

ĐÁNH GIÁ QUÁ TRÌNH THỰC THI CHÍNH SÁCH MIỄN THUỶ LỢI PHÍ Ở ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG

PGS.TS. Nguyễn Văn Song

Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội

Email:nguyenvansong@yahoo.com

Mục tiêu chính của bài viết là phản ánh cứu tình hình thực thi chính sách miễn thủy lợi phí (TLP) ở khu vực Đồng bằng sông Hồng; nghiên cứu sử dụng các phương pháp phân tích truyền thống; kết quả nghiên cứu cho thấy rằng: chính sách miễn TLP trực tiếp tác động làm giảm chi phí sản xuất (CPSX), đồng thời tăng thu nhập cho các hộ nông dân sản xuất nông nghiệp. Tuy nhiên, chính sách này cũng đã bộc lộ một số hạn chế trong quá trình thực thi như giảm ý thức của người dân trong việc sử dụng tiết kiệm nước; giảm ý thức bảo vệ công trình thủy lợi và ý thức trong thanh toán nợ đọng TLP; mất công bằng giữa các hộ có nhiều diện tích canh tác ở đầu hệ thống và cuối hệ thống; giảm diện tích một số cây trồng vụ đông do tính phức tạp về lịch tưới của cây vụ đông, kết quả này chỉ ra rằng chính sách miễn TLP cần cụ thể hơn, rõ ràng hơn cho các mùa vụ, cây trồng và đối tượng được hưởng lợi.

Từ khóa: Đánh giá, thực thi, miễn thủy lợi phí, chi phí, hộ nông dân.

1. Đặt vấn đề

Nhằm trợ cấp một phần đầu vào cho nông dân, bắt đầu từ năm 2007, Chính phủ đã ban hành Nghị định 154/2007/NĐ-CP về miễn thủy lợi phí cho sản xuất nông nghiệp [1] và đến đầu năm 2008 Nghị định 115/2008/NĐ-CP của Chính phủ ra đời nhằm hoàn thiện, sửa đổi Nghị định 154 của năm 2007. Về các chính sách này có quan điểm cho rằng không nên miễn thủy lợi phí bởi vì sẽ tạo ra sức ỳ trong sản xuất, gây nên tình trạng sử dụng lãng phí nguồn nước và giảm mức cạnh tranh trong sản xuất [4]. Ngược lại, một số ý kiến cho rằng, để giảm bớt chi phí sản xuất nông nghiệp cho nông dân thì nên miễn thủy lợi phí.

Vậy, các mặt tích cực và hạn chế của chính sách miễn thủy lợi phí như thế nào? Chính sách này ảnh hưởng như thế nào tới chi phí sản xuất một số cây trồng của hộ nông dân (trường hợp nghiên cứu ở đồng bằng sông Hồng - ĐBSH)? Những vướng mắc gì cần phải tháo gỡ?

Mục đích của nghiên cứu này là đánh giá tình hình thực thi chính sách miễn thủy lợi phí đến chi phí sản xuất của các hộ nông dân và công tác quản lý thủy nông các cấp ở khu vực ĐBSH, đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện quá trình thực thi chính sách.

2. Phương pháp nghiên cứu

2.1. Nguồn số liệu thứ cấp

Để phân tích tình hình thực thi chính sách miễn thủy lợi phí ở các cấp, nguồn số liệu tổng thể về thủy lợi phí, các hoạt động của các tổ chức dịch vụ thủy lợi được thu thập từ các bộ phận như Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (PTNT), Sở Nông nghiệp và PTNT các tỉnh thuộc ĐBSH. Nội dung chính và các tiêu chí thu thập thuộc về tình hình thực thi chính sách thủy lợi phí và chính sách miễn thủy lợi phí trong những năm gần đây (từ năm 2006 đến năm 2009). Nguồn số liệu này thể hiện trước và sau một năm bắt đầu chính sách miễn thủy lợi phí được thực thi rộng rãi trên toàn quốc.

2.2. Nguồn số liệu sơ cấp

Để có số liệu phân tích tác động trực tiếp hoặc gián tiếp của quá trình thực thi chính sách miễn thủy lợi phí tới các cấp địa phương, tới chi phí sản xuất của hộ nông dân, nguồn số liệu được điều tra thông qua phỏng vấn trực tiếp bằng phiếu câu hỏi đã được chuẩn bị sẵn, phỏng vấn thử và hoàn thiện đối với các chủ nhiệm hợp tác xã (HTX) dùng nước, các hộ nông dân thuộc bốn tỉnh ĐBSH đã thực hiện thực thi chính sách miễn thủy lợi phí được ít nhất là 1 năm (tính đến đầu năm 2008) là Hải Dương, Hưng Yên, Vĩnh Phúc và Nam Định. Số mẫu đã điều tra là 32 HTX dùng nước nhằm tìm hiểu sự khác nhau, những thuận lợi khó khăn về tất cả các mặt cơ chế, chính sách, thực thi trước và sau khi miễn TLP; và 120 hộ nông dân được chọn ngẫu nhiên và phân tổ theo các tiêu chí đã được xác định nhằm đánh giá chính sách miễn TLP đã ảnh hưởng tới chi phí sản xuất, thuận lợi, khó khăn đối với sản xuất nông nghiệp của hộ.

2.3. Phương pháp phân tích và xử lý số liệu

Để thực hiện và phân tích những mục tiêu đã đề ra, của nghiên cứu sử dụng chủ yếu các phương pháp điều tra và phân tích số liệu sau đây: *Phương pháp hạch toán chi phí và tính giá thành sản phẩm*, tính toán giá thành một số sản phẩm chủ yếu trong nông nghiệp (lúa, rau màu), từ đó tính được lợi ích tăng (giảm) chi phí trong sản xuất khi các sản phẩm nông nghiệp được hạch toán trong trường hợp miễn thủy lợi phí; *Phương pháp so sánh*, sử dụng để so sánh đánh giá lợi ích, chi phí, mặt tích cực và hạn chế mà những người nông dân là những người được hưởng lợi trước và sau khi thực thi chính sách miễn thủy lợi phí diễn ra; *Phương pháp phỏng vấn có sự tham gia của người dân* nhằm tìm hiểu những thuận lợi, khó khăn trực tiếp từ cán bộ các cấp, cộng đồng những người dân được hưởng lợi, hoặc không được hưởng lợi từ chính sách miễn thủy lợi phí nhằm phân tích những bất cập trong quá trình thực thi dưới góc độ ý kiến của những người thực thi và những người hưởng lợi.

3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

3.1. Đánh giá công tác thực thi chính sách ở ĐBSH

3.1.1. Đối với cơ quan quản lý thủy nông các cấp (tỉnh, huyện, xã)

Kết quả điều tra ở các chi cục Thủy lợi của các

tỉnh cho thấy, trước khi thực hiện chính sách miễn TLP, tình trạng thu TLP ở nhiều địa phương chỉ đạt tỷ lệ rất thấp, ở Vĩnh Phúc chỉ đạt 60 - 70% diện tích theo hợp đồng đã ký với các địa phương; ở Nam Định chỉ đạt 42%. Có địa phương nợ đọng kéo dài nhiều năm, số lượng lớn, quá nhiều nhiệm kỳ cán bộ quản lý không được bàn giao đầy đủ nên không thể thu được nợ, dẫn đến tình trạng dây dưa nợ đọng kéo dài. Mặt khác, mức thu theo quy định thấp nên các đơn vị quản lý và khai thác công trình thủy lợi (KTCTTL) luôn trong tình trạng nợ tiền điện, nợ lương cán bộ, công nhân viên. Các công trình xuống cấp không có kinh phí để tu bổ, sửa chữa, hiệu quả phục vụ ngày càng giảm. Do đó, chính sách miễn TLP ra đời đã nhận được sự hưởng ứng của hầu hết các bên tham gia quản lý nhà nước các cấp ở nhiều vùng khác nhau trên cả nước nói chung và ở ĐBSH nói riêng. Những lý do ủng hộ chủ yếu là: i) Giảm bớt các khoản đóng góp cho dân; ii) Các đơn vị quản lý và KTCTTL sẽ không phải tổ chức thu TLP nữa, qua đó tránh được tình trạng nợ đọng TLP kéo dài; iii) Nhờ được cấp bù ngân sách, các đơn vị quản lý và KTCTTL chủ động trong việc lập kế hoạch và phục vụ sản xuất hàng năm.

Tuy nhiên, “việc thực hiện chính sách miễn TLP cần bảo đảm sự công bằng, hợp lý. Chính sách miễn TLP là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước nhưng quá trình triển khai thực hiện đã lộ rõ nhiều vấn đề còn bất cập”. Đó là ý kiến ở trên 80% các địa phương được khảo sát.

Đối với các đơn vị quản lý thủy nông cấp huyện: Một trong những lý do gay gắt nhất khiến các đơn vị quản lý nhà nước về thủy nông cấp huyện không ủng hộ miễn TLP là thủ tục miễn TLP rất rườm rà, phức tạp, thiếu sự phối hợp giữa các đơn vị quản lý, thiếu các văn bản hướng dẫn triển khai cụ thể. Các HTX dịch vụ ở Hưng Yên, Nam Định cho rằng rất khó quản lý nguồn tiền cấp bù TLP cho các đối tượng này. Trước hết, không giống như các công ty quản lý và KTCTTL được hướng dẫn chi tiết và quy định cụ thể các hạng mục chi tiêu để làm cơ sở cho việc kiểm soát, thanh quyết toán, các HTX không có một văn bản hướng dẫn nào. Hai là, nhiều địa phương đã áp dụng máy móc Thông tư 26/TC của Bộ Tài chính [3] mà không xem xét đến thực tế triển khai ở địa phương khi yêu cầu phải có hợp đồng tưới tiêu đối với từng hộ nông dân.

Bảng 1: Kết quả tưới của các công ty KTCTTL (2006 - 2008)

Công ty KTCTTL	Diện tích (ha)			So sánh (%)		
	2006	2007	2008	07/06	08/07	Bình quân
- Liên Sơn (Vĩnh Phúc)	33.040	34.529	36.382	104,5	105,4	104,9
- Tứ Kỳ (Hải Dương)	10.691	10.776	10.694	100,8	99,2	100,0
- Vụ Bản (Nam Định)	5.759	5.008	4.700	87,0	98,2	92,3
- Văn Lâm (Hưng Yên)	4.109	7.091	6.848	172,6	96,6	134,6
Tổng cộng	53.599	57.404	58.624	107,1	102,1	104,6

Nguồn: Tổng hợp số liệu điều tra của tác giả từ các công ty KTCTTL, 2009

3.1.2. Tình hình thực thi chính sách của các công ty khai thác công trình thủy lợi

Để phân tích ảnh hưởng của chính sách miễn thủy lợi phí đến các công ty KTCTTL, nhóm nghiên cứu tiến hành điều tra 4 công ty KTCTTL trong khu vực nghiên cứu trên địa bàn 4 tỉnh (Công ty KTCTTL Liên Sơn, tỉnh Vĩnh Phúc, công ty KTCTTL Văn Lâm, tỉnh Hưng Yên, công ty KTCTTL Vụ Bản, tỉnh Nam Định, công ty KTCTTL Tứ Kỳ, tỉnh Hải Dương).

a. Dưới góc độ phương diện quản lý

Kết quả điều tra, phân tích cho thấy, sau khi có chính sách miễn thủy lợi phí, quyền hạn của các công ty KTCTTL được “mở rộng” hơn. Trước chính sách miễn TLP, công ty có nghĩa vụ phải thu - nộp TLP. Sau khi có chính sách, công ty không phải thực hiện nghĩa vụ này mà được có quyền được nhận cấp bù thủy lợi phí.

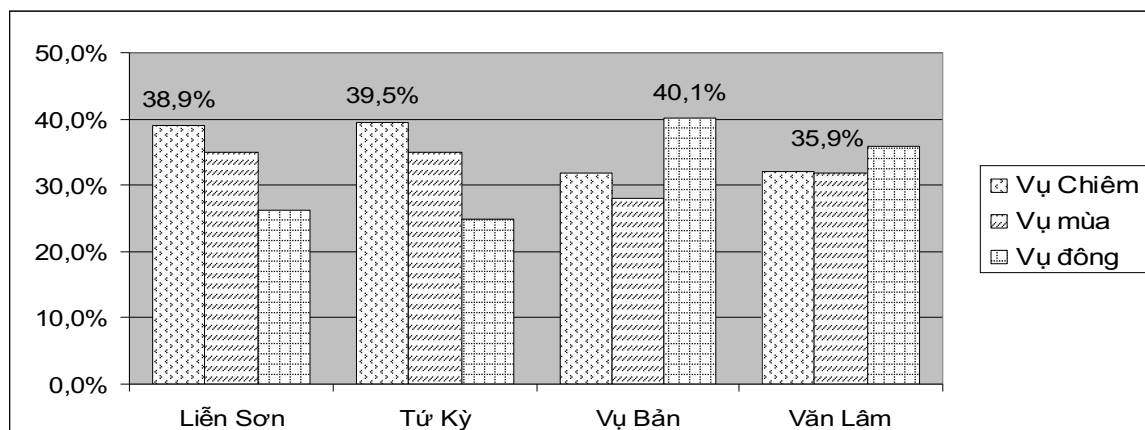
b. Dưới góc độ phương diện tưới tiêu phục vụ sản xuất

Kết quả điều tra cho thấy, khi có chính sách miễn TLP, diện tích tưới của các công ty qua 3 năm có xu hướng tăng lên (bình quân tăng 4,6%). Năm 2007, tổng diện tích tưới của 4 công ty được khảo sát là 57.404 ha, tăng 7,7% so với năm 2006. Năm 2008, diện tích tưới tiếp tục tăng nhưng mức độ tăng chậm (chỉ 2,1%), tương ứng 1.220 ha (Bảng 1).

Sự khác nhau rõ ràng giữa năm 2006 và 2007 là hai mốc đánh dấu trước và sau thực thi chính sách miễn TLP là diện tích tưới của các công ty đều tăng lên với biên độ lớn, còn sự chênh lệch giữa năm 2007 và 2008 không nhiều, ổn định hơn (Đồ thị 1).

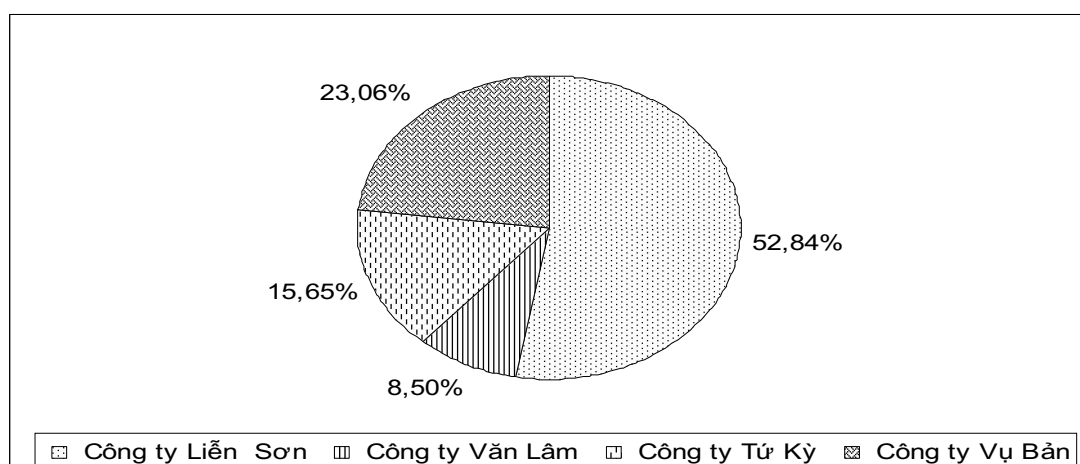
Tiến hành miễn TLP đã làm giảm tính kịp thời kể cả về số tương đối và số tuyệt đối (xem Bảng 2), số diện tích điều tra do công ty tưới có nước kịp thời chỉ đạt 93,92% và diện tích tưới có nước kịp thời chỉ đạt 85,25%, tương ứng lần lượt giảm 2,26% và 8,71% so với trước khi miễn. Điều này có thể do tác động của 2 nguyên nhân chính là mực nước sông Hồng (2008) thấp và việc tưới tiêu không bảo đảm đủ lượng nước và thời gian tưới. Bên cạnh đó, cũng

Đồ thị 1: Cơ cấu diện tích tưới theo mùa vụ của các công ty KTCTTL



Nguồn: Tổng hợp số liệu điều tra của tác giả từ các công ty KTCTTL, 2009

Đồ thị 2: Tình hình bị tổn động nợ thủy lợi phí ở các công ty KTCTTL tính đến năm 2008



Nguồn: Tổng hợp số liệu điều tra của tác giả từ các công ty KTCTTL, năm 2009

giống như tình trạng tưới nước, chất lượng tiêu nước cũng giảm sút nghiêm trọng từ sau khi miễn TLP. Tỷ lệ diện tích được tiêu nước giảm 2,89% so với trước và chỉ đạt 95,53% tổng diện tích. Ngoài ra, diện tích nước được tiêu nước kịp thời cũng giảm 5,46% so với trước khi miễn TLP.

Theo kết quả điều tra đánh giá, nguyên nhân gây nên tình trạng nợ đọng TLP (Đồ thị 2) chủ yếu là do: Thứ nhất, các hệ thống công trình thủy lợi thường nằm trên địa bàn rộng liên huyện, liên xã phục vụ cho nhiều lĩnh vực, nhiều ngành khác nhau nên nhiều nơi chưa có sự phối hợp vận hành thống nhất; Thứ hai, đối tượng thu thủy lợi tương đối đa dạng, phân bố ở nhiều địa phương khác nhau, lực lượng thu TLP của công ty mỏng, lại chưa sát với đối tượng thuộc diện nộp thủy lợi phí, gây thất thu lớn; Thứ ba, một số đơn vị sử dụng mang nặng tính bao cấp, ỷ lại vào Nhà nước, trả thủy lợi phí không đúng

hợp đồng và hợp đồng không đúng diện tích tưới, không trả tiền thủy lợi phí, nợ nần kéo dài, không có khả năng chi trả hoặc cố tình không trả chờ Nhà nước miễn, giảm.

Tóm lại: Chính sách miễn TLP không làm thay đổi nhiều về quyền hạn, chức năng, trách nhiệm và nghĩa vụ nhưng làm thay đổi về mặt thu - chi tài chính của các công ty KTCTTL; Thay vì phải thu từ các HTX theo hợp đồng tưới như trước đây các công ty được nhận cấp bù từ ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, mức cấp bù còn chưa đáp ứng yêu cầu chi phí hoạt động. Đồng thời, tiến độ cấp bù chậm không bảo đảm cung cấp kịp thời kinh phí cho các công ty; Việc miễn thủy lợi phí đã làm giảm rõ rệt diện tích tưới, tiêu của các công ty đặc biệt là diện tích vụ đông.

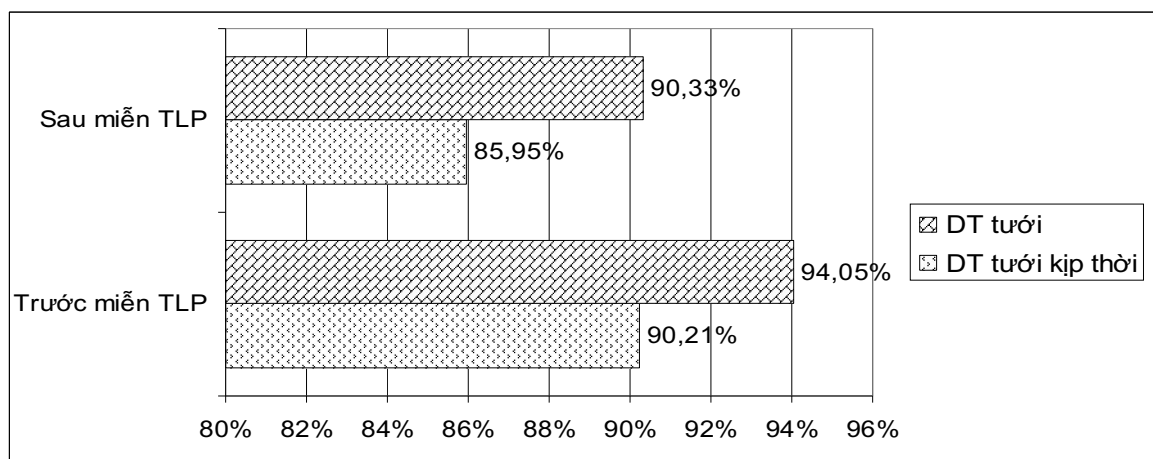
3.1.3. Tình hình thực thi chính sách của các HTX nông nghiệp

Bảng 2: Đánh giá của các hộ nông dân về kết quả tưới tiêu của các Công ty KTCTTL

Chỉ tiêu	Diện tích tưới (ha)	Tỷ lệ (%)	Diện tích tưới kịp thời (ha)	Tỷ lệ so với tổng số mẫu điều tra (%)
- Tổng diện tích điều tra	31,7	100,00		
- Tổng diện tích tưới	16,6	52,05	16,6	52,05
Trước khi miễn TLP	16,0	96,18	15,6	93,96
Sau khi miễn TLP	15,6	93,92	14,2	85,25
- Tổng diện tích tiêu	16,6	52,05	16,6	52,05
Trước khi miễn TLP	16,4	98,42	15,9	95,53
Sau khi miễn TLP	15,8	94,78	14,9	89,32

Nguồn: Tổng hợp điều tra hộ của tác giả, năm 2009

Đồ thị 3: Kết quả phục vụ tưới của các HTX nông nghiệp đối với các hộ điều tra



Nguồn: Tổng hợp điều tra hộ của tác giả, năm 2009

Xét dưới góc độ kết quả phục vụ tưới của các HTX đối với diện tích của các hộ điều tra ở các địa phương khảo sát cho thấy, khi tiến hành miễn TLP, chất lượng tưới nước của các HTX đều giảm cả về số tương đối và số tuyệt đối (Đồ thị 3). Cụ thể, trên tổng diện tích 15,06 ha của các hộ điều tra, trước khi thực thi chính sách, số diện tích được tưới khoảng 14,16 ha (94,05%), số diện tích có nước kịp thời có khoảng 12,79 ha (90,33%). Sau khi thực thi chính sách miễn TLP, số diện tích có nước chỉ đạt 90,21%, giảm 23,72%; số diện tích tưới có nước kịp thời đạt 85,95%, giảm 4,26% so với trước khi có chính sách.

3.1.4. Đánh giá ảnh hưởng của chính sách miễn thủy lợi phí đến sản xuất của hộ nông dân ở khu vực ĐBSH

a. Chi phí sản xuất của các hộ trước và sau chính sách miễn thủy lợi phí

Chi phí sản xuất của các hộ nhóm I (Bảng 3.) giảm 2,18%, tương đương 20.000 đồng và nhóm II giảm 17.440,0 đồng (tức giảm 1,81%). Theo kết quả điều tra, mức độ giảm chi phí của các hộ nằm trong hệ thống tưới của công ty nhiều hơn so với các hộ nằm ngoài hệ thống tưới của công ty: i) ở nhóm I, trước khi có chính sách, chi phí thủy lợi chiếm

Bảng 3. Chi phí sản xuất lúa cho diện tích điều tra năm 2008 (Tính BQ cho 360m²) ĐVT: đồng

Diễn giải	Nhóm I (trong hệ thống công ty KTCTTL)	Nhóm II (ngoài hệ thống công ty KTCTTL)	Diện tích đầu nguồn	Diện tích cuối nguồn	So sánh (lần)	
	(1)	(2)			(5)=(2)/(1)	(6)=(4)/(3)
1.CP vật chất	471.350,0	485.490,5	474.350,1	479.205,6	1,03	1,01
2.CP dịch vụ	430.000,0	447.200,0	442.000,3	430.000,2	1,04	0,97
3. Chi TLP						
- Chưa miễn TLP	34.080,0	50.078,4	32.000,0	55.364,0	1,47	1,73
- Miễn TLP	14.080,0	32.638,4	13.500,0	39.120,5	2,32	2,9
4.Tổng CPSX*						
- Chưa miễn TLP	935.430,0	982.768,9	948.350,4	964.569,8	1,05	1,02
- Miễn TLP	915.430,0	965.328,9	929.850,4	948.326,3	1,05	1,02

Nguồn: Tổng hợp điều tra hộ của tác giả, năm 2009

Ghi chú: * Tổng chi phí sản xuất chưa tính lao động gia đình; Nhóm I là nhóm các hộ nông dân có diện tích canh tác nằm trong vùng tưới của công ty, "hưởng nước" từ công trình thủy do công ty quản lý; Nhóm II là nhóm các hộ nông dân có diện tích canh tác nằm ngoài vùng tưới của công ty, "hưởng nước" từ công trình thủy lợi do HTX quản lý.

3,64% trong tổng CPSX, khi tiến hành miễn TLP chi phí thủy lợi giảm còn 1,54% trong tổng chi phí sản xuất và ii) chỉ tiêu này ở các hộ nhóm II lần lượt là 5,10% và 3,38%. Bình quân 1 sào lúa mỗi hộ giảm được 17.420,0 đồng. Tuy đây là khoản tiền rất nhỏ nhưng đã góp phần giúp các hộ nông dân giảm được phần nào gánh nặng về chi phí.

Kết quả điều tra và phân tích cũng cho thấy, khi miễn TLP mặc dù chi phí thủy lợi giảm nhưng do chất lượng dịch vụ thủy lợi giảm sút nên các hộ không chủ động được việc tưới tiêu. Và đây cũng là nguyên nhân làm tăng thêm các chi phí khác của người dân (chi tiền điện bơm nước, tiền máy bơm dầu). Khoản tăng thêm này đối với nhóm hộ I là 10.000 đồng, nhóm hộ II tăng 12.560 đồng và ở các hộ đầu nguồn, cuối nguồn dao động từ 13.000 đồng đến 16.000 đồng.

Tóm lại: Chính sách miễn thủy lợi phí có tác động làm giảm chi phí sản xuất của các hộ nông dân. Tuy nhiên, chính điều này đã gây ra sự mất công bằng giữa các nhóm hộ trong việc hưởng lợi từ chính sách miễn TLP. Miễn thủy lợi phí làm giảm chi phí thủy lợi song chất lượng dịch vụ thủy lợi kém đi, gây khó khăn cho người dân trong việc lấy nước, tác động xấu đến năng suất cây trồng.

b. Ảnh hưởng của chính sách miễn thủy lợi phí tới diện tích gieo trồng của các hộ nông dân

Diện tích ở đầu nguồn được cung cấp nước đầy đủ, kịp thời hơn so với diện tích ở cuối nguồn. Khi miễn TLP, CPSX ở diện tích đầu nguồn giảm nhiều hơn và mức tăng thu nhập cũng cao hơn so với diện tích cuối nguồn. Số hộ bỏ cây vụ đông là 34 hộ, chiếm 28,33% là do cây vụ đông cần nhiều nước và cần liên tục hơn so với cây lúa nhưng khả năng cung cấp nước cho vụ đông thấp, nước bơm không đều và liên tục.

Bảng 4: Ảnh hưởng của chính sách miễn TLP đến sự thay đổi về diện tích gieo trồng lúa của các hộ điều tra

Chỉ tiêu	Số lượng (hộ)	Cơ cấu (%)
- Số hộ điều tra	120	100,0
- Hộ có diện tích gieo trồng tăng lên	32	26,7
- Hộ có diện tích gieo trồng giảm đi	9	7,5
- Hộ có diện tích gieo trồng không đổi	79	65,8

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu điều tra hộ của tác giả, năm 2009

Nguyên nhân của tình trạng này là miễn thủy lợi phí đã làm giảm ý thức sử dụng tiết kiệm nước của người dân, gây lãng phí nước và gia tăng sự mất công bằng giữa các nhóm hộ trong việc sử dụng nước. Những hộ ở đầu nguồn sử dụng lãng phí nước không cần biết những hộ cuối nguồn có được cung cấp nước hay không. Ngoài ra, còn có hiện tượng đào xẻ, đắp chặn kênh mương của một số người dân chỉ vì thiếu nước, thiếu kênh nội đồng và sự giảm sút về thái độ phục vụ cũng như chất lượng phục tưới của các đơn vị cung ứng dịch vụ thủy lợi khi miễn.

Bên cạnh đó, chất lượng phục vụ tưới của các đơn vị cung ứng dịch vụ thủy lợi. Kết quả điều tra cho thấy, khi chưa miễn TLP có 76,35% ý kiến cho rằng được cung cấp nước kịp thời và và 84,33% đầy đủ, nhưng khi miễn TLP con số này chỉ là 23,65% và 15,67%. Theo đánh giá của người dân, nguyên nhân của tình trạng này là do miễn TLP các công ty không phải thu TLP của dân nên không còn “ràng buộc” với dân, dân mất “tiếng nói” trong việc đưa ra ý kiến liên quan đến dịch vụ nước họ được hưởng miễn phí. Gần 42% số hộ nông dân cho rằng thái độ phục vụ kém hơn trước trong khi chỉ có 10% cho ý kiến là thái độ phục vụ không thay đổi, số còn lại không cho ý kiến. Đa số cho rằng trước mắt có giảm chi phí sản xuất của hộ nhưng về lâu dài sẽ sinh ra tiêu cực và năng suất cây trồng và vật nuôi sẽ giảm do lịch tưới không được bảo đảm.

3.2. Những mặt tích cực và hạn chế trong quá trình thực hiện chính sách miễn TLP ở ĐBSH

Kết quả phân tích đánh giá tình hình thực thi chính sách miễn thủy lợi phí ở phần 3.1 đã rút ra được những mặt tích cực và hạn chế của quá trình thực thi chính sách này ở vùng ĐBSH như sau.

3.3. Một số đề xuất nhằm hoàn thiện chính sách

Các bên	Tích cực	Hạn chế
Cơ quan quản lý nhà nước	<ul style="list-style-type: none"> Theo dõi tốt hơn diện tích tưới, tiêu của các đơn vị quản lý và KTCTTL Tinh không phải cấp kinh phí cho việc cấp bù sau Nghị định 115/CP [2] 	<ul style="list-style-type: none"> Triển khai thực hiện chính sách gặp nhiều vướng mắc (thiếu văn bản hướng dẫn, không có sự phối hợp giữa các đơn vị quản lý) Cấp bù TLP chậm và thiếu, không đủ đầu tư cho thủy lợi Không bảo đảm công bằng giữa các vùng, các đối tượng hưởng lợi.
Công ty KTCTTL	<ul style="list-style-type: none"> Diện tích ký hợp đồng dịch vụ với công ty tăng lên, tổng mức đạt cao và ổn định (trên 90%) Ít phụ thuộc hơn chính quyền địa phương Tạo hành lang pháp lý giúp công ty kiện toàn tổ chức bộ máy tốt hơn 	<ul style="list-style-type: none"> Khó khăn trong việc giải quyết nợ đọng những năm trước Cấp bù TLP chậm và thiếu gây khó khăn cho hoạt động của công ty Phân cấp quản lý chưa rõ ràng, gây khó khăn cho quản lý, bảo vệ và phân bổ kinh phí đầu tư
Hợp tác xã	<ul style="list-style-type: none"> Không phải thực hiện thu nộp TLP Không còn sự tranh chấp về diện tích tưới với công ty 	<ul style="list-style-type: none"> Nguồn thu giảm, người dân không nộp TLP nội đồng Việc chậm trễ trong cấp bù TLP ảnh hưởng đến hoạt động tưới, tiêu Chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể tới HTX gây nhiều vướng mắc trong thực thi
Nông dân	<ul style="list-style-type: none"> Giảm các khoản đóng góp, giảm chi phí sản xuất Tăng thu nhập 	<ul style="list-style-type: none"> Mất công bằng giữa các hộ trong sử dụng nước (hộ có nhiều diện tích canh tác ở đầu nguồn và cuối nguồn) Hệ thống kênh mương không bảo đảm, chất lượng dịch vụ nước không tốt, yêu cầu (tưới, tiêu) của người dân khó khăn Giảm ý thức của người dân trong việc sử dụng nước, bảo vệ công trình thủy lợi và thanh toán nợ đọng

và công tác thực thi chính sách miễn thủy lợi phí

Đối với cơ quan quản lý nhà nước: Cần có quy định rõ ràng về một số khái niệm trong các văn bản chính sách thủy lợi; Điều chỉnh đối tượng hưởng lợi chính sách miễn thủy lợi phí; Thay đổi các quy định liên quan đến việc triển khai, thực hiện chính sách; đề nghị thủ tục ký hợp đồng với người dùng nước cần đơn giản, tránh phức tạp, khó thực hiện, lãng phí tài chính; Cần phân cấp rõ quản lý hệ thống CTTL của Trung ương, tỉnh và địa phương để xác định trách nhiệm và quyền lợi của từng cấp đơn vị thủy nông khi thực hiện miễn TLP. Thậm chí, các văn bản triển khai thực thi phải quy định rõ đối tượng hưởng lợi, mùa vụ, các loại cây trồng, vật nuôi cụ thể hóa để dễ dàng triển khai tới các hộ nông dân và người hưởng lợi khác từ chính sách.

Đối với chính quyền địa phương và các ban ngành có liên quan: Phối hợp tốt giữa Đảng bộ, Chính quyền địa phương và các ban ngành liên quan cùng với bên thủy nông tuyên truyền, giáo dục nhằm tăng trách nhiệm của người cung cấp nước, tưới tiêu nước và người dùng nước nhằm hạn chế tối đa sự xuống cấp của hệ thống công trình thủy lợi và

lãng phí nguồn nước.

Đối với công ty KTCTTL: Đề nghị tăng mức giá và thời điểm cấp bù TLP; Đề xuất về cơ sở để xây dựng mức giá TLP mới, bảo đảm cấp đúng, cấp đủ, nhiều công ty thủy nông; Đề nghị Nhà nước sớm xây dựng lại định mức kinh tế, kỹ thuật về quản lý và khai thác công trình thủy lợi cho phù hợp với thực tế; Kiểm tra toàn bộ diện tích tưới trong địa bàn quản lý, giám sát việc thu - chi cung cấp dịch vụ cho các HTX, các hộ nông dân; Có hướng dẫn cụ thể về các khoản chi từ nguồn cấp bù TLP đối với các HTX, tham gia một phần quản lý công trình thủy lợi; Phân cấp rõ ràng về quản lý công trình thủy lợi, tránh hiện tượng đùn đẩy trách nhiệm đầu tư, tu bổ, sửa chữa.

Đối với hợp tác xã nông nghiệp: Cần phải phổ biến cho người dân biết về những vấn đề liên quan đến thủy lợi, giúp họ sử dụng nước tiết kiệm và có ý thức trong việc bảo vệ kênh mương; Giao các đoạn kênh mương cho các nhóm hộ nông dân cùng chịu trách nhiệm bảo vệ, tu sửa nhằm nâng cao trách nhiệm của họ trong việc bảo vệ tu sửa hệ thống thủy lợi; Trích một phần kinh phí làm nguồn kinh phí

thường xuyên để tu sửa kênh mương, trạm bơm ngay khi có sự cố.

Đối với người nông dân: Tuyên truyền để người dân có ý thức hơn trong vấn đề bảo vệ của công, cùng tham gia đóng góp trách nhiệm, công sức và tham gia quản lý giám sát, bảo vệ các công trình thủy lợi; Tổ chức tốt đội thủy nông cơ sở trong việc dẫn nước, điều tiết nước và bảo vệ kênh mương nội đồng; Công khai tài chính thu và chi từ nguồn thu thủy lợi phí nội đồng, cần phải cho hộ nông dân hiểu rõ cách xây dựng và định mức thu TLP nội đồng của dân;

Tóm lại, cần phải có quy định cụ thể hơn, ví dụ “Quy định có xác nhận của hộ dùng nước cần thay bằng: của đại diện HTX/tổ hợp tác dùng nước hoặc doanh nghiệp dùng nước; Ngoài ra, các văn bản hướng dẫn cũng cần phải quy định rõ “phần TLP nào được miễn, phần TLP nào không được miễn để tránh tình trạng hộ nông dân không chịu nộp TLP nội đồng, gây khó khăn cho hoạt động của các HTX”.

4. Kết luận

Nhiều nhà chính sách và quản lý đều cho rằng chính sách miễn TLP là một hình thức phân phối lại lợi ích của xã hội, người hưởng lợi là người nông dân. Tuy nhiên, thực hiện chính sách miễn TLP không làm thay đổi nhiều về mặt quyền hạn, lợi ích, nghĩa vụ, chức năng nhưng làm thay đổi về mặt thu - chi tài chính của các công ty KTCTTL. Theo kết quả điều tra được ở các công ty khi chưa có chính sách miễn TLP, tỷ lệ thu thủy lợi phí chỉ đạt 60 - 70% với mức thu này không đủ trang trải chi phí hoạt động thường xuyên. Tổng diện tích tưới tiêu của các công ty khi miễn TLP xu hướng tăng lên tương ứng với cơ cấu mùa vụ khác nhau. Bình quân tính từ 2006 là năm trước miễn TLP đến 2008 diện tích tưới bình quân tăng 4,6% nhưng chất lượng phục vụ của các xí nghiệp đối với các hộ dân điều tra lại giảm sút. Trong diện tích điều tra thì sau khi miễn TLP diện tích bảo đảm có nước kịp thời chỉ đạt 85,25% so với trước khi miễn TLP và diện tích bảo đảm được bơm nước đầy đủ chiếm 93,92% tổng số

Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ (2007), *Nghị định số 154/2007/NĐ-CP*.
2. Chính phủ (2008), *Nghị định số 115/2008/NĐ-CP*.
3. Liên ngành Tài chính - NN & PTNT (2007) Hướng dẫn số 57/HD-LN ngày 11/6/2007 liên ngành Tài chính - NN & PTNT về việc thực hiện miễn giảm TLP NN tỉnh Hưng Yên năm 2007
4. Nguyễn Văn Song (2007), *Cơ sở kinh tế của chính sách miễn thuế nông nghiệp và miễn thủy lợi phí, những mặt tích cực và hạn chế*. Tạp chí Nghiên cứu kinh tế số 3, trang 38- 41.

hộ điều tra.

Giống như các công ty KTCTTL, khi tiến hành miễn TLP chức năng, nghĩa vụ, quyền hạn và lợi ích của các HTX nông nghiệp không thay đổi nhiều nhưng các khoản thu chi của các HTX thì có sự thay đổi lớn. Trước khi có chính sách miễn TLP, hoạt động dịch vụ thủy lợi vẫn mang lại nguồn thu đáp ứng các khoản chi của HTX và bảo đảm có lãi (năm 2006 lãi 17,9 triệu đồng).

Tuy nhiên, sau khi có chính sách miễn TLP, HTX không thu TLP nhận cấp bù toàn bộ kinh phí hoạt động từ ngân sách nhà nước. Điều đáng nói là tổng thu của HTX giảm (bình quân giảm 6,96%/năm) không đủ đáp ứng các khoản chi phí vốn có. Bình quân 2 năm 2007, 2008, HTX lỗ 8,23 triệu đồng. Chính vì vậy đã làm giảm chất lượng phục vụ của HTX đối với hộ nông dân. Miễn TLP cũng làm cho việc thu các khoản nợ tồn đọng từ trước đó đối với Công ty, HTX trở nên khó khăn bởi tâm lý ỷ lại của người nông dân, thái độ trách nhiệm với công việc thu hồi nợ của cán bộ thủy lợi giảm sút do chi cho công tác thu TLP vốn đã ít nay lại tiếp tục giảm. Mặt khác, cần có chính sách tuyên truyền, phổ biến nhằm làm cho người dân hiểu được miễn TLP không phải là miễn tất cả, và cần phải hoàn trả phần nợ đọng trước đây.

Miễn TLP các hộ dân sẽ được lợi là không phải đóng TLP nữa và bớt được một khoản chi phí trong sản xuất (khoảng 3% trong tổng CPSX) và tăng thêm một phần thu nhập cho người dân. Tuy vậy, quyết định sản xuất của các nhóm hộ lại có nhiều thay đổi đặc biệt đối với kết quả điều tra về diện tích trồng cây vụ đông có sự sụt giảm mạnh, nhiều hộ đã giảm hoặc bỏ hẳn việc trồng cây vụ đông do khó khăn về nước tưới (chiếm 28% tổng số hộ điều tra). Ngoài ra, chính sách miễn TLP đã tác động làm giảm ý thức của các hộ nông dân, gây ra tình trạng lãng phí nước, sự mất công bằng giữa các nhóm hộ và làm hệ thống công trình thủy lợi nội đồng xuống cấp. □