

Thẩm định dự án với vai trò nâng cao vị thế của quyết định đầu tư xây dựng

Project appraisal as a role to enhance the position of construction investment decisions

> PGS.TS TRỊNH ĐÌNH TOÁN

Trường Đại học Thủy lợi

Email: trinhdinhtoan@tlu.edu.vn

TÓM TẮT

Bài báo phân tích vai trò của thẩm định dự án đối với quyết định đầu tư xây dựng (ĐT XD), tương quan giữa quyết định chủ trương đầu tư (CTĐT) so với quyết định ĐT XD, phân tích những tồn tại chủ yếu trong thẩm định dự án ĐT XD công trình giao thông, trên cơ sở đó đề xuất một số biện pháp nhằm nâng cao vị thế của quyết định ĐT XD thông qua thẩm định.

Từ khóa: Thẩm định dự án, quyết định đầu tư, quyết định chủ trương đầu tư, hiệu quả kinh tế, phân tích rủi ro.

ABSTRACT

This article analyzes the role of project appraisal in investment decisions in construction projects, the correlation between investment policy decisions and construction investment decisions, analyzes the main shortcomings in appraisal of investment projects in construction of transport works, on that basis, proposes a number of measures to enhance the position of construction investment decisions through appraisal.

Keywords: Project appraisal, investment decision, investment policy decision, economic efficiency, risk analysis.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong tiến trình của một dự án ĐT XD thì quyết định đầu tư là đặc biệt quan trọng vì nó liên quan đến việc bỏ một lượng vốn lớn vào công trình. Để làm cơ sở cho việc ra quyết định ĐT XD và phê duyệt dự án, cần trải qua bước thẩm định nhằm kiểm tra thiết kế cơ sở (TKCS) và đánh giá các nội dung khác của báo cáo nghiên cứu khả thi (BCNCKT) như sự cần thiết, các yếu tố bảo đảm tính khả thi và hiệu quả đầu tư, phân tích rủi ro, phân tích hiệu quả tài chính cũng như hiệu quả kinh tế - xã hội (KT-XH) của dự án.

Trong hoạt động đầu tư công, thẩm định được yêu cầu trong các giai đoạn khác nhau của tiến trình dự án, gồm thẩm định để quyết định CTĐT, thẩm định để quyết định ĐT XD, thẩm định kế hoạch thực hiện, thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn... Thẩm định là một yêu cầu pháp lý và là một công cụ quan trọng hỗ trợ việc đi đến quyết định có nên chấp thuận hay loại bỏ dự án. Thẩm định cung cấp các thông tin cốt yếu về ý nghĩa, tác động cũng như các yếu tố đảm bảo sự thành công của dự án, vì vậy nó giữ vai trò chủ đạo trong việc định hình quyết định ĐT XD. Tuy nhiên, một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới [1] cho thấy: So với quyết định CTĐT, quyết định ĐT XD và BCNCKT chưa có vị thế pháp lý phù hợp trong hệ thống quản lý đầu tư công ở Việt Nam. Do vai trò chi phối của quyết định CTĐT, người quyết định đầu tư gặp khó khăn khi loại bỏ một dự án đã

được chấp thuận về mặt chủ trương, dẫn đến năng lực phản biện của thẩm định trong giai đoạn này bị suy giảm. Bên cạnh đó, còn tồn tại một số nguyên nhân khác dẫn đến thực tế là thẩm định chưa phát huy được vai trò nâng cao vị thế cho quyết định ĐT XD.

Bài báo phân tích vai trò của thẩm định dự án đối với quyết định ĐT XD, tương quan giữa quyết định CTĐT và quyết định ĐT XD, phân tích những tồn tại chủ yếu trong thẩm định dự án ĐT XD công trình giao thông, trên cơ sở đó đề xuất một số biện pháp nhằm nâng cao vị thế của quyết định ĐT XD thông qua thẩm định. Khái niệm “thẩm định” trong bài báo này chủ yếu đề cập đến thẩm định để ra quyết định dự án ĐT XD. Những ví dụ trong bài báo này chủ yếu đề cập đến các dự án ĐT XD công trình giao thông đường bộ ở Việt Nam trong những năm gần đây.

2. VAI TRÒ CỦA THẨM ĐỊNH DỰ ÁN ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH ĐT XD

Thẩm định dự án ĐT XD gồm thẩm định TKCS và các nội dung khác của BCNCKT ĐT XD. Về cơ bản, nội dung thẩm định gồm xem xét, đánh giá dự án trên các phương diện chủ yếu: Pháp lý, công nghệ - kỹ thuật, tài chính - kinh tế, tổ chức thực hiện và quản lý dự án. Theo Luật Đầu tư công [2] và Luật Xây dựng [3], quá trình thẩm định bao gồm đánh giá dự án về mục tiêu, quy mô, tổng mức đầu tư

(TMĐT), hiệu quả KT-XH và tác động môi trường.

Thẩm định dự án có vai trò quan trọng đối với quyết định ĐTXD, giúp đảm bảo tính khả thi, hiệu quả và tuân thủ pháp luật của dự án. Một dự án được thẩm định kỹ lưỡng sẽ giúp giảm thiểu rủi ro và tối ưu hóa nguồn lực đầu tư. Những vai trò chính của thẩm định dự án đối với quyết định ĐTXD bao gồm:

- Hỗ trợ việc ra quyết định đầu tư: Cung cấp thông tin chi tiết, khách quan giúp chủ đầu tư và cơ quan có thẩm quyền đưa ra quyết định chính xác, có căn cứ khoa học về đầu tư cho dự án.

- Đánh giá tính khả thi của dự án: Xác định dự án có thể thực hiện được hay không trên các khía cạnh kỹ thuật, tài chính, pháp lý và môi trường; đánh giá mức độ phù hợp với quy hoạch, chiến lược phát triển ngành, vùng và địa phương.

- Đảm bảo hiệu quả KT-XH: Phân tích hiệu quả kinh tế, khả năng hoàn vốn và những tác động KT - XH của dự án.

Thẩm định dự án ĐTXD được quy định trong các văn bản pháp lý chủ yếu như Luật Xây dựng số 50/2014/QH [3] (sửa đổi, bổ sung theo Luật số 62/2020/QH14) và Luật Đầu tư công số 58/2024/QH15 [2], được hướng dẫn thực hiện theo Nghị định số 175/2024/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều về quản lý hoạt động xây dựng [4] và Nghị định số 40/2020/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đầu tư công [5]... Theo các văn bản trên, một dự án được chấp thuận phải đáp ứng điều kiện được chuẩn bị tốt, thẩm định kỹ lưỡng trước khi phê duyệt, đáp ứng mục tiêu đầu tư, đảm bảo tính khả thi và hiệu quả. Yêu cầu này phản ánh vai trò sàng lọc của thẩm định dự án đối với quyết định đầu tư nhằm loại bỏ những dự án không đảm bảo tiêu chuẩn và lựa chọn các dự án có hiệu quả KT-XH cao cho nền kinh tế quốc dân. Điều đó cho thấy những nỗ lực của Việt Nam trong việc cải thiện khung pháp lý trong quản lý và thẩm định dự án ĐTXD.

3. QUYẾT ĐỊNH CTĐT VÀ QUYẾT ĐỊNH ĐTXD

3.1. Tương quan giữa quyết định CTĐT và quyết định ĐTXD

Theo Luật Đầu tư công [2], các dự án ĐTXD quan trọng quốc gia và dự án nhóm A cần có quyết định CTĐT trước khi quyết định ĐTXD. CTĐT là quyết định của cấp có thẩm quyền về những nội dung chủ yếu của dự án đầu tư, làm căn cứ để phê duyệt quyết định ĐTXD. Điều kiện để chấp thuận CTĐT là dự án phải phù hợp với chiến lược phát triển KT-XH và quy hoạch có liên quan, còn điều kiện để ra quyết định ĐTXD là dự án phải phù hợp với chiến lược và quy hoạch phát triển cũng như CTĐT đã được thông qua, bên cạnh những ràng buộc khác. Mối quan hệ giữa quyết định CTĐT và quyết định ĐTXD có thể được xem xét trên các khía cạnh sau:

Về góc độ pháp lý và thẩm quyền: Quyết định CTĐT là quyết định mang tính định hướng, xác định sự cần thiết và cho phép triển khai dự án về mặt chủ trương. Quyết định CTĐT do cơ quan cấp cao có thẩm quyền (Quốc hội, Chính phủ hoặc UBND cấp tỉnh, tùy theo quy mô và loại dự án) phê duyệt. Quyết định ĐTXD cụ thể hóa CTĐT, bao gồm các nội dung chi tiết về quy mô, nguồn vốn, tiến độ và phương án thực hiện. Quyết định ĐTXD do chủ đầu tư hoặc cơ quan có thẩm quyền quyết định.

Về nội dung và phạm vi: Quyết định CTĐT tập trung vào sự cần thiết đầu tư, mức độ phù hợp với quy hoạch và chính sách phát triển, các mục tiêu tổng thể của dự án và nguồn lực thực hiện. Quyết định ĐTXD cụ thể hóa các vấn đề trên qua thiết kế, giải pháp

kỹ thuật, phương án tài chính, kế hoạch triển khai chi tiết, quản lý rủi ro...

Về thứ tự và mối quan hệ: Quyết định CTĐT là bước trước, quyết định ĐTXD là bước sau. Khi một dự án được chấp thuận chủ trương, các bước tiếp theo mới có thể triển khai. Căn cứ vào chủ trương, nhà đầu tư lập BCNCKT rồi trình cấp có thẩm quyền thẩm định và phê duyệt quyết định ĐTXD.

Về tác động và hiệu lực: Quyết định CTĐT chỉ là sự chấp thuận sơ bộ, không đồng nghĩa với việc dự án sẽ chắc chắn triển khai. Quyết định ĐTXD mang tính ràng buộc cao hơn, làm cơ sở để thực hiện đầu tư, giải ngân, ký kết hợp đồng.

Như vậy, quyết định CTĐT và quyết định ĐTXD có mối quan hệ thứ bậc và kế thừa, trong đó quyết định CTĐT mang tính định hướng, còn quyết định ĐTXD cụ thể hóa CTĐT qua bước nghiên cứu khả thi với các thông số chi tiết về kỹ thuật, tài chính, kinh tế và lộ trình thực hiện ĐTXD.

3.2. Vị thế của quyết định ĐTXD so với quyết định CTĐT

Một điều cần chú ý là chủ trương ĐTXD được quyết định căn cứ vào báo cáo nghiên cứu tiền khả thi (BCNCKT) [3], một tài liệu trình bày các nội dung nghiên cứu sơ bộ về sự cần thiết, tính khả thi và hiệu quả của việc ĐTXD. Trong NCKT, sơ bộ TMĐT được xác định căn cứ vào thiết kế sơ bộ (TKSB), một thiết kế thể hiện những ý tưởng ban đầu về thiết kế xây dựng công trình, dựa trên dữ liệu sơ bộ. Trái lại, TKCS cho phép xác định TMĐT dựa trên dự toán chi tiết các bộ phận cấu thành nên công trình. Quyết định ĐTXD căn cứ vào BCNCKT và TKCS, những tài liệu cung cấp số liệu chi tiết, đầy đủ hơn nhiều so với BCNCKT và TKSB. Vì vậy, mặc dù có vị thế pháp lý thấp hơn so với quyết định CTĐT, quyết định ĐTXD có nền tảng kỹ thuật và kinh tế thuyết phục hơn nhiều.

Vai trò và vị thế của quyết định ĐTXD và thẩm định dự án trong giai đoạn này phần nào được hiến định trong các văn bản pháp lý: Luật Đầu tư công [2] và Luật Xây dựng [3] cho phép điều chỉnh CTĐT khi có sự thay đổi về mục tiêu dự án, quy mô xây dựng, TMĐT hoặc khi chủ đầu tư chứng minh được là xuất hiện các yếu tố mang lại hiệu quả tài chính và hiệu quả KT - XH cao hơn khi điều chỉnh dự án. Thông qua việc đề nghị khả năng điều chỉnh CTĐT qua thẩm định trước khi ra quyết định ĐTXD, về mặt lý luận các văn bản nêu trên dường như đã nâng tầm quan trọng cho quyết định ĐTXD, nhưng trên thực tế điều đó không có ảnh hưởng quyết định đến khả năng sàng lọc dự án qua thẩm định ở giai đoạn này. Một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới [1] cho thấy chỉ có rất ít dự án bị loại bỏ ở bước này. So với quyết định CTĐT, quyết định ĐTXD chưa có vị thế pháp lý phù hợp trong hệ thống quản lý đầu tư công ở Việt Nam.

Ví dụ về một dự án xây dựng đường cao tốc đang được triển khai gần đây, khi mới thông qua CTĐT [6], Quốc hội đã giao Chính phủ tổ chức thực hiện, quản lý và vận hành dự án, với sơ bộ TMĐT, cơ cấu vốn đầu tư trung hạn và tiến độ thực hiện. Căn cứ vào CTĐT, Chính phủ ban hành một nghị quyết [7] nhằm triển khai CTĐT trên, trong đó có chỉ định các pháp nhân chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện, quản lý và khai thác vận hành dự án, định chế đầu thầu, triển khai các công việc liên quan đến bồi thường, tái định cư và bãi đổ thải... Như vậy, chỉ với việc thông qua CTĐT, dự án dường như đã bước một chân vào giai đoạn thực hiện, không để ngỏ khả năng điều chỉnh sau khâu thẩm định ở bước quyết định ĐTXD.

Vị thế chưa tương xứng của quyết định ĐTXD có thể được

giải thích một phần thông qua tương quan pháp lý và thẩm quyền cũng như mối quan hệ thứ bậc của quyết định CTĐT so với ĐTXD như phân tích ở trên. Tính chất phụ thuộc này thể hiện trên nhiều phương diện, nhưng rõ nét nhất ở sự ràng buộc về TMĐT: Luật Đầu tư công nghiêm cấm quyết định đầu tư vượt TMĐT trong CTĐT đã được cấp có thẩm quyền quyết định (Điều 17) và khi được cấp có thẩm quyền quyết định CTĐT, dự án sẽ được đưa vào kế hoạch đầu tư công trung hạn (Điều 55). Điều đó có nghĩa là chi phí của dự án (sơ bộ TMĐT) được xác định ứng với TKSĐ của giai đoạn NCKT hình thành một ngưỡng tối đa không được vượt như đã quy định trong quyết định CTĐT. Tính cứng nhắc trong việc khống chế mức chi phí trần trong quyết định CTĐT vô hình trung ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả hoạt động của các bước tiếp theo: Sau khi dự án được đưa vào kế hoạch đầu tư công trung hạn, trên cơ sở quyết định CTĐT, khó có thể loại bỏ dự án đó ra khỏi chương trình đầu tư, ngay cả khi thiếu tính thuyết phục về tính khả thi và hiệu quả của dự án [1]. Mặc dù luật cho phép điều chỉnh nhưng phải trải qua một quy trình rất chặt chẽ và phức tạp và phải được xem xét chấp thuận bởi cấp trên có thẩm quyền, làm nản lòng hầu hết các nhà đầu tư.

Lấy ví dụ với dự án xây dựng công trình đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2021 - 2025, dự án đã được Quốc hội thông qua CTĐT tại Nghị quyết số 44/2022/QH15 [6] với 12 dự án thành phần, trong đó mỗi dự án thành phần được xác định sơ bộ TMĐT, lập thành sơ bộ TMĐT của cả dự án là 146.990 tỷ đồng. Trên cơ sở hồ sơ BCNCKT, Cục Quản lý xây dựng (Bộ GTVT cũ) đã triển khai thẩm định dự án. Trong tổng số 12 dự án thành phần có 5 dự án tăng và 7 dự án giảm, tuy nhiên TMĐT của cả dự án sau thẩm định là 146.986 tỷ đồng [8-10], không vượt sơ bộ TMĐT ghi trong CTĐT. Như vậy, sơ bộ TMĐT được lập ở bước NCKT và được phê duyệt trong quyết định CTĐT đã được dùng làm căn cứ cho quyết định đầu tư. Xét đến các yếu tố bất định của một dự án xây dựng giao thông đường bộ trải qua các bước khảo sát thu thập dữ liệu địa hình, địa chất, thủy văn, khối lượng bồi thường, hỗ trợ tái định cư trong khi lập BCNCKT, đến những thay đổi KT-XH mà một BCNCKT khó có thể viễn kiến được trong giai đoạn nghiên cứu sơ bộ, sự xấp xỉ của TMĐT sau thẩm định so với sơ bộ TMĐT nên được hiểu là một sự trùng hợp ngẫu nhiên, một khả năng tiên lượng chính xác của quyết định CTĐT, hay là một thỏa hiệp nhằm ứng phó, xoay xở với mức trần đã cố định? Theo kinh nghiệm các nước, việc cố định mức đầu tư các dự án nên được thực hiện từng bước: Kể đầu tư dự án ở khâu CTĐT (sơ bộ TMĐT) chỉ mang tính dự kiến, được phê duyệt "về mặt nguyên tắc", phục vụ cho mục đích dự trù ngân sách, sau đó sẽ được phê duyệt và đưa vào ngân sách chính thức dựa trên dự toán chi tiết sau thẩm định ở bước BCNCKT [1]. Cách làm này củng cố tính linh hoạt trong lộ trình đầu tư, nâng tầm quan trọng của quyết định ĐTXD cùng khâu thẩm định ở giai đoạn này.

4. MỘT SỐ TỒN TẠI TRONG THẨM ĐỊNH DỰ ÁN ĐTXD

Việt Nam đã ban hành một số văn bản pháp lý gồm Luật, Nghị định và Thông tư [2-5] liên quan đến thẩm định dự án ĐTXD. Quy định về nội dung chi tiết của BCNCKT để cập trong Luật Xây dựng và Luật Đầu tư công nhìn chung phù hợp với chuẩn mực quốc tế, trong đó bên cạnh việc đánh giá sự cần thiết, tính khả thi của dự

án còn yêu cầu đánh giá hiệu quả KT-XH và các khía cạnh khác của dự án như rủi ro và tác động môi trường. Đây là những minh chứng cho thấy Việt Nam đã tiến gần hơn tới các thông lệ quốc tế trong quản lý dự án ĐTXD [1]. Tuy nhiên, trong thực hiện vẫn còn một số vấn đề bất cập.

Như trình bày ở trên, quyết định CTĐT có vai trò chi phối so với quyết định ĐTXD, đặc biệt là các dự án chịu ảnh hưởng bởi các yếu tố chính trị, do vậy người ra quyết định ĐTXD gặp khó khăn khi loại bỏ hoặc điều chỉnh một dự án đã được chấp thuận CTĐT, dẫn đến năng lực phản biện của thẩm định bị suy giảm đáng kể, chức năng thẩm định với vai trò "người gác cổng" cho sàng lọc dự án không thể phát huy. Ý nghĩa thứ cấp của hệ quả này là các hoạt động thẩm định BCNCKT chưa quan tâm đúng mức đến các tiêu chí quan trọng như phân tích hiệu quả KT-XH, phân tích rủi ro và các yếu tố phát triển bền vững, ngoại trừ TKCS và dự toán kinh phí [1,8-10]. Để đảm bảo tính minh bạch, điều kiện tiên quyết là dự án phải được thẩm định trong một khuôn khổ pháp lý đầy đủ, kỹ thuật phù hợp, có hướng dẫn chi tiết về nội dung và phương pháp thực hiện. Để phát huy vai trò, thẩm định phải là một công cụ cốt yếu của hệ thống hỗ trợ việc ra quyết định đầu tư. Hệ thống này bản thân nó không tự ra quyết định mà cung cấp số liệu và phân tích để hình thành nên khả năng phối hợp giúp cho việc ra quyết định đầu tư [11]. Ý nghĩa quan trọng của quyết định đầu tư đòi hỏi thẩm định phải làm rõ và xác quyết những vấn đề trọng tâm của NCKT như tính khả thi và hiệu quả của dự án, bên cạnh những điều kiện để đảm bảo các thành tố này. Đặc biệt, hiệu quả về KT-XH phải được coi là một nội dung cốt yếu để ra quyết định ĐTXD [2, 3].

Việc phân tích hiệu quả kinh tế đầy đủ của một dự án thường được tiến hành với một vài giai đoạn, bao gồm NCKT và NCKT - TKCS. Ở giai đoạn NCKT, nghiên cứu sơ bộ về hiệu quả kinh tế của việc ĐTXD được thực hiện nhằm xác định sơ bộ TMĐT khi xem xét quyết định CTĐT và lập kế hoạch ngân sách. Trong giai đoạn NCKT-TKCS cần đánh giá chi tiết nhằm xác nhận sự cần thiết, mức độ khả thi và hiệu quả của dự án về mặt tài chính và KT-XH, làm cơ sở ra quyết định ĐTXD.

Phân tích hiệu quả kinh tế của một dự án về cơ bản bao gồm việc tiên lượng các chi phí và lợi ích kinh tế của dự án, dựa trên các dữ liệu dự báo. Một thử thách trong phân tích chi phí lợi ích là dữ liệu dự báo trong các vấn đề của dự án thường tiềm ẩn nhiều sai số do tính bất định cao, ảnh hưởng tiêu cực đến mục tiêu hoàn thành dự án, được gọi là các nhân tố rủi ro. Đặc biệt, các dự án ĐTXD giao thông thường tiềm ẩn nhiều bất định về kỹ thuật và kinh tế như sự thay đổi về tăng trưởng kinh tế vĩ mô, lưu lượng giao thông, doanh thu do thu phí, giá thành xây dựng, thời gian thi công, bên cạnh các nhân tố chính trị, pháp lý, xã hội, tài chính, môi trường... Các nhân tố này không thể nhận diện chính xác trong khi lập dự án, nhưng có thể xuất hiện ở giai đoạn thực hiện và khai thác, ảnh hưởng tiêu cực đến tiến độ, chất lượng và giá thành công trình, vì vậy chúng cần được phân tích, đánh giá để nhận biết mức độ thay đổi của các chỉ tiêu tài chính và kinh tế theo những thay đổi của các yếu tố đầu vào, từ đó đưa ra các các ứng xử thích hợp nhằm giảm thiểu tác động.

Phân tích rủi ro và phân tích độ nhạy trong đánh giá dự án giúp nhận diện các nhân tố có ảnh hưởng đáng kể đến hiệu quả

đầu tư, xác định độ vững vàng của nó trước những thay đổi tiềm năng của các biến số đầu vào. Đây là một phần của quá trình phân tích chi phí - lợi ích nhằm hỗ trợ cho quá trình ra quyết định đầu tư [11]. Phân tích rủi ro xác định bản chất, mức độ và tần suất các rủi ro. Phân tích độ nhạy nhận diện các biến số chủ yếu có ảnh hưởng nhất đến lợi ích ròng của dự án, đánh giá sự phụ thuộc của các chỉ tiêu hiệu quả kinh tế cơ bản trước những thay đổi tiềm năng của các đại lượng đầu vào chủ yếu như lưu lượng xe, giá thành xây dựng, thời gian thi công, suất chiết khấu..., thông qua đó đánh giá sự vững vàng của hiệu quả dự án trước các yếu tố bất định kể trên.

Với các dự án lớn và phức tạp, phân tích rủi ro và độ nhạy càng trở nên cần thiết trong thẩm định, đánh giá dự án vì những lý do sau: Quy mô lớn của dự án đồng nghĩa với TMĐT lớn, thời gian thi công dài, dòng tiền kém cân đối, các tác động xã hội và môi trường phức tạp, dự án dễ bị tổn thương. Để người quyết định đầu tư có đủ cơ sở và sự tự tin khi đưa ra quyết định cuối cùng, hệ thống hỗ trợ việc ra quyết định cần cung cấp và giải trình đầy đủ các dữ liệu liên quan, đặc biệt là các kết quả kỳ vọng của dự án. Tuy nhiên, quá trình thực hiện còn gặp trở ngại do khung pháp lý chưa đầy đủ, ngoại trừ một số văn bản pháp lý, chưa có hướng dẫn về các phương pháp phân tích hiệu quả kinh tế, đánh giá rủi ro, cũng như quy định các tiêu chí thẩm định cụ thể để đảm bảo việc thực hiện được đầy đủ và nhất quán. Do sự khác biệt trong cách diễn giải về yêu cầu phân tích trong phạm vi quy định thông thường trong các văn bản luật và dưới luật, cách tiếp cận chung và “an toàn” nhất là xem xét những vấn đề trên theo góc độ định tính [1, 12]. Đây là một trong những tồn tại căn bản trong thẩm định dự án ĐTXD.

Một vấn đề tồn tại khác liên quan đến năng lực thẩm định. Thẩm định kinh tế các dự án đòi hỏi kiến thức chuyên sâu về các phạm trù liên quan như giá ẩn, chi phí chuyển giao, các tác động ngoại ứng, các hiệu ứng phi thị trường..., vì vậy cần một đội ngũ chuyên gia hiểu biết thấu đáo về nền tảng lý thuyết của kinh tế vi mô, sự khác biệt giữa phân tích kinh tế và phân tích tài chính, mối liên hệ giữa đầu vào và đầu ra trong một môi trường tiềm ẩn nhiều bất định, đặc biệt là kinh nghiệm thẩm định các dự án lớn, có tính chất phức tạp như hạ tầng giao thông. Tuy vậy, không phải đơn vị nào trong ngành cũng đáp ứng được yêu cầu trên [1, 11]. Do thiếu chuyên môn, thẩm định kinh tế thường được ủy thác cho tư vấn thẩm tra, kết hợp lấy ý kiến của các đơn vị liên quan và ý kiến giải trình của chủ đầu tư [8-10] - những chủ thể không có điều kiện cũng như không có động lực nghiên cứu để đưa ra những kiến giải sâu sắc cho vấn đề. Kết quả là nhiều hiệu ứng kinh tế định lượng chỉ được biểu đạt bằng lời và những vấn đề quan trọng như phân tích rủi ro và độ nhạy chỉ được xử lý theo cách hoàn toàn định tính hoặc được đề cập một cách chiếu lệ trong các BCNCKT và BCNCKT [1, 8-10, 12].

5. KẾT LUẬN VÀ ĐỀ XUẤT

Thẩm định là một bước quan trọng ở cuối giai đoạn lập dự án, một thời điểm cho phép có những lựa chọn linh hoạt các giải pháp khác nhau với chi phí điều chỉnh thấp nhất [1]. Thẩm định là một khâu then chốt đi đến quyết định đầu tư, tuy nhiên những nghiên cứu gần đây cho thấy trong quản lý đầu tư công ở Việt Nam, quyết định đầu tư chưa có vị thế pháp lý tương xứng so với quyết định

CTĐT và vai trò của thẩm định dự án đối với quyết định đầu tư còn chưa rõ ràng [1, 12]. Để nâng cao chất lượng thẩm định, cần triển khai đồng bộ nhiều giải pháp từ cải cách thể chế, nâng cao năng lực chuyên môn đến ứng dụng công nghệ. Xin khuyến nghị một số biện pháp sau:

- 1) Nâng cao vị thế của quyết định đầu tư thông qua thể chế pháp lý lẫn thực tiễn, hiện thực hóa khả năng điều chỉnh quyết định CTĐT qua khâu thẩm định trước khi ra quyết định đầu tư.
- 2) Xây dựng bộ khung các tiêu chí cụ thể đảm bảo thẩm định BCNCKT một cách nhất quán, có hệ thống và minh bạch.
- 3) Thiết lập cơ chế giám sát, kiểm tra và trách nhiệm giải trình trong thẩm định; thẩm tra độc lập kết quả thẩm định các dự án quy mô lớn nhằm đảm bảo chất lượng và tính khách quan của báo cáo thẩm định.
- 4) Áp dụng các công cụ, kỹ thuật hiện đại để nâng cao tính chuyên nghiệp, sự nhất quán, chất lượng và hiệu quả của công tác thẩm định.
- 5) Nâng cao vai trò của phân tích hiệu quả kinh tế trong thẩm định dự án, bao gồm cả phân tích rủi ro và độ nhạy; xây dựng năng lực thẩm định và ban hành các hướng dẫn cụ thể để phân tích hiệu quả KT-XH được thực hiện nhất quán và chất lượng, trở thành công cụ mặc định hỗ trợ việc ra quyết định đầu tư.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Ngân hàng Thế giới (2018), Quản lý đầu tư công tại Việt Nam.
- [2]. Luật Đầu tư công số 58/2024/QH15.
- [3]. Luật Xây dựng số 50/2014/QH, Luật số 62/2020/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng.
- [4]. Nghị định số 175/2024/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xây dựng về quản lý hoạt động xây dựng.
- [5]. Nghị định số 40/2020/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đầu tư công.
- [6]. Nghị quyết số 44/2022/QH15 về CTĐT Dự án xây dựng đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2021 - 2025.
- [7]. Nghị quyết số 18/NQ-CP triển khai Nghị quyết số 44/2022/QH15.
- [8]. 240/CQLXD-QLXD, Báo cáo thẩm định BCNCKT Dự án thành phần đoạn Hàm Nghi - Vũng Áng thuộc Dự án đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2021 - 2025.
- [9]. 236/CQLXD-QLXD3, Báo cáo thẩm định BCNCKT Dự án thành phần đoạn Quy Nhơn - Chí Thạnh thuộc Dự án đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2021 - 2025.
- [10]. 233/CQLXD-QLXD2, Báo cáo thẩm định BCNCKT Dự án thành phần đoạn Quảng Ngãi - Hoài Nhơn thuộc Dự án đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2021 - 2025.
- [11]. Đào Văn Đông, Trịnh Đình Toán, Trương Thị Mỹ Thanh (2020), Đánh giá dự án ĐTXD công trình giao thông, Giáo trình cao học Trường Đại học Công nghệ GTVT, NXB. Khoa học tự nhiên và Công nghệ.
- [12]. Trịnh Đình Toán (2024), Vị thế của quyết định ĐTXD và vai trò của thẩm định dự án, Tuyển tập Hội nghị khoa học thường niên năm 2024, ISBN: 978-604-82-8175-5.