

Nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA)
trong các dự án cấp thoát nước tại Việt Nam : Luận
văn ThS. Kinh tế: 60 31 07 / Phạm Khánh Vân ;
Nghd. : TS. Nguyễn Thị Kim Chi

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong những năm qua, hệ thống cấp, thoát nước của Việt Nam đã được cải thiện rõ rệt. Hầu hết các thành phố, thị xã đã có các dự án đầu tư xây dựng mới hoặc cải tạo mở rộng hệ thống cấp thoát nước. Mức độ đô thị hóa của Việt Nam là 27,5% tương ứng với tốc độ tăng dân số đô thị khoảng 2,9% năm so với tốc độ tăng dân số nói chung là 1,1%. Như vậy ước tính mỗi năm có thêm khoảng một triệu cư dân đô thị, điều này tạo ra một loạt các thách thức, trong đó có thách thức về cấp thoát nước, đặc biệt hơn hiện nay Việt Nam vẫn bị đánh giá là có hệ thống cấp thoát nước chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển của đất nước.

Trong khi đó, nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) có một ý nghĩa rất quan trọng đối với sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, xoá đói giảm nghèo và cải thiện đời sống nhân dân của các nước đang phát triển. Các nước đang phát triển luôn cố gắng triệt để tận dụng nguồn vốn này làm nguồn lực bổ sung cho quá trình phát triển. Vì vậy, Việt Nam cũng đang thực hiện các hoạt động khai thác, sử dụng nguồn vốn ODA, đưa nguồn vốn này trở thành nguồn vốn quan trọng nhất để phát triển lĩnh vực cấp thoát nước.

Hiện tại, Việt Nam cũng đã triển khai vận động ODA của nhiều nước, nhiều tổ chức vào lĩnh vực cấp nước đô thị. Tỷ trọng ODA đầu tư vào lĩnh

vực cấp, thoát nước trên tổng mức đầu tư cho phát triển ngành xây dựng chiếm khoảng 70% tính trong vòng 10 năm qua. Ngoài ra, đến nay các dự án cấp thoát nước cũng đang tiếp tục được triển khai vì đây là lĩnh vực đòi hỏi nguồn vốn lớn và khó thu hồi vốn trực tiếp từ đối tượng được thụ hưởng.

Tuy nhiên, trong việc quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA thì hầu hết các dự án về phát triển hệ thống cấp thoát nước đều chậm tiến độ đề ra so với Hiệp định ký kết. Việc chậm trễ dự án không chỉ dẫn tới việc kém hiệu quả về xã hội, làm người dân chậm được hưởng lợi, mà còn dẫn tới giảm hiệu quả về tính ưu đãi nói riêng, về mặt kinh tế nói chung, cụ thể không đảm bảo kế hoạch thu hồi vốn và trả nợ, bị ảnh hưởng do sự trượt giá của đồng vốn vay. Nhiều nhà tài trợ đã phản ánh việc chậm tiến độ dự án làm ảnh hưởng tới chương trình, kế hoạch đầu tư cho vay vốn hàng năm. Có thể kể đến những vấn đề tồn tại của các dự án ODA trong lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật như: quá trình chuẩn bị, hoạt động đấu thầu mua sắm; thẩm định và phê duyệt dự án; giải phóng mặt bằng; những quy định về đấu thầu; định mức thuê tư vấn... .

Vì vậy, việc nghiên cứu nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) trong các dự án cấp thoát nước tại Việt Nam thời gian qua là cần thiết để đưa ra các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn này trong những năm tới, đóng góp vào sự phát triển kinh tế - xã hội bền vững của đất nước.

2. Tình hình nghiên cứu

Trong những năm gần đây, Việt Nam luôn coi trọng việc thu hút nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) để bổ sung nguồn vốn cho đầu tư phát triển và ngày càng có nhiều bài viết, công trình nghiên cứu về vấn đề này của các học giả trong và ngoài nước. Ngoài ra còn nhiều bài viết

đăng trên các tạp chí về vấn đề này với những cách tiếp cận khác nhau. Tuy nhiên, lĩnh vực cấp thoát nước là lĩnh vực chuyên ngành do Bộ Xây dựng quản lý. Các dự án trong lĩnh vực này xuất phát từ nhu cầu và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo vùng và địa phương, lại có đặc thù riêng của các dự án đầu tư xây dựng, do vậy nó vừa tuân thủ Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức, lại vừa phải tuân thủ Nghị định về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình.

Hiện đã có những công trình nghiên cứu của các tác giả trong và ngoài nước về vốn ODA nói chung và vốn vay ODA nói riêng ở Việt Nam. Có thể kể đến một số công trình, đề tài liên quan trong nước như:

- Đề tài: “Nguồn hỗ trợ phát triển chính thức với quá trình phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam” (2000), luận văn thạc sĩ của Nguyễn Hải Yến, học viên khoa Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội.

- Đề tài: “Tài trợ phát triển chính thức (ODA) của Nhật Bản cho Việt Nam (2002), luận văn thạc sĩ của Phùng Tuệ Phương, học viên khoa Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội.

- Đề tài: “Giải ngân vốn hỗ trợ phát triển chính thức - thực trạng và giải pháp” (2005), luận văn thạc sĩ của Nguyễn Thanh Hương, học viên Khoa Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội.

- Đề tài: “Một số giải pháp quản lý, sử dụng vốn vay ODA ở Việt Nam” (2006), luận văn thạc sĩ của Nguyễn Đình Hoan, học viên khoa Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội.

- Đề tài: “Viện trợ không hoàn lại cho Việt Nam của các tổ chức đa phương (UNDP, UNICEF, UNFPA) (2007), luận văn thạc sĩ của Lê Hải Hà, trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Những công trình nghiên cứu trên là những tài liệu có giá trị. Tuy nhiên, hầu hết chưa có bài viết, công trình nào đề cập sâu, có hệ thống về đề tài “Nguồn vốn ODA trong các dự án cấp thoát nước tại Việt Nam”. Do vậy, việc triển khai thực hiện đề tài này là hoàn toàn mới mẻ, trình bày một cách có hệ thống, toàn diện, cập nhật những vấn đề liên quan đến nguồn vốn ODA trong lĩnh vực cấp thoát nước tại Việt Nam. Có thể khẳng định đây là đề tài đầu tiên trong số các luận văn cao học tại trường Đại học Kinh tế về nguồn vốn ODA trên cơ sở kế thừa và chọn lọc kết quả những công trình nghiên cứu của Bộ Xây dựng để tìm ra những giải pháp nâng cao hiệu quả của nguồn vốn ODA trong lĩnh vực này.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu:

**** Mục đích nghiên cứu:***

Nghiên cứu thực trạng của nguồn vốn ODA trong các dự án cấp thoát nước tại Việt Nam. Trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của nguồn vốn ODA trong các dự án cấp thoát nước tại Việt Nam đến năm 2015.

**** Nhiệm vụ nghiên cứu:***

- Nghiên cứu những vấn đề lý luận chung về nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và ODA trong lĩnh vực cấp thoát nước.
- Nghiên cứu thực trạng quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA trong lĩnh vực cấp thoát nước thời gian qua.
- Đưa ra các giải pháp nhằm khắc phục hạn chế và đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của nguồn vốn ODA trong các dự án cấp thoát nước tại Việt Nam thời gian tới.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu:

- Đề tài tập trung nghiên cứu việc quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA trong các dự án cấp thoát nước. Trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA trong các dự án cấp thoát nước tại Việt Nam đến năm 2015.

- Phạm vi nghiên cứu của luận văn chỉ giới hạn ở việc nghiên cứu việc quản lý và sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) trong các dự án cấp thoát nước từ năm 1993 đến nay.

5. Phương pháp nghiên cứu:

Đề tài sử dụng một số phương pháp nghiên cứu như: phương pháp tổng hợp, phân tích, so sánh, ... Các phương pháp này được sử dụng kết hợp chặt chẽ với nhau trong từng phần của đề tài.

6. Những đóng góp mới của luận văn:

- Khái quát hóa một số vấn đề lý luận về quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA trong các dự án cấp thoát nước.

- Phân tích, đánh giá thực trạng việc quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA trong các dự án cấp thoát nước tại Việt Nam.

- Đưa ra những kiến nghị cụ thể và có hệ thống về giải pháp nâng cao hiệu quả của việc quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA trong các dự án cấp thoát nước tại Việt Nam tới năm 2015.

7. Bố cục của luận văn:

Ngoài lời mở đầu, kết luận, tài liệu tham khảo và mục lục, đề tài nghiên cứu gồm 3 chương chính sau:

- + Chương 1: Một số vấn đề chung về quản lý và sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA)

+ Chương 2: Thực trạng quản lý và sử dụng ODA trong các dự án cấp, thoát nước tại Việt Nam

+ Chương 3: Một số giải pháp chủ yếu nhằm nâng cao hiệu quả của nguồn vốn ODA trong các dự án cấp thoát nước tại Việt Nam đến năm 2015

CHƯƠNG I: MỘT SỐ VẤN ĐỀ CHUNG VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG NGUỒN VỐN HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC (ODA)

1.1. Khái niệm và phân loại ODA

1.1.1. Khái niệm và đặc điểm

Theo Nghị định số 131/2006/NĐ-CP ngày 09/11/2006 của Chính phủ về việc Ban hành Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) thì ODA được hiểu là hoạt động hợp tác phát triển giữa Nhà nước hoặc Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam với nhà tài trợ là chính phủ nước ngoài, các tổ chức tài trợ song phương và các tổ chức liên quốc gia hoặc liên chính phủ.

Mục tiêu cơ bản của ODA là thúc đẩy sự phát triển bền vững và giảm nghèo ở các nước đang phát triển.

1.1.2. Phân loại ODA

1.1.2.1. Theo mục đích sử dụng: ODA hỗ trợ cơ bản và ODA hỗ trợ kỹ thuật.

1.1.2.2. Theo điều kiện nhận ODA: ODA không ràng buộc và ODA có ràng buộc.

1.1.2.4. Theo nhà tài trợ: ODA song phương, ODA đa phương, và ODA của các tổ chức phi chính phủ.

1.1.2.5. Theo hình thức cung cấp ODA: (theo Nghị định số 131/2006/NĐ-CP ngày 09/11/2006) ODA không hoàn lại, ODA vay ưu đãi (hay còn gọi là tín dụng ưu đãi) và ODA vay hỗn hợp.

1.1.3. Vai trò của ODA

1.1.3.1. Vai trò của ODA

- ODA là nguồn vốn bổ sung giúp cho các nước nghèo đảm bảo chi đầu tư phát triển, giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước.

- ODA giúp các nước đang phát triển phát triển nguồn nhân lực, bảo vệ môi trường.

- ODA giúp các nước đang phát triển xoá đói, giảm nghèo.

- ODA là nguồn bổ sung ngoại tệ và làm lành mạnh cán cân thanh toán quốc tế của các nước đang phát triển.

- ODA được sử dụng có hiệu quả sẽ trở thành nguồn lực bổ sung cho đầu tư tư nhân.

- ODA giúp các nước đang phát triển tăng cường năng lực và thể chế thông qua các chương trình, dự án hỗ trợ công cuộc cải cách pháp luật, cải cách hành chính và xây dựng chính sách quản lý kinh tế phù hợp với thông lệ quốc tế.

1.1.3.2. Vai trò của ODA tại Việt Nam:

Đối với Việt Nam, ODA có vai trò quan trọng: Là phương tiện thúc đẩy hội nhập kinh tế và hỗ trợ giảm nghèo, giúp cải cách thể chế, giúp phát triển nguồn nhân lực, giúp phát triển nông nghiệp và nông thôn, cải thiện các cơ sở hạ tầng kinh tế, giúp thu hút các luồng vốn đầu tư tư nhân, giúp phát triển kinh tế xã hội, là vốn cho đầu tư phát triển, trợ giúp hoàn thiện pháp thể chế, pháp lý và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực:

1.1.4. Xu hướng và triển vọng của nguồn vốn ODA trong những năm tới

1.1.4.1. Xu hướng và triển vọng của nguồn vốn ODA trên thế giới

- Trong cơ cấu tổng thể ODA của thế giới, tỷ trọng ODA song phương có xu hướng tăng lên, ODA đa phương có xu thế giảm đi.

- Mức độ cạnh tranh thu hút ODA đã tăng lên giữa các nước đang phát triển.

- Triển vọng gia tăng nguồn vốn ODA ít lạc quan.

1.1.4.2. Xu hướng và triển vọng của nguồn vốn ODA tại Việt Nam

Trong giai đoạn phát triển sắp tới Việt Nam tiếp tục huy động mọi nguồn lực cho đầu tư phát triển, trong đó có nguồn vốn ODA.

Việt Nam sẽ nhận được ít hơn các nguồn vốn vay ODA ưu đãi như hiện nay. Đồng thời, các khoản viện trợ không hoàn lại và hỗ trợ kỹ thuật có khuynh hướng giảm.

1.2. Một số vấn đề cơ bản về quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA

Mỗi nước có những quy định riêng đối với các cách quản lý và sử dụng nguồn vốn này. Dưới đây là một số nội dung về quy định của pháp luật Việt Nam liên quan đến các vấn đề về quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA.

1.2.1. Sự cần thiết khách quan của việc quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA

ODA là nguồn vốn quan trọng của ngân sách nhà nước, được sử dụng để hỗ trợ thực hiện các chương trình, dự án ưu tiên về phát triển kinh tế - xã hội của Chính phủ.

1.2.2. Quản lý nhà nước về ODA và quan điểm về sử dụng nguồn vốn ODA

1.2.2.1. Quản lý nhà nước về ODA

Các cấp tham gia vào quá trình quản lý và sử dụng ODA có chức năng và nhiệm vụ rõ ràng:

- Ban QLDA: Đơn vị giúp việc cho Chủ dự án trong việc quản lý thực hiện chương trình, dự án ODA.
- Chủ dự án: Là đơn vị được giao trách nhiệm trực tiếp quản lý, sử dụng nguồn vốn ODA và nguồn vốn đối ứng để thực hiện chương trình, dự án theo nội dung đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, và quản lý, sử dụng công trình sau khi chương trình, dự án kết thúc.
- Cơ quan chủ quản: Là các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, các cơ quan trực thuộc Chính phủ, các cơ quan Trung ương của tổ chức chính trị xã hội, các tổ chức nghề nghiệp, các cơ quan trực thuộc Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có chương trình, dự án.
- Các cơ quan quản lý nhà nước về ODA: Gồm Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Ngân hàng nhà nước Việt Nam, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ.

1.2.2.2. Quan điểm về sử dụng nguồn vốn ODA

Để thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA một cách có hiệu quả thì vai trò quản lý của Nhà nước là hết sức quan trọng thông qua việc xây dựng các chính sách đúng đắn về ODA và tạo ra môi trường pháp lý phù hợp. Chính phủ Việt Nam đã chứng tỏ được vai trò quản lý của mình trước cộng đồng các nhà tài trợ.

1.2.3 Hoạch định, tổ chức thực hiện, kiểm soát và đánh giá hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA.

1.2.3.1 Hoạch định dự án ODA

Bộ Kế hoạch – Đầu tư chủ trì việc điều phối với các Bộ, ngành có liên quan để nghiên cứu chủ trương và phương hướng vận động ODA, soạn thảo quy hoạch ODA và lập các danh mục chương trình, dự án ưu tiên sử dụng ODA trình Chính phủ phê duyệt.

1.2.3.2. Tổ chức thực hiện

Việc tổ chức thực hiện nguồn vốn ODA thông qua các công việc vận động ODA, chuẩn bị và phê duyệt chương trình, dự án sử dụng vốn ODA và quản lý thực hiện chương trình, dự án ODA.,

1.2.3.3. Kiểm soát và đánh giá hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA

Đây là công việc được thực hiện ở cả 4 cấp: Ban quản lý dự án, Chủ dự án, Cơ quan chủ quản và Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

1.3. Kinh nghiệm quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA ở một số nước và bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam

1.3.1 Kinh nghiệm của một số nước

1.3.1.1. Trung Quốc

Nguyên nhân thành công của việc sử dụng ODA ở Trung Quốc là nhờ có chiến lược hợp tác tốt, xây dựng tốt các dự án, cơ chế điều phối và thực hiện tốt, cơ chế theo dõi và giám sát chặt chẽ.

1.3.1.2. Ba Lan

Ba Lan quan niệm để sử dụng vốn ODA đạt hiệu quả, trước hết phải tập trung đầu tư vào nguồn nhân lực và năng lực thể chế.

1.3.1.3. Malaysia

Ở Malaysia, vốn ODA được quản lý tập trung vào một đầu mối là Văn phòng Kinh tế Kế hoạch. Vốn ODA được đất nước này dành cho thực hiện các dự án xóa đói giảm nghèo, nâng cao năng lực cho người dân.

1.3.2 Bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam

Thông qua kinh nghiệm của các nước, Việt Nam có thể quản lý và sử dụng hiệu quả nguồn vốn ODA dựa vào việc xây dựng một hệ thống pháp luật, chính sách về thu hút, quản lý và sử dụng vốn ODA ổn định và nhất quán. Bên cạnh đó, Việt Nam cần làm tốt việc nhận thức đúng đắn về tầm quan trọng và vai trò của nguồn vốn ODA, gắn kết chiến lược huy động nguồn vốn ODA với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, có quy hoạch tổng thể về chiến lược thu hút nguồn vốn ODA, tập trung sử dụng nguồn vốn ODA mỗi giai đoạn phát triển kinh tế khác nhau, gắn kết chiến lược sử dụng và trả nợ và thủ tục hành chính đơn giản và thuận tiện.

CHƯƠNG II: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ODA TRONG CÁC DỰ ÁN CẤP, THOÁT NƯỚC TẠI VIỆT NAM

2.1. Tổng quan về ODA trong các dự án cấp thoát nước

2.1.1. Đặc điểm của ODA trong các dự án cấp thoát nước

2.1.1.1. Định nghĩa ODA cấp thoát nước

Ủy ban hỗ trợ phát triển (DAC) thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) đã định nghĩa nguồn vốn hỗ trợ cho cấp thoát nước bao gồm hỗ trợ cho các chính sách, lập kế hoạch và chương trình về nước, quy định và quản lý nước, phát triển nguồn nước, bảo vệ nguồn nước, cung cấp và sử dụng nước, thoát nước (bao gồm quản lý nước thải rắn) và giáo dục và đào tạo về cấp thoát nước.

Lĩnh vực cấp thoát nước được chia ra thành các nhóm sau: Chính sách và quản lý hành chính về nguồn nước, Bảo vệ nguồn nước: nước mặt nội địa (sông, hồ.v.v...), Cấp và thoát nước - các hệ thống lớn, Cấp nước và thoát nước cơ bản, Phát triển hệ thống sông ngòi, Quản lý nước/ thoát nước và Giáo dục và đào tạo về cấp thoát nước.

Việc phân loại này không phân biệt giữa nguồn vốn hỗ trợ cho cấp nước và nguồn vốn hỗ trợ cho thoát nước.

2.1.1.2. Đặc điểm của ODA cấp thoát nước

- Nguồn vốn ODA thường tập trung vào các công trình, dự án có quy mô to lớn, đầu tư xây dựng được thực hiện đồng bộ, thời gian xây dựng dài, nguồn vốn lớn, yêu cầu kỹ thuật phức tạp, công nghệ cao.

- Nguồn vốn ODA giúp tăng tốc độ đầu tư và phát triển hệ thống cấp, thoát nước theo kịp với tốc độ đô thị hóa, giúp tăng cường năng lực quản lý cấp, thoát nước đô thị đáp ứng được yêu cầu của sự phát triển.

- Nguồn vốn ODA cho giúp cải thiện hệ thống thoát nước đô thị vì đây là hoạt động mang tính công ích, phục vụ lợi ích công cộng (mọi người dân cùng được hưởng lợi) nên khó có khả năng thu hồi vốn.

2.1.2. Tình hình thực hiện ODA trong các dự án cấp thoát nước

- Vốn đầu tư cho các dự án cấp nước trong giai đoạn 1991-2002 có quy mô tương đối lớn, tới 9.300 tỷ đồng và tăng nhanh theo thời gian, thời kỳ 1996-2000 bằng 236% so với thời kỳ 1991-1995.

- Cơ cấu theo nguồn vốn đầu tư cho các dự án cấp nước đã có sự thay đổi đáng kể

- Trong hai nguồn vốn ngân sách tập trung và vốn ODA thì vốn ODA có quy mô lớn và chiều hướng tăng nhanh hơn.

Trong 61 đô thị là tỉnh lỵ thì có tới 51 đô thị được đầu tư phát triển hệ thống cấp nước bằng nguồn vốn ODA và 8 đô thị đang trong giai đoạn chuẩn bị ký hiệp định với các nhà tài trợ ODA.

- Đối với vốn ODA, cơ cấu bao gồm cả vốn vay và vốn viện trợ không hoàn lại, nhưng trong đó vốn vay là chủ yếu.

- Các tổ chức quốc tế thường và nước cho vay có quy định riêng về thời gian trả nợ và lãi suất.

- Phần vốn ODA vay để đầu tư chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tài sản cố định của ngành cấp nước. Từ năm 1993 đến năm 2008 phần vốn ODA được sử dụng để đầu tư cho ngành cấp thoát nước và phát triển đô thị chiếm 9,17% tổng số vốn ODA đã được đầu tư vào Việt Nam trong giai đoạn đó.

2.1.3. Đóng góp của ODA trong các dự án cấp thoát nước

2.1.3.1. Hiệu quả về mặt sản xuất và cung cấp nước

Việc đầu tư xây dựng, mở rộng và cải tạo các hệ thống cấp nước bằng nguồn vốn ODA làm tăng hiệu quả sử dụng nguồn nước, cung cấp cơ sở hạ tầng về cấp nước cần thiết cho sự phát triển công nghiệp, cung cấp nước sạch hơn và an toàn cho cộng đồng. Bằng nguồn vốn ODA, tổng công suất cấp nước của thập kỷ 90 đã tăng gấp 2 lần với thập kỷ 80, mạng phân phối cấp nước đã tăng khoảng 60% dân số đô thị dùng nước mà trong thập kỷ 80 chỉ có dưới 40% dân số đô thị được cấp nước. Chất lượng cũng đã được chú ý cải thiện hơn qua việc thay thế đường ống phân phối cũ và đầu tư công nghệ xử lý hiện đại.

2.1.3.2. Hiệu quả về xã hội

Nâng cao sức khỏe người dân thông qua việc cung cấp nước sạch và vệ sinh môi trường. Cơ sở hạ tầng của đô thị phát triển, tạo điều kiện phát triển kinh tế của đô thị, của tỉnh. Môi trường đô thị được bảo vệ.

Nhiều dự án thoát nước và xử lý nước thải đã giúp làm giảm thời gian ngập úng tại một số trọng điểm trong trung tâm thành phố.

2.1.3.3. Hiệu quả về tài chính

Sau thời gian ân hạn các công ty Cấp nước sẽ bắt đầu trả lãi cho nhà nước, đáp ứng được yêu cầu trả nợ mỗi công ty cấp nước sẽ có đủ nguồn tiền cần thiết để hoạt động như một doanh nghiệp tài chính độc lập.

2.1.3.4. Hiệu quả về nâng cao nguồn nhân lực và thiết bị vật tư

Năng lực của những công ty có dự án cấp nước sử dụng vốn ODA đã tăng lên đáng kể, công tác đào tạo, phát triển nguồn nhân lực cũng như khả năng quản lý được nâng cao. Đội ngũ cán bộ tham gia dự án không ngừng được nâng cao trình độ chuyên môn, tiếp cận với nhiều kiến thức về quản lý, khoa học kỹ thuật, có điều kiện làm việc trực tiếp với chuyên gia nước ngoài để học hỏi nâng cao được trình độ. Nhằm đáp ứng yêu cầu về vật tư

thiết bị cho các dự án cấp nước có sử dụng nguồn vốn ODA, nhiều cơ sở sản xuất các thiết bị vật tư, phụ tùng ngành nước đã phát triển góp phần làm giảm tỷ lệ thiết bị nhập khẩu.

2.2. Thực trạng quản lý và sử dụng ODA ở Việt Nam trong các dự án cấp, thoát nước từ 1993 đến nay

2.2.1. Phân cấp quản lý và sử dụng ODA trong các dự án cấp, thoát nước từ 1993 đến nay

Từ khi Chính phủ ban hành Nghị định 131/NĐ-CP ngày 09/11/2006 về Quy chế quản lý và sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), thay thế Nghị định số 17/NĐ-CP năm 2001, Chủ dự án ODA đã là đơn vị trực tiếp quản lý và sử dụng công trình sau khi dự án kết thúc. Chủ dự án có trách nhiệm quản lý, sử dụng nguồn vốn ODA để trực tiếp thực hiện dự án theo nội dung đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Như vậy, Bộ Xây dựng phụ trách vốn ODA trong lĩnh vực cấp thoát nước chỉ đóng vai trò là cơ quan chủ quản để thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đầu tư, chứ không làm chủ đầu tư các dự án nữa.

2.2.2. Hoạch định dự án

Nguồn vốn ODA là một kênh quan trọng để tháo gỡ nhu cầu về vốn trong quá trình phát triển kinh tế xã hội của đất nước và của từng địa phương. Việc thu hút được nguồn vốn này trước hết phụ thuộc vào Đề án phát triển cấp thoát nước của Chính phủ, quy hoạch kinh tế - xã hội của từng địa phương và sự phối hợp của địa phương với cơ quan quản lý ngành trong việc hoạch định dự án.

2.2.3. Tổ chức thực hiện nguồn vốn ODA

2.2.3.1 Một số dự án nổi bật qua các năm

Năm 2001, lĩnh vực cấp thoát nước và vệ sinh có 67 dự án, tổng số vốn giải ngân là 114.527.463 USD (đứng thứ 3 trong danh sách các lĩnh vực đứng đầu về giải ngân năm 2001).

Năm 2002, lĩnh vực cấp thoát nước và vệ sinh tiếp tục xếp vị trí thứ 3 trong 5 lĩnh vực được giải ngân nhiều nhất. Với 57 dự án và 119.097.190 USD.

Năm 2003, các dự án cấp thoát nước được thực hiện từ nguồn vốn ODA nổi bật là: Dự án Thoát nước Cải thiện môi trường Hà Nội, Dự án thoát nước cải thiện môi trường Thành phố Hải Phòng.

Năm 2004, có các dự án nổi bật sau: Dự án cải thiện môi trường Hà Nội lần thứ hai, Dự án cải thiện môi trường nước thành phố Hồ Chí Minh lần 2.

Năm 2005 có các dự án nổi bật sau: Dự án cấp thoát nước 7 thành phố thị xã, Dự án cấp nước vệ sinh thị trấn và thị tứ lần thứ 3.

Năm 2006 có các dự án nổi bật sau: Dự án cấp nước và vệ sinh các thị trấn thị tứ lần thứ 3, Dự án cải thiện nước môi trường đô thị Miền Trung, Dự án phát triển cấp thoát nước đô thị Việt Nam.

Năm 2007 có các dự án nổi bật sau: Dự án hỗ trợ kỹ thuật cho các công ty cấp thoát nước sử dụng tín dụng hỗn hợp của Đan Mạch, Dự án hỗ trợ quản lý nước thải các đô thị thuộc tỉnh do Đức tài trợ.

2.2.3.2. Tình hình tổ chức thực hiện nguồn vốn ODA trong các dự án cấp thoát nước

Các dự án ODA được triển khai khá đều đặn qua các năm và được phân bổ trên phạm vi cả nước. Các dự án được thực hiện bằng nguồn vốn ODA có thể được chia làm 2 nhóm dự án chính. Các dự án xây dựng hệ thống cấp nước được xây dựng ở các vùng nông thôn và các vùng thị trấn,

thị tứ với mục tiêu cung cấp nước sạch cho người dân. Còn các dự án về xây dựng hệ thống thoát nước được thực hiện chủ yếu ở các thành phố lớn với mục tiêu cải thiện môi trường đô thị.

Tuy nhiên, việc thực hiện nguồn vốn ODA trong các dự án cấp, thoát nước cũng tồn tại một số vấn đề cần phải bàn tới. Thứ nhất, trong một số trường hợp, việc giải ngân chậm đã làm mất đi vốn của dự án. Giải ngân chậm cũng khiến các nhà thầu phải xin gia hạn thêm hiệu lực dự án, kéo dài hợp đồng tư vấn giám sát, vừa tốn kém vừa ảnh hưởng tới lòng tin của người nhà tài trợ.

Tiến độ dự án bị chậm trễ còn do một số nguyên nhân: tư vấn dự án không đủ năng lực, vốn đối ứng không đảm bảo, năng lực quản lý của các nhà thầu yếu kém. Điểm yếu nhất của các Ban quản lý dự án là sự thạo việc, hiểu biết phạm vi trách nhiệm của mình, nắm vững luật lệ cách thức, trình tự các bước tiến hành dự án, đặc biệt là khả năng ngoại ngữ.

2.2.4. Giám sát sử dụng nguồn vốn ODA

Công tác giám sát sử dụng nguồn vốn ODA được đặc biệt chú ý trong thời gian qua. Việc giám sát và đánh giá dự án ODA đầu tư vào lĩnh vực cấp thoát nước thường tập trung vào kết quả thực hiện các mục tiêu Chương trình, số lượng, chất lượng công trình, chất lượng nước bao gồm cả giám sát quá trình thực hiện từ khảo sát lập dự án, xây dựng, quản lý vận hành. Sự tham gia của cộng đồng cũng ngày càng được tăng cường để đảm bảo minh bạch, công khai trong quá trình thực hiện.

2.2.5. Đánh giá hiệu quả sử dụng vốn vay

Việc đánh giá các dự án sử dụng nguồn vốn ODA trong lĩnh vực cấp thoát nước cũng được thực hiện theo quy tắc chung của việc đánh giá dự án sử dụng ODA. Công việc này được thực hiện ở 3 cấp: cấp chủ dự án, cấp cơ quan chủ quản và cấp cơ quan quản lý nhà nước về ODA. Đồng thời,

công việc này được thực hiện tại 4 giai đoạn của chu trình đầu tư: đánh giá ban đầu, đánh giá giữa kỳ, đánh giá cuối kỳ và đánh giá sau dự án.

2.3. Đánh giá chung về quản lý và sử dụng ODA trong các dự án cấp, thoát nước

2.3.1. Những kết quả đạt được

Các dự án đầu tư xây dựng và cải tạo hệ thống cấp thoát nước từ nguồn vốn ODA đã và đang được hoàn thành đem đến cho các tỉnh những cải thiện đáng kể về cơ sở vật chất kỹ thuật; công suất cấp nước được tăng lên thêm hàng nghìn m³/ngày đêm, mạng lưới đường ống được xây dựng cải tạo, bổ sung hàng nghìn km, dịch vụ cấp nước mở rộng, góp phần nâng cao chất lượng cuộc sống cũng như nhận thức của cộng đồng.

2.3.2. Những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân

- Tốc độ giải ngân chậm,
- Vốn đối ứng chưa cân đối kịp với yêu cầu,
- Suất đầu tư các dự án sử dụng vốn ODA trong cấp nước thường cao hơn so với đầu tư bằng nguồn vốn trong nước.
- Chưa nhận thức đầy đủ về nghĩa vụ vay và trả nợ nên chưa tính toán, sử dụng một cách có hiệu quả nguồn vốn ODA.
- Thời gian thực hiện các dự án thường kéo dài so với quyết định đầu tư ban đầu dẫn tới kéo theo việc tăng chi phí tư vấn, chi phí quản lý dự án, chậm đưa công trình vào khai thác sử dụng làm giảm hiệu quả đầu tư so với tính toán ban đầu.
- Năng lực đội ngũ cán bộ thực hiện trong các dự án đầu tư cấp nước sử dụng vốn ODA còn hạn chế,
- Đấu thầu, xét thầu và lựa chọn nhà thầu đang có nhiều vấn đề nổi cộm,

- Hệ thống các chỉ tiêu kinh tế - kỹ thuật và chỉ số hiệu quả kinh tế đầu tư trong các dự án đầu tư cấp nước sử dụng nguồn vốn ODA của các tổ chức tài chính quốc tế như Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á... còn thiếu,

- Hiệu quả đầu tư của dự án cấp nước trên thực tế chỉ có thể phù hợp với những tính toán khi quyết định đầu tư một khi có thể kiểm soát quá trình vận hành.

- Chi phí cơ bản của các thành phần chi phí cấu thành tổng vốn đầu tư của dự án cấp nước.

CHƯƠNG III: MỘT SỐ GIẢI PHÁP CHỦ YẾU NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ CỦA NGUỒN VỐN ODA TRONG CÁC DỰ ÁN CẤP THOÁT NƯỚC TẠI VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2015

3.1. Cơ hội, thách thức của ODA trong các dự án cấp, thoát nước

3.1.1. Cơ hội, thách thức của ODA trong các dự án cấp nước

Từ những kết quả đạt được trong việc thu hút và sử dụng ODA trong các dự án cấp nước thời gian qua, có thể thấy cơ hội thu hút thêm ODA vào lĩnh vực này ngày càng lớn. Doanh nghiệp cấp nước có điều kiện tự chủ về tài chính và đó là điều kiện tiên quyết để lĩnh vực cấp nước phát triển bền vững, tạo cơ hội thu hút thêm ODA.

Mặc dù có nhiều cơ hội trong việc thu hút ODA, nhưng các thách thức dành cho các dự án cấp nước không phải là ít. Ngân hàng Thế giới và các nhà tài trợ đã chỉ ra rằng để việc thực hiện các văn bản quy phạm ngành đạt hiệu quả, cần có một cơ quan giám sát ở cấp quốc gia, nhằm xem xét lại những phương án được đề xuất, tránh tình trạng xung đột lợi ích khi các UBND tỉnh vừa ban hành giá nước vừa là chủ sở hữu các công ty cấp nước.

Ngoài ra, xu hướng đầu tư cho lĩnh vực cấp nước là chuyển dần từ nguồn vốn ODA sang các nguồn tài chính hỗn hợp và đặc biệt là khi Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình thì cùng với các lĩnh vực khác, chắc chắn cấp nước cũng sẽ gặp khó khăn trong thu hút ODA trong thời gian tới.

3.1.2. Cơ hội, thách thức của ODA trong các dự án thoát nước

Đồng thời với việc phê duyệt Định hướng phát triển thoát nước đô thị đến năm 2020, Chính phủ đã rất quan tâm và đã quyết định cho trên 20 đô thị được sử dụng vốn vay ODA và vốn ngân sách để mở rộng cải tạo hoặc xây dựng mới hệ thống thoát nước và vệ sinh. Vốn đầu tư ở một số đô thị lớn như Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội đã lên đến 1 tỷ USD. Đây chính là cơ hội cho việc thu hút ODA trong các dự án thoát nước tại Việt Nam.

Tuy nhiên, với thực trạng hệ thống thoát nước như hiện nay thì nhu cầu về ODA trở thành thách thức để thu hút ODA vẫn là rất lớn. Dịch vụ thoát nước và vệ sinh môi trường tiếp tục là vấn đề bức xúc trong phát triển kinh tế - xã hội. Hệ thống thoát nước thải, nước mưa chỉ mới có ở hơn 10 thành phố lớn và các trung tâm tỉnh lỵ, nhưng được xây dựng khá lâu, đường ống cống rãnh đã xuống cấp. Hệ thống thoát nước đã quá tải, tình trạng ngập úng cục bộ sau những trận mưa lớn thường xuyên xảy ra ở các đô thị. Từ thực trạng trên, vấn đề đầu tư phát triển hệ thống thoát nước là đòi hỏi phải có sự tập trung nguồn vốn lớn, trong đó không thể thiếu là nguồn vốn ODA.

3.2. Định hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng ODA trong các dự án cấp thoát nước

3.2.1. Định hướng phát triển hệ thống cấp thoát nước tại Việt Nam

Yêu cầu phát triển của ngành cấp nước được thể hiện qua “Định hướng phát triển cấp nước đô thị Quốc gia đến năm 2020” được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt:

3.2.2. Các nhóm giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng ODA

3.2.2.1 Giải pháp về chính sách

Các giải pháp về chính sách liên quan tới Quy hoạch sử dụng nguồn vốn ODA, Quy trình và thủ tục trong tiếp nhận sử dụng nguồn vốn ODA, các vấn đề đấu thầu, về giải ngân và vốn đối ứng và về chính sách tài chính. Thực hiện tốt các chính sách này sẽ đem lại hiệu quả sử dụng ODA cao hơn.

3.2.2.2. Giải pháp về quản lý bao gồm các công cụ quản lý khi quyết định đầu tư các dự án cấp thoát nước sử dụng vốn ODA và hệ thống quản lý ngành cấp thoát nước.

3.2.2.3. Giải pháp về đào tạo gồm nâng cao năng lực cán bộ quản lý các dự án ODA và tài liệu hướng dẫn và đào tạo.

3.2.3.3. Kiến nghị

*** Đối với Nhà nước**

- Cần xây dựng một môi trường pháp lý đối với ODA.
- Cần có những quy định để tăng cường tính minh bạch trong quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA
- Cần tăng cường sự phối hợp trong công tác quản lý nguồn vốn ODA.
- Chính phủ làm việc với các nhà tài trợ nhằm hài hoà chính sách.

*** Đối với ngành**

- Ban hành các văn bản quy định thật cụ thể về việc lập báo cáo nghiên cứu khả thi các dự án cấp nước sử dụng nguồn vốn ODA.
- Ban hành các hệ thống các chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật.
- Giá nước.
- Tỷ lệ đầu tư giữa việc xây dựng nhà máy nước và xây dựng hệ thống mạng phân phối.

KẾT LUẬN

Trong thời gian qua, sự gia tăng dân số đã dẫn tới sự gia tăng trong tiêu thụ nước sạch từ 300km³/năm vào những năm 1900 lên tới 2.100km³/năm vào cuối thiên niên kỷ - tăng 7 lần. Các vấn đề nước và môi trường chủ yếu ảnh hưởng tới các thành phố tại các nước đang phát triển. Cùng với sự gia tăng dân số, tốc độ gia tăng kinh tế nhanh chóng và xu hướng đô thị hoá, nhu cầu về nước đặc biệt tăng nhanh ở các đô thị. Đồng thời các nguồn nước lại bị ảnh hưởng nặng bởi nước bị ô nhiễm bởi con người và các khu công nghiệp. Điều này dẫn tới nhu cầu cấp nước và chi phí nước liên tục gia tăng kéo theo nhu cầu khổng lồ về vốn đầu tư.

Để phấn đấu đến năm 2020 đạt được chỉ tiêu 100% dân số đô thị được cấp nước sạch với tiêu chuẩn 120-150 lít/người/ngày theo “Định hướng phát triển cấp nước đô thị Quốc gia đến năm 2020” đã được Thủ tướng Chính phủ Quyết định thì dự kiến trong năm năm tới đây thôi công suất các nhà máy cấp nước cần tăng thêm tới khoảng 2,4-2,5 triệu m³/ ngày tức là vốn đầu tư cho cấp nước cần khoảng hàng chục nghìn tỷ đồng và vốn đầu tư này còn tăng lên trong những năm tiếp theo. Với nhu cầu tài chính lớn như vậy, bài toán về vốn đang là thách thức lớn của ngành nước trong việc phát triển mà trong tương lai, Nhà nước vẫn là nguồn tài chính quan trọng trong đó có nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA).

Nguồn vốn ODA đã bù đắp đáng kể nhu cầu về vốn đầu tư ở các ngành kinh tế nói chung và ngành cấp nước đô thị nói riêng. Tuy nhiên, nếu nguồn vốn này không được quản lý một cách chặt chẽ, sử dụng một cách có hiệu quả sẽ làm tăng gánh nợ nước ngoài, giảm khả năng tiêu dùng quốc gia và phụ thuộc nhiều hơn vào nước ngoài. Do đó, các Bộ, ngành có liên quan trong quản lý và sử dụng ODA cần tăng cường quản lý, thanh tra các dự án ODA. Đối với ngành cấp thoát nước, để sử dụng ODA có hiệu quả

cần xây dựng được các tiêu chí để đánh giá hiệu quả trên các mặt kinh tế, xã hội, khoa học và công nghệ.