạt yêu cầu tự chủ tài chính ở mức chấp nhận được do các công ty này có tỷ lệ chi phí cho bảo trì công trình theo quy định và có tỷ lệ giữa nguồn thu hoạt động cung cấp sản phẩm dịch vụ thủy lợi khác và các dịch vụ, kinh doanh so với tổng nguồn thu cao. Các công ty Thái Nguyên, Bình Phước cũng gần đạt yêu cầu tự chủ tài chính ở mức chấp nhận được do các công ty này có tỷ lệ chi phí cho bảo trì công trình theo quy định và có tỷ lệ giữa nguồn thu hoạt động cung cấp sản phẩm dịch vụ thủy lợi khác và các dịch vụ, kinh doanh so với tổng nguồn thu cũng khá tốt, tương ứng là 18; 28,6; 20%. Các công ty còn lại đều chưa tự chủ tài chính hay nói cách khác là tự chủ tài chính ở mức thấp. Kết quả đánh giá khả năng tự chủ tài chính thấp của các công ty điều tra cũng phản ánh bức tranh chung về khả năng tự chủ tài chính của các doanh nghiệp KTCTTL trên cả nước.

Các công ty KTCTTL hiện nay có khả năng tự chủ tài chính thấp là do một số nguyên nhân chính là:

- Tiếp cận về quản lý thủy lợi vẫn mang tính đơn ngành, nặng về bao cấp nhà nước, các doanh nghiệp chưa chủ động khai thác tổng hợp công trình thủy lợi. Do vậy mà còn nhiều hệ thống công trình thủy lợi có tiềm năng khai thác để cấp nước sạch nông thôn, cấp và tiêu thoát nước đô thị, công nghiệp, dịch vụ cũng như cho nông nghiệp công nghệ cao, nhưng đã không được tận dụng triệt để.

- Hệ thống pháp luật về quản lý tài nguyên nước, thủy lợi và an toàn đập, hồ chứa nước đã cơ bản đầy đủ nhưng vẫn còn chưa đồng bộ dẫn đến khó khăn vướng mắc trong việc thực thi các chính sách pháp luật. Còn những nội dung còn chưa phù hợp với đặc thù của ngành nên triển khai gặp nhiều khó khăn, còn thiếu chính sách khuyến khích, tạo động lực trong công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi; Đặc biệt là thiếu cơ chế để phát huy tiềm năng, lợi thế về đất đai, nước, cơ sở hạ tầng và các nguồn lực khác hay cơ chế khuyến khích, ưu đãi cho các doanh nghiệp KTCTTL thực hiện khai thác tổng hợp,

đa mục tiêu công trình thủy lợi.

- Quy định về quản lý tài sản kết cấu hạ tầng thủy lợi nói riêng nhiều điểm chưa rõ ràng, nên việc các doanh nghiệp chủ động liên doanh, liên kết khai thác, sử dụng tài sản công rất hạn chế; pháp luật về quản lý, bảo đảm an toàn đập, hồ chứa nước quy định rất nhiều nội dung, yêu cầu phải thực hiện nhưng kết quả đạt được chưa như mong muốn.

3. ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP NÂNG CAO KHẢ NĂNG TỰ CHỦ TÀI CHÍNH CHO CÁC DOANH NGHIỆP KHAI THÁC CÔNG TRÌNH THỦY LỢI

3.1. Thực hiện khai thác đa mục tiêu công trình thủy lợi

1. Xây dựng phương án, kế hoạch khai thác đa mục tiêu công trình thủy lợi:

- *Để có thể phát huy được hoạt động sản xuất kinh doanh, công ty cần phải có chiến lược phát triển rõ ràng, cụ thể phải năng động nắm bắt và khai thác các tiềm năng của hệ thống và nguồn lực được giao*

- *Cần tăng sức cạnh tranh theo cơ chế thị trường để thực hiện tư vấn thiết kế, xây dựng công trình thủy lợi và thực hiện các dự án đầu tư phát triển các lĩnh vực theo hướng liên doanh, liên kết; khai thác tiềm năng quỹ đất hiện có, tận dụng các nguồn lực để kinh doanh tổng hợp, hoạt động dịch vụ để đáp ứng nhu cầu xã hội, phát triển kinh tế, nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả doanh nghiệp.*

- Với nhiều tiềm năng về tài nguyên (nước, đất đai, khoáng sản, du lịch...), lợi thế về kết cấu hạ tầng công trình, các công ty cần xây dựng phương án, kế hoạch khai thác để xin phép Chủ sở hữu và cấp thẩm quyền cho đầu tư hoặc hợp tác với các nhà đầu tư, mở rộng sản xuất kinh doanh. Các phương án, kế hoạch khai thác sử dụng đa mục tiêu hồ chứa nước, như hoạt động trồng cây lâu năm trong vùng bán ngập, xây dựng nhà máy nước, kinh doanh du lịch dịch vụ.

- Cần hoàn tất thủ tục quyết định giao đất công trình (Cống, kênh dẫn) và đất các vùng phụ cận cho doanh nghiệp KTCTTL quản lý để có cơ sở triển khai các phương án, kế hoạch khai thác

tổng hợp công trình thủy lợi

- Để phát triển bền vững tài nguyên nước, bảo vệ môi trường kết hợp khai thác đa mục tiêu vùng lòng hồ chứa cần có quy hoạch tổng thể gắn liền với quy hoạch phát triển kinh tế xã hội của địa phương làm cơ sở để thực hiện quy hoạch chuyên ngành các lĩnh vực hoạt động trong lòng hồ chứa, phân vùng loại hình sản phẩm dịch vụ, triển khai các phương án, kế hoạch thực hiện hoạt động kinh doanh tổng hợp.

- Để triển khai thu tiền cung cấp SPDV tiêu thoát nước cho khu công nghiệp thì hệ thống công trình thủy lợi cần được đầu tư đồng bộ từ đầu mối đến nội đồng.

- Thực hiện kinh doanh tổng hợp, phải kiên trì nguyên tắc “tự lực cánh sinh là chính, hỗ trợ nhà nước là phụ”. Phát triển kinh tế thế giới cận đại và hiện tại chứng minh ở điều kiện thực lực tương đối yếu, dựa vào vốn tự có, chỉ có thể chọn trước tiên những dịch vụ có vốn đầu tư ít, hiệu quả nhanh, những hạng mục “ngắn, bằng, nhanh”, hiệu ích cao, chỉ có như vậy mới có thể tích lũy dần dần, từng bước lớn mạnh lên [4].

- Phát triển nguồn vốn, đưa ra thông tin kinh tế kỹ thuật, tổ chức các phương thức như kinh doanh và hợp tác kinh tế kỹ thuật trong ngoài nước, để không những triển khai kinh doanh thủy lợi tổng hợp, mà còn trở thành một thực thể kinh tế thật sự.

3.2. Cơ chế tạo động lực cho các doanh nghiệp khai thác đa mục tiêu công trình thủy lợi

- Các công ty cần được tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong sử dụng nguồn thu từ cung cấp dịch vụ khác theo quy định của Luật Thủy lợi, quyết định sử dụng nguồn thu từ các hoạt động kinh doanh dịch vụ để bù đắp các chi phí quản lý vận hành, bảo trì công trình, hiện đại hóa công tác quản lý

- Hàng năm nên giao chỉ tiêu khai thác SPDV thủy lợi khác cho các công ty với các công trình có tiềm năng khai thác tổng hợp

- Nguồn thu từ SPDV thủy lợi khác cần dành một phần cho công tác bảo trì công trình thủy

lợi. Xây dựng Quỹ bảo trì công trình thủy lợi từ nguồn thu SPDV thủy lợi khác. Cho phép trích 10-15% nguồn thu từ cung cấp SPDV thủy lợi khác chi tăng thêm tiền lương cho người lao động để tạo động lực khai thác đa mục tiêu công trình thủy lợi

- Các đơn vị có nguồn thu từ SPDV thủy lợi khác được sử dụng nguồn thu cho đầu tư, liên danh liên kết với các nhà đầu tư ngoài ngành để khai thác tổng hợp công trình thủy lợi

- Cho phép cán bộ, công nhân trong đơn vị góp vốn đầu tư kinh doanh sản phẩm dịch vụ thủy lợi khác.

3.3. Kiến nghị cơ chế chính sách khuyến khích các doanh nghiệp thực hiện kinh doanh, dịch vụ

- Cần chỉnh sửa, hoàn thiện Nghị định số 96/2018/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết giá sản phẩm, dịch vụ thủy lợi và hỗ trợ tiền sản phẩm, dịch vụ công ích thủy lợi để tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp KTCTTL thực hiện tốt dịch vụ tưới tiêu cho nông nghiệp và các dịch vụ thủy lợi khác. Cần hướng dẫn cụ thể về định giá cho một số sản phẩm dịch vụ thủy lợi khác như: Khai thác cát, sản xuất điện mặt trời, trồng cây lâu năm ở vùng bán ngập, du lịch sinh thái. Xây dựng phương án giá thủy lợi khác hợp lý sẽ tạo động lực cho các doanh nghiệp khai thác tối đa sản phẩm, dịch vụ thủy lợi khác để tăng nguồn thu, giảm hỗ trợ từ ngân sách nhà nước.

- Cần hướng dẫn cụ thể, rõ ràng về thực hiện khai thác tiềm năng quỹ đất của hồ chứa theo đặc thù của ngành của Luật Thủy lợi phù hợp với các Luật chuyên ngành liên quan như Luật Tài nguyên nước, Luật Bảo vệ Môi trường để khuyến khích các doanh nghiệp triển khai mở rộng, đẩy mạnh các hoạt động khai thác đa mục tiêu công trình thủy lợi;

- Các hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi phải có Giấy phép được quy định tại Điều 44 Luật Thủy lợi (2017), tuy nhiên theo quy định tại khoản 3 Điều 24 Thông tư 05/2018/TT-BNNPTNT việc sử dụng trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi thực hiện

theo quy định của pháp luật về quản lý đất đai. Do vậy cần chỉnh sửa sự chồng chéo giữa các quy định của Luật đất đai và Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp để cho Công ty khai thác thủy lợi được sử dụng phần diện tích đất vùng bán ngập, đất nằm trong vùng phụ cận công trình thủy lợi để khai thác, kinh doanh tăng thêm nguồn thu. Doanh nghiệp KTCTTL có thể sử dụng vùng bán ngập, mặt nước ở các hồ chứa để cho thuê, liên doanh đầu tư trồng cây lâu năm phù hợp với mục đích sử dụng đất, xây dựng nhà máy điện mặt trời, các mỏ khai thác cát, được hưởng lợi từ các hoạt động này qua cơ chế thu tiền sử dụng mặt đất, mặt nước, không gian,...

- Quy định về tỷ lệ % diện tích mặt nước hồ được lắp các tấm pin mặt trời để bảo đảm an toàn trong quá trình quản lý vận hành và bảo vệ môi trường nước.

- Đơn giản hóa thủ tục xin cấp phép kinh doanh khai thác tài nguyên nước tại các hồ cho doanh nghiệp, người dân thuê mặt nước hay nuôi trồng thủy sản

4. KẾT LUẬN

Kết quả phân tích tài chính cho thấy các công ty KTCTTL được điều tra có tỷ lệ nguồn thu hoạt động cung cấp sản phẩm dịch vụ thủy lợi khác và các dịch vụ, kinh doanh so với tổng nguồn thu trung bình chỉ là 9,4%, trong khi đó nguồn thu từ hoạt động cung cấp SPDV công ích thủy lợi là 90,6% từ ngân sách nhà nước hỗ trợ. Đánh giá theo các chỉ số đánh giá thì chỉ có công ty Ninh Thuận, công ty Gia Lai cơ bản đạt yêu cầu tự chủ tài chính ở mức chấp nhận được, các công ty còn lại đều chưa tự chủ tài chính hay nói cách khác là tự chủ tài chính ở mức thấp. Kết quả đánh giá khả năng tự chủ tài chính thấp của các công ty điều tra cũng phản ánh bức tranh chung về khả năng tự chủ tài chính của các doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi trên cả nước. Một số giải pháp nâng cao khả năng tự chủ tài chính cho các công ty khai thác công trình thủy lợi để cho công ty vận hành hoạt động của công ty khai thác công trình thủy lợi đúng nghĩa doanh nghiệp là: Thực hiện khai

thác đa mục tiêu công trình thủy lợi; cơ chế tạo động lực cho các doanh nghiệp khai thác đa mục tiêu công trình thủy lợi và kiến nghị cơ chế chính sách khuyến khích các doanh nghiệp thực hiện kinh doanh, dịch vụ. Các công ty cần thực hiện các hoạt động kinh doanh khai thác tổng

hợp nhằm khai thác tối đa tiềm năng và lợi thế của công trình tạo thêm nguồn thu cho đơn vị, giảm dần bao cấp từ ngân sách nhà nước để nâng cao khả năng tự chủ tài chính gắn liền với tính bền vững về tài chính cho công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Bin Liu & Robert Speed, 2009. Water Resources Management in the People's Republic of China. *Water Resources Development*, Vol. 25, No. 2, 193–208, June 2009
- [2] Trung tâm PIM, 2024. Báo cáo tổng hợp Đề tài: Nghiên cứu đề xuất mô hình tổ chức và cơ chế hoạt động của tổ chức khai thác công trình thủy lợi toàn quốc
- [3] Burton, M. A. (2010). *Irrigation Management: Principles and Practices*. Wallingford, United Kingdom: Centre for Agriculture and Bioscience International (CABI).
- [4] Tổng cục phòng chống thiên tai, 2020. Tài liệu tham khảo: Kinh doanh tổng hợp thủy lợi nước cộng hòa nhân dân Trung Hoa.