

Chương một

VAI TRÒ CỦA THẨM ĐỊNH DỰ ÁN

1.1. DẪN NHẬP

Ở nhiều nơi trên thế giới, những khái niệm cơ bản đằng sau việc phân tích chi phí và lợi ích kinh tế và tài chính đang dần được chấp nhận. Nhiều diễn biến độc lập hay có liên quan đã góp phần tạo nên tình hình này. Thứ nhất, tài liệu chuyên môn về thẩm định dự án đã được tăng cường trong những năm gần đây. Thứ hai, các lãnh đạo nhà nước, trong nỗ lực thúc đẩy những chương trình đầy tham vọng về phát triển kinh tế và xã hội, đã cảm thấy nhu cầu phải thực hiện những chọn lựa khó khăn giữa các chiến lược chi tiêu khác nhau nhằm đạt được mục tiêu của họ. Thứ ba, các nước ngày càng có khả năng hơn trong việc thỏa mãn yêu cầu cần có qui trình thẩm định dự án tốt hơn nhờ những khóa học và chương trình đào tạo do các trường đại học, các cơ quan quốc tế và chính các cơ quan nhà nước tổ chức. Một số nước đã đào tạo đủ lực lượng cán bộ để khởi sự một nỗ lực cấp quốc gia nhằm phân tích một cách có hệ thống chi phí và lợi ích của những hoạt động chi tiêu đầu tư sắp đến.

1.2. MÔI TRƯỜNG LỰA CHỌN DỰ ÁN

Một dự án có thể được xác định theo nhiều cách. Các dự án có thể do các bộ, ngành hữu quan đề xuất, chúng có thể bắt nguồn từ quá trình xây dựng các kế hoạch kinh tế quốc gia, hoặc cũng có thể được đề xướng bởi các động lực chính trị. Bên cạnh đó, các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân cũng có các dự án đòi hỏi chính phủ phải trợ giúp hoặc phê chuẩn trước khi thực hiện.

Bất kể một dự án đầu tư cụ thể trong khu vực công được xác định như thế nào, bao giờ cũng có sự mâu thuẫn tiềm ẩn về lợi ích giữa những người đề xuất dự án hay chương trình và toàn xã hội. Sự mâu thuẫn này không phải là một chuyện gì mới lạ: lợi ích của các dự án và các chương trình công cộng thường được tập trung cho một bộ phận dân chúng tương đối hạn hẹp. Ví dụ, một đập thủy lợi chỉ có thể giúp ích cho các hộ nông dân sinh sống tại vùng tưới tiêu của đập. Những đối tượng này, do nhận biết được những lợi ích mà dự án sẽ đem lại cho mình, sẽ có xu hướng ủng hộ mạnh mẽ. Đồng thời, nếu các chi phí của dự án được cung cấp phần lớn bằng tiền từ ngân sách chung của

chính phủ, là kinh phí được đóng góp rộng rãi bởi toàn xã hội, thì sẽ không có một nhóm người nào thấy mình phải chịu phần lớn gánh nặng chi phí của dự án. Kết quả có thể đoán trước được là những người được hưởng lợi từ dự án có xu hướng tạo thành một nhóm lên tiếng ủng hộ dự án. Trong khi có nhóm người có khả năng bị thiệt hại (là những người phải gánh chịu chi phí của dự án) lại quá phân tán và những mất mát của từng cá nhân trong số họ lại quá nhỏ, nên họ không thể trở thành một đối trọng hiệu quả chống lại nhóm hưởng lợi có tính tập trung cao. Theo cách đó, cán cân chính trị thường nghiêng về phía chấp thuận những dự án này, ngay cả khác dự án gây thiệt hại cho sự phát triển chung của cả quốc gia.

Nói một cách cụ thể hơn, một dự án có thể có chi phí cao tới 100, trong khi lợi ích mang lại chỉ là 50 nếu xét chung cho cả xã hội; Tuy nhiên nếu nhóm hưởng lợi chỉ phải chịu 5% mức tổng chi phí của dự án, họ sẽ thấy đó là dự án vô cùng tốt và sẽ gây áp lực mạnh mẽ để dự án được thực hiện - sự ủng hộ của họ cũng không kém ngay cả khi tổng chi phí xã hội của dự án chỉ là 25 và họ phải chịu 20% tổng chi phí đó. Chỉ vì thực tế là những đối tượng hưởng lợi tiềm năng có thể tạo được sức vận động tích cực cho dự án không thể là lý do biện hộ cho việc thực hiện dự án. Lý do đó lại càng vô lý hơn đối với những dự án mà phần lớn chi phí là do toàn xã hội gánh chịu. Chính vì những trường hợp như vậy mà chúng ta cần phải sớm có một hệ thống thẩm định dự án nhằm bảo vệ được lợi ích tập thể của cả quốc gia.

Tuy nhiên, câu chuyện không chỉ dừng lại tại đó bởi trong thực tế cũng có những áp lực ủng hộ các dự án và chương trình phát sinh từ chính trong bản thân bộ máy chính quyền. Nhiều dự án là do các quan chức từ các bộ, ngành chức năng đề xuất. Họ thường coi trọng công việc của họ cũng như coi các dự án mà họ đề xuất là phục vụ cho lợi ích chung. Tuy nhiên, sự hăng hái của các quan chức này hoàn toàn không đủ để đảm bảo rằng những dự án mà họ đề xuất thực sự có hiệu quả về mặt kinh tế và xã hội, bởi vì nếu đúng là như vậy thì chúng ta sẽ không phải cần đến các qui trình thẩm định được chính thức hóa. Chúng ta cần có các qui trình thẩm định đó vì chúng giúp tránh được những lựa chọn đầu tư sai lầm. Chỉ có suy nghĩ ảo tưởng mới khiến cho ta tin rằng nguồn gốc của những sai lầm không phải là sự nhiệt tình của các cơ quan trong chính quyền, của các quan chức đối với các dự án mà họ xây dựng và đề xuất.

1.3. THẨM ĐỊNH DỰ ÁN

Việc nhận thức được bản chất của bối cảnh lựa chọn dự án cho chúng ta thấy nhu cầu cần phải thực hiện chức năng kiểm tra hoặc kiểm toán trong suốt giai đoạn thẩm định dự án. Ngay cả phương pháp phân tích tinh vi nhất về lợi ích và chi phí của dự án cũng có thể dẫn tới sai lầm nếu sử dụng những ước tính căn bản sai lầm về chi phí và lợi ích của dự án. Vì vậy, chúng ta phải hết sức lưu ý để đảm bảo rằng mọi số liệu ban đầu phải được cân nhắc thỏa đáng. Những ai còn nghi ngờ tầm quan trọng của vấn đề này chỉ cần nhìn lại lịch sử thực hiện các dự án thực tế. Trong hầu hết các trường hợp, kinh nghiệm cho thấy chi phí của dự án bao giờ cũng cao hơn con số dự liệu ban đầu một cách đáng kể, và cũng trong rất nhiều trường hợp việc tính toán chi phí ở mức quá thấp lại thường đi đôi với việc tính toán lợi ích ở mức quá cao.

Thông tin tốt hơn và không thiên lệch chỉ có thể có được khi cơ quan thẩm định dự án chịu tổn kém về thời gian và tiền của. Những chi phí này sẽ được bù đắp lại bởi những nguồn lực tiết kiệm được do có thông tin tốt hơn và nhờ đó tránh được việc thực hiện những dự án tồi hoặc những dự án mà việc thiết kế và hoạt động nhằm để đáp ứng các mục tiêu của quốc gia.

Xét trên khía cạnh sử dụng tài nguyên khan hiếm của quốc gia, không phải dự án nào cũng có tầm quan trọng như nhau; do đó, phí tổn cũng như thời gian dùng cho việc thẩm định các dự án khác nhau phải rất khác nhau. Cũng giống như các hoạt động kỹ thuật khác, các chuyên gia phân tích dự án có thể tăng rất nhanh hiệu quả làm việc của mình do kết quả của quá trình tích lũy kinh nghiệm. Sau khi đã làm việc trong một số dự án lớn và đã xây dựng được một khối lượng thông tin về chi phí kinh tế và tài chính của các nguồn lực trong nền kinh tế, các nhà phân tích dự án sẽ có khả năng xác định được một cách tương đối dễ dàng các yếu tố quyết định sự thành bại của các dự án cỡ nhỏ hơn. Hơn nữa, một phần đáng kể các dự án được chính quyền xem xét sẽ không đòi hỏi sự phân tích tinh vi nhất mới bởi vì chỉ cần một cuộc điều tra sơ bộ sẽ có thể chỉ ra khả năng thành công cao hay xu hướng thất bại rất rõ ràng.

Để tiết kiệm tài nguyên hiếm hoi về nhân lực và tài chính có được của công tác thẩm định dự án, chúng ta có thể áp dụng một loạt các giai đoạn khác nhau trong qui trình thẩm định. Mỗi một giai đoạn kế tiếp sẽ được thực hiện với cơ sở dữ liệu mang độ chính xác cao hơn. Vào cuối mỗi giai đoạn, chúng ta sẽ đi tới quyết định chấp thuận hay bác bỏ

dự án mà không cần phân tích thêm nữa. Chỉ trong trường hợp triển vọng thành công của dự án biến thiên rất lớn theo mức độ chính xác của các dữ liệu hiện đang được sử dụng thì chúng ta mới dành thêm công sức cho việc cải thiện độ tin cậy chung của công việc thẩm định dự án. Một sự thẩm định có ý nghĩa ở bất kỳ giai đoạn nào cũng đòi hỏi phải đánh giá từng khía cạnh tài chính, kinh tế và xã hội của dự án.