

PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ VÀ LỰA CHỌN CÁC DỰ ÁN ĐẦU TƯ CÔNG CỘNG

ThS. LƯƠNG VĂN KHÔI

Tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững là mục tiêu hàng đầu của Việt Nam, nên việc lựa chọn dự án đầu tư (DĐT) phải dựa trên cơ sở hiệu quả tối ưu từ quan điểm của toàn xã hội.

Đánh giá DĐT là một trong các giai đoạn của chu kỳ dự án, bao gồm việc xem xét lại một cách có hệ thống tất cả các khía cạnh liên quan của dự án để đưa ra quyết định là có thực thi dự án hay không. Không có một kỹ thuật chung nào có thể áp dụng đối với tất cả các loại hình DĐT mà tùy theo mỗi loại hình dự án sẽ có những phương pháp thích hợp. Các câu hỏi loại hai áp dụng có thể đối với việc đánh giá kinh tế và

tài chính của các DĐT. Đó là việc so sánh tất cả các chi phí và lợi ích của dự án với nhau để đi đến quyết định là dự án có đáng để thực hiện không. Điều này có thể được hiểu từ mong muốn tài chính (tác động của dự án đối với ngân sách nhà nước - định lượng thông qua phân tích tài chính dự án (PTTC)) hoặc từ mong muốn kinh tế (tác động của dự án đối với toàn xã hội - định lượng thông qua phân tích kinh tế dự án (PTKT)). Một tập hợp chung các kỹ thuật có thể được sử dụng để đánh giá kinh tế và tài chính của dự án là các kỹ thuật phân tích chi phí lợi ích (CBA) bao gồm việc so sánh tất cả các chi phí và lợi ích của dự án với mục đích là xác minh liệu dự án có tổng lợi ích lớn hơn tổng chi phí hay không. Khi các lợi ích của dự án khó đo lường được về mặt liên tế, hoặc khi cần so sánh giữa hai phương án khác nhau nhưng có cùng các mục tiêu thì kỹ thuật biến tương của CBA là phân tích hiệu quả chi phí sẽ được sử dụng một cách hữu hiệu.

Sự khác nhau giữa PTTC và PTKT

PTTC là CBA từ quan điểm của chủ đầu tư; các chi phí và lợi ích của dự án được tính theo giá thị trường; các khoản thanh toán chuyển giao như thuế và trợ giá được bao gồm trong phân tích; các tác động bên ngoài như ô nhiễm dòng sông làm giảm nguồn thu nhập của những người đánh cá không được đề cập đến và định giá coi như là chi phí của dự án, tỷ suất chiết khấu được sử dụng là chi phí cân biên của vốn. Mục tiêu của PTTC là cung cấp một kế hoạch tái chính thích hợp cho khoản đầu tư để xuất, xác định khả năng sinh lời của dự án từ quan điểm

của nhà đầu tư, và giúp trong việc lập kế hoạch khai thác và kiểm soát dự án bằng việc cung cấp các thông tin quản lý cho cả những người bên trong và ngoài dự án. Có thể nói đánh giá tài chính là đánh giá dự án từ quan điểm phúc lợi của một nhóm nhỏ những người được hưởng lợi trực tiếp từ dự án.

Trong khi đó, PTKT là CBA từ quan điểm của nền kinh tế quốc dân hay của toàn xã hội. PTKT của các DĐT có hai mục tiêu chính sau: (a) cung cấp các thông tin cho việc ra quyết định về tính có thể chấp nhận các dự án từ quan điểm của quốc gia, và (b) cung cấp thông tin cho việc kế hoạch và thiết kế dự án, nghiên cứu kinh tế và kế hoạch kinh tế vĩ mô. Mục tiêu thứ hai thường bị lãng quên mặc dù trong thực tiễn nó có thể được xem là quan trọng hơn mục tiêu đầu. Thông thường phân tích ban đầu của dự án thường được thực hiện từ quan điểm của các nhà tài trợ cho dự án đó. Quá trình thực hiện PTKT của dự án mở rộng ranh giới cho đến khi chúng bao gồm các tác động của dự án đối với toàn bộ nền kinh tế. Như vậy, PTKT gộp tất cả các chi phí và lợi ích của tất cả các công dân trong một nước (những người gánh chịu và hưởng lợi từ việc thực hiện dự án) lại để xác định xem việc thực hiện dự án có đóng góp vào phúc lợi của xã hội hay không.

Trái với PTTC, trong PTKT việc đánh giá tác động của dự án đối với nền kinh tế quốc dân được thực hiện bởi một số thủ tục với các bước như sau:

- Bước 1, ước lượng các chi phí và lợi ích theo giá thị trường. Bước này tương ứng với PTTC.

- Bước 2, điều chỉnh các luồng chi phí và lợi ích thực của dự án đối với xã hội sau đó định đúng giá chúng. Giá thị trường ít khi phản ánh được các giá trị kinh tế của các đầu vào và đầu ra của dự án do chúng bị bóp méo bởi thuế, trợ giá và các chính sách khác của Chính phủ, do đó cần có sự điều chỉnh cho phù hợp. Trong bước 2 bao gồm việc ước lượng và áp dụng giá "bong"⁽¹⁾ của các đầu vào và đầu ra của dự án. Trên cơ sở các dòng chi phí và lợi ích của dự án có được sau các bước trên, lợi ích ròng của dự án sẽ được xác định. Lợi ích ròng này là những lợi ích mà xã hội sẽ thu được thông qua việc thực hiện dự án. Các chỉ tiêu kinh tế như giá trị hiện tại thuần kinh tế (ENPV), tỷ suất thu hồi nội bộ kinh tế (EIRR), ... sẽ được tính toán từ dòng các lợi ích ròng của dự án. Ngoài EIRR ra, giá trị của các chỉ tiêu khác phụ thuộc rất lớn vào tỷ suất chiết khấu xã hội (SDR) sử dụng nên việc xác định SDR thích hợp đòi hỏi phải có một nghiên cứu nghiêm túc để tránh các quyết định đầu tư không chính xác.

Điều chỉnh các luồng chi phí và lợi ích

Khởi điểm của việc xác định các chi phí và lợi ích (CP&LI) kinh tế của dự án là các khoản chi phí và doanh thu tài chính dự báo - chúng là kết quả của PTTC. Có hai việc cần làm:

- Một là, xác định và sau đó loại trừ các khoản thanh toán chuyển giao như thuế, trợ giá, lãi vay ngân hàng...

- Hai là, mở rộng khái niệm hay ranh giới của dự án bằng việc tính đến các tác động liên kết và các tác động bên ngoài chủ yếu do dự án gây ra.

Khi các tác động này đã được định

lượng, chúng phải được tính vào trong các dòng CP&LI của dự án. Đối với nhiều dự án các tác động môi trường là một trong số những tác động bên ngoài quan trọng nhất. Việc tính đến các tác động này có thể sẽ làm thay đổi đáng kể đôi khi gấp đôi kết quả dự án và do đó ảnh hưởng đến quyết định lựa chọn dự án.

Điều chỉnh giá của các đầu vào và đầu ra

Giá trị kinh tế của CP&LI của dự án được xác định trên cơ sở chi phí cơ hội (OP) của chúng. Nghĩa là giá trị kinh tế của một nguồn tài nguyên được xác định bởi phương án sử dụng khác tốt nhất của nó. Khi OP của một mục CP&LI không bằng giá thị trường của nó thì giá "bong" phải được sử dụng. Về mặt nguyên tắc nếu tất cả các CP&LI của một dự án có thể được phân nhỏ ra thành các loại nguồn tài nguyên (hoặc thành các yếu tố căn bản như ngoại tệ, các nguồn lực trong nước, lao động, và các khoản thanh toán chuyển giao) thì giá bong của chúng có thể được xác định bằng việc định giá các loại nguồn tài nguyên theo OP của chúng... Bằng cách đó tất cả các khoản mục đầu vào và đầu ra của dự án sẽ được định giá đúng và chúng sẽ phản ánh được các khoản CP&LI mà toàn xã hội sẽ phải gánh chịu và hưởng lợi từ việc thực hiện dự án. Thị trường càng bị bóp méo thì sự khác biệt giữa giá thị trường và giá kinh tế của các đầu vào và đầu ra của dự án càng lớn. Như vậy kết quả của việc áp dụng hay không áp dụng giá kinh tế trong phân tích và lựa chọn dự án sẽ rất khác nhau.

Việc không áp dụng các kỹ thuật ở trên có thể sẽ dẫn đến những quyết

định đầu tư thiếu chính xác: chấp nhận những dự án sẽ làm phương hại đến nền kinh tế và loại bỏ những dự án sẽ mang lại lợi ích cho toàn xã hội! Như vậy áp dụng phương pháp này sẽ giúp chúng ta lựa chọn được những dự án có hiệu quả kinh tế - xã hội tối ưu trong khuôn khổ nguồn vốn ngân sách nhà nước hạn hẹp.

Tuy nhiên để có thể áp dụng được phương pháp này thì chúng ta cần có một hệ thống thông tin đầy đủ của các ngành, của nền kinh tế được tổ chức một cách có hệ thống và dễ tiếp cận.

Theo cách nhìn nhận trên thì một DAĐT công cộng có hiệu quả kinh tế - xã hội cao thường đảm bảo và đáp ứng được cả các mục tiêu quan trọng khác như đáp ứng được sự phát triển liên ngành, có tác động tích cực đến môi trường bên ngoài, trực tiếp hoặc gián tiếp tạo ra nhiều công ăn việc làm, và xóa đói giảm nghèo,... Hơn lúc nào hết việc phân tích, đánh giá và lựa chọn DAĐT công cộng từ quan điểm của xã hội phải được tổ chức thực hiện ngay bởi vì bằng cách đó nhiều dự án có tỷ suất sinh lợi cao được thực hiện sẽ góp phần thúc đẩy sự phát triển. Có thể nói đây sẽ là một trong những đột phá quan trọng trong công cộng xây dựng và phát triển kinh tế đất nước.

L.V.K

⁽¹⁾ Giá bong: Giá bong là giá phản ánh chi phí cơ hội đối với nền kinh tế của các nguồn tài nguyên và do đó nó đo lường chi phí hoặc lợi ích kinh tế của hạng mục liên quan. Đôi khi nó còn được gọi là giá kinh tế.