
1

Tổng quan về phân tích kinh tế

Phân tích kinh tế giúp thiết kế và lựa chọn những dự án có đóng góp cho phúc lợi chung của quốc gia. Phân tích kinh tế có tác dụng lớn nhất nếu nó sớm được sử dụng trong chu kỳ dự án để nhận diện những dự án kém và những cấu thành dự án kém. Nếu được sử dụng vào giai đoạn cuối của chu kỳ dự án thì phân tích kinh tế chỉ có thể giúp quyết định xem liệu có nên tiếp tục triển khai dự án nữa hay không. Nếu chỉ được dùng đơn thuần để tính ra các thước đo tổng hợp, như giá trị hiện tại ròng (NPV) hay tỉ suất nội hoàn (IRR) của dự án, thì phân tích kinh tế chỉ đáp ứng cho một mục đích hạn hẹp mà thôi.

Các công cụ của phân tích kinh tế có thể giúp trả lời nhiều câu hỏi về tác động của dự án đến chủ thể tiến hành dự án, đến xã hội và nhiều đối tượng hữu quan khác nhau. Chúng cũng có thể giúp nhận diện được rủi ro của dự án và đánh giá tính bền vững của chúng. Cụ thể, những công cụ này có thể giúp:

- Quyết định xem nên để khu vực tư nhân hay khu vực công cộng thực hiện dự án.
- Ước tính tác động ngân sách của dự án.
- Quyết định xem liệu các phương án thu hồi chi phí có hiệu quả và công bằng không
- Đánh giá tác động môi trường tiềm năng của dự án và sự đóng góp vào công cuộc xoá đói giảm nghèo.

Cuốn sách này cung cấp một bộ công cụ giúp cho việc trả lời những câu hỏi này; tuy nhiên, nó không phải là một đơn thuốc cho mọi tình huống có thể xảy ra. Qui trình được xác lập trong cuốn sách là một qui trình lặp đi lặp lại cần sớm được đưa vào trong chu kỳ dự án và được sử dụng trong suốt chu kỳ đó. Qui trình này có tác dụng lớn nhất khi các nhà phân tích sử dụng tất cả thông tin sẵn có về dự án, kể cả việc đánh giá tài chính và các nguyên nhân gây ra sự tách rời giữa giá tài chính và giá kinh tế.

Bối cảnh kinh tế

Dự án không thể tách rời khỏi bối cảnh trong đó dự án diễn ra. Mối quan hệ giữa dự án với các mục tiêu phát triển bao quát hơn của ngành và của quốc gia là một phần không thể thiếu được trong cách luận giải kinh tế của nó. Ngay từ ban đầu khi đánh giá dự án, các nhà phân tích cần luôn đảm bảo rằng, dự án phù hợp với các chiến lược bao quát hơn của đất nước và của ngành. Vai trò then chốt của chính sách và khung thể chế cũng cần được bàn đến. Vì các nghiên cứu đã cho thấy, môi trường có ít sự bóp méo hơn sẽ sản sinh ra nhiều dự án thành công hơn so với môi trường bị bóp méo nặng nề (Kaufmann 1991), nên điều quan trọng hơn ở đây là các nhà phân tích phải đảm bảo, các chính sách theo ngành và những điều kiện tiền đề về kinh tế vĩ mô, cũng như khung thể chế, đều có tác dụng tích cực đến kết quả hoạt động tốt của dự án. Ngoài ra, để đảm bảo tính hiệu quả của dự án, nhà phân tích còn phải nhận diện được những bóp méo then chốt cần được dỡ bỏ trước khi thực hiện dự án.

Luận cứ cho sự tham gia của khu vực công cộng

Xét trên toàn thế giới, khu vực tư nhân đang cung cấp ngày càng nhiều hàng hoá và dịch vụ mà chỉ vài thập kỷ trước còn được cho rằng, thích hợp nhất là phải đặt chúng vào phạm vi

hoạt động của khu vực công cộng. Hai nguyên nhân chính dẫn đến sự thay đổi này là: Thứ nhất và ngày càng được nhiều người thừa nhận, mặc dù chưa được kết luận, nhưng có rất nhiều bằng chứng đã cho thấy, khu vực công cộng kém hiệu quả hơn khu vực tư nhân khi tham dự vào các hoạt động định hướng thị trường¹. Thứ hai, sự thay đổi công nghệ sẽ tạo cơ hội để cạnh tranh trên những thị trường mà truyền thống trước đây là độc quyền tự nhiên.

Vậy thì có những luận cứ kinh tế nào để lý giải cho việc chính phủ cung cấp hàng hoá và dịch vụ? Như đã bàn đến trong Phụ lục 1A, sự can thiệp của chính phủ trong việc cung cấp hàng hoá và dịch vụ chỉ lý giải được nếu dự án khắc phục thất bại của thị trường, hoặc nó góp phần xoá đói giảm nghèo. Trong mọi tình huống đòi hỏi sự can thiệp của chính phủ, nhà phân tích cần nhận diện được dạng thất bại thị trường đang ngăn cản khu vực tư nhân không tạo ra được mức hàng hoá và dịch vụ tối ưu xã hội, và họ phải chứng minh được rằng, xã hội sẽ được lợi hơn khi có sự tham gia của chính phủ. Nói tóm lại, nhà phân tích phải chỉ ra được rằng, lợi ích của sự tham gia của chính phủ sẽ lớn hơn chi phí. Sức mạnh của việc phải có sự tham gia của chính phủ phụ thuộc vào các sắp xếp về thể chế; các điều kiện pháp lý, điều tiết, và chính trị; và các tình huống, điều kiện bên ngoài vốn rất khác nhau giữa các nước, cũng như trong phạm vi từng nước. Ngoài ra còn có những vấn đề về công bằng, chính trị, và những mối quan tâm chiến lược. Do đó, không có những qui tắc nhanh chóng và cứng nhắc nào cho phép các nhà hoạch định chính sách có thể đi đến kết luận một cách chính xác rằng, sự tham gia của chính phủ sẽ khiến đất

1. Tuy nhiên, không có căn cứ lý thuyết nào để giả thiết rằng, các doanh nghiệp tư nhân có hiệu quả hơn doanh nghiệp nhà nước, và cũng chẳng có bằng chứng thuyết phục nào tìm thấy chứng tỏ khu vực này có hiệu quả hơn khu vực kia. Thí dụ về sự hiệu quả và phi hiệu quả đều tồn tại trong cả hai khu vực. Nhưng ngay cả những nhà kinh tế ủng hộ mạnh mẽ nhất cho sự can thiệp của chính phủ cũng nghiêng về một quan điểm phổ biến cho rằng, các doanh nghiệp công cộng kém hiệu quả hơn (Stiglitz 1994).

nước được lợi hơn, mà mỗi trường hợp cần được quyết định dựa trên chính những giá trị của nó.

Công cụ phân tích kinh tế trình bày trong cuốn sách này có thể giúp cho các nhà phân tích:

- Phán xét xem dự án có đứng vững về mặt tài chính hay không, nếu nó được khu vực tư nhân thực hiện.
- Đánh giá về độ lớn của các ngoại ứng có liên quan đến dự án.
- Ước tính tác động của những méo mó về chính sách và các thất bại thị trường đến các luồng kinh tế và tài chính của dự án.
- Xác định phạm vi ảnh hưởng của chi phí và lợi ích đến các nhóm đối tượng khác nhau trong xã hội.

Những vấn đề quan trọng này sẽ giúp cho việc quyết định xem, liệu có nên để khu vực công cộng tiến hành dự án hay không.

Những câu hỏi phân tích kinh tế phải trả lời

Phần lớn trong phân tích dự án là nhằm đảm bảo tính khả thi về kỹ thuật và thể chế của dự án, sự phù hợp của dự án với chiến lược do chính phủ đề ra cho đất nước và cho ngành, cũng như sự phù hợp của bối cảnh kinh tế đối với dự án. Phân tích kinh tế sẽ đảm bảo rằng, dự án hợp lý về mặt kỹ thuật, và những sắp xếp thể chế sẽ có hiệu lực trong quá trình thực hiện. Vì thế, nó chỉ là một phần của sự phân tích toàn diện dự án, nhưng là phần rất quan trọng, vì mục tiêu chính của nó là để xác nhận rằng, giá trị của những khoản lợi ích dự án sẽ lớn hơn chi phí của dự án. Phân tích kinh tế tốt sẽ giúp cho việc giải tỏa những nghi ngờ về sự đóng góp của dự án vào phúc lợi của quốc gia. Phần này sẽ trình bày một cách tổng quan chung về những câu hỏi mà việc phân tích kinh tế đúng đắn sẽ phải trả lời. Những câu hỏi này có thể xem như một danh mục và một chỉ dẫn để tìm ra những công cụ có thể giúp cho việc trả lời các câu hỏi đó.

Mục tiêu của dự án là gì?

Bước thứ nhất trong phân tích kinh tế dự án là phải xác định rõ mục tiêu của dự án. Định nghĩa rõ ràng là điều cần thiết để giảm bớt số lượng các phương án cần xem xét và lựa chọn các công cụ phân tích, cũng như các chỉ số về kết quả hoạt động.

Nếu dự án nhằm đạt được một mục tiêu hạn hẹp, chẳng hạn như cải tiến việc cung cấp dịch vụ tiêm chủng cho một nhóm dân cư mục tiêu, thì nhà phân tích chỉ cần xem xét một số cách cung ứng dịch vụ tiêm chủng khác nhau cho nhóm dân cư mục tiêu và sẽ đánh giá thành công của dự án trên cơ sở số người được tiêm chủng. Nhưng nếu dự án nhằm đạt được một mục tiêu rộng lớn hơn, chẳng hạn như cải thiện tình trạng sức khoẻ, thì nhà phân tích không những phải xem xét các phương án cung cấp dịch vụ tiêm chủng khác nhau, mà còn phải cân nhắc cả những phương án nhằm giảm mức tử vong và kéo dài tuổi thọ cho nhóm dân cư mục tiêu. Vì thế, thành công của dự án sẽ được đánh giá trên cơ sở tác động của nó đến tình trạng sức khoẻ.

Công cụ phân tích phù hợp cũng phụ thuộc vào độ bao quát của mục tiêu. Thí dụ, nếu mục tiêu là giảm chi phí tiêm chủng, thì tỉ lệ chi phí-lợi ích có thể là một cách thích hợp để so sánh và lựa chọn cách can thiệp. Nhưng nếu mục tiêu là cải thiện tình trạng sức khoẻ, thì các phương án can thiệp cần được so sánh trên cơ sở tác động của chúng đến tình trạng sức khoẻ. Nếu mục tiêu thậm chí còn rộng lớn hơn - chẳng hạn như để nâng cao phúc lợi của quốc gia - thì việc so sánh cần được thực hiện dựa trên một đơn vị đo lường chung, thường là một thước đo bằng tiền.

Điều gì sẽ xảy ra nếu dự án được tiến hành hoặc không?

Một trong những câu hỏi nền tảng là một câu phản chứng: Tình hình sẽ như thế nào nếu không có dự án? Tình hình sẽ ra sao nếu có dự án? Tác động của dự án đến các nhóm đối tượng

khác nhau trong xã hội sẽ như thế nào? Cụ thể, tác động của dự án đến việc cung cấp hàng hoá và dịch vụ trong khu vực tư nhân sẽ ra sao? Dự án sẽ bổ sung thêm cho việc cung cấp hàng hoá và dịch vụ hay nó sẽ thay thế hoặc thế chỗ cho những hàng hoá và dịch vụ khác mà bằng cách gì đi nữa cũng sẽ được cung cấp? Những khác biệt giữa tình trạng có và không có dự án là cơ sở để đánh giá chi phí và lợi ích gia tăng của dự án. Cả phân tích tài chính và kinh tế của dự án đều được khẳng định dựa trên thành quả ròng tăng thêm của dự án, chứ không phải là những thành quả trước và sau khi có dự án. Chương 3 sẽ giải quyết vấn đề này.

Dự án có phải là phương án tốt nhất hay không?

Một câu hỏi quan trọng khác liên quan đến việc xem xét các phương án: Liệu còn có những phương án nào hợp lý hoặc loại trừ lẫn nhau so với dự án hay không? Thí dụ, phương án thay thế có thể bao hàm những tiêu chuẩn kỹ thuật, những cải cách chính sách hay thể chế, địa điểm, đối tượng thụ hưởng, cách bố trí về tài chính khác, hay khác nhau về qui mô và thời điểm của dự án. Chi phí và lợi ích của các phương án thay thế so với của dự án như thế nào? So sánh các phương án, cho phép các nhà lập kế hoạch chọn ra được cách tốt nhất để thực hiện mục tiêu của mình. Những câu hỏi này cũng sẽ được giải quyết trong chương 3.

Dự án có bao gồm những cấu thành tách rời không?

Liệu dự án là một chỉnh thể thống nhất, hay nó bao gồm những cấu thành tách rời mà mỗi cấu thành có thể được thực hiện và đánh giá một cách riêng biệt? Nếu dự án chứa đựng các cấu thành tách rời, thì mỗi cấu thành và tất cả các cấu thành tách rời đều cần được đánh giá như là các dự án độc lập. Bỏ qua một bộ phận cấu thành, mà bộ phận ấy không có lý do gì cho thấy

có liên quan đến dự án, sẽ làm tăng lợi ích ròng của dự án. Các cấu thành tách rời và không thoả đáng luôn cần phải loại ra khỏi dự án. Chương 3 cũng sẽ đề cập đến những vấn đề này.

Người được và kẻ mất: Ai ăn ốc và ai đổ vỏ?

Một dự án tốt sẽ đóng góp vào sản lượng kinh tế của đất nước; vì thế, nó có khả năng làm cho tất cả mọi người đều được lợi. Tuy nhiên, thường không phải ai cũng được hưởng lợi từ dự án, mà một số người sẽ bị thiệt. Hơn nữa, những nhóm người được lợi từ dự án lại không nhất thiết là những người phải chịu chi phí của dự án. Nhận diện được ai sẽ được hưởng, ai phải chi trả, và ai sẽ bị thiệt hại, sẽ giúp nhà phân tích hiểu rõ những động cơ mà các đối tượng hữu quan khác nhau có thể có để thực hiện dự án như đã thiết kế, để hỗ trợ hay phản đối dự án. Nhận diện được những lợi ích mang về cho người nghèo và những người rất nghèo, cũng như những chi phí mà họ phải chịu, là đặc biệt quan trọng. Chương 3-6 sẽ đặt cơ sở nền tảng để nhận diện người được kẻ mất, và chương 12 sẽ cho thấy có thể sử dụng nhiều công cụ khác nhau như thế nào để đánh giá xem những đối tượng hữu quan chính có mang những động cơ phù hợp hơn để thực hiện thành công dự án hay không.

Tác động ngân sách của dự án là gì?

Biết rằng, chính sách tài khoá có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với sự ổn định kinh tế vĩ mô, tác động ngân sách của dự án luôn cần được phân tích. Chi phí của dự án sẽ được các đối tượng thụ hưởng dự án bù đắp như thế nào, và ở mức độ nào? Những thay đổi nào trong chi tiêu và thu nhập của chính phủ là do dự án gây ra? Tác động chung cuộc đến chính quyền trung ương và địa phương là gì? Những kế hoạch thu hồi chi phí có ảnh hưởng đến lượng cầu về hàng hoá và dịch vụ mà dự án cung cấp hay không? Liệu tất cả các tác động đó có

được tính đến hợp lý khi thiết kế dự án không? Tác động của việc thu hồi chi phí đến sự phân phối lợi ích là gì? Kế hoạch thu hồi chi phí có góp phần vào việc sử dụng có hiệu quả các đầu ra của dự án và các nguồn lực nói chung hay không? Liệu có phần nào không thể thu hồi được vốn cần được tính đến trong phân tích tác động ngân sách hay không? Chương 4 và 5 sẽ đặt nền móng cho việc trả lời những câu hỏi này, và chương 12 sẽ trình bày những ứng dụng của chúng vào các trường hợp cụ thể.

Liệu dự án có bền vững về mặt tài chính không?

Việc tài trợ cho dự án thường đóng vai trò thiết yếu đối với sự bền vững của nó. Ngay cả những dự án mang lại những lợi ích lớn cũng phải có những giai đoạn phải dựa vào các nguồn kinh phí bên ngoài để duy trì. Cơ cấu luồng tiền thường cũng quan trọng chẳng kém gì lợi ích nói chung. Vì những lý do đó, biết được dự án sẽ được tài trợ như thế nào, ai sẽ cấp kinh phí và theo những điều khoản nào, là rất quan trọng. Có được một phương thức tài trợ thoả đáng cho dự án hay không? Kế hoạch tài trợ có ảnh hưởng gì đến sự phân phối lợi ích và chi phí của dự án? Liệu có phải các khoản tài trợ ưu đãi của nước ngoài chỉ dành riêng cho dự án, còn nếu không thì thôi hay không? Những câu hỏi này sẽ được giải quyết trong chương 12, và ở một mức độ ít hơn là trong chương 4 và chương 5.

Tác động môi trường của dự án là gì?

Một sự khác biệt quan trọng giữa quan điểm của xã hội và của tư nhân là các khoản chi phí và lợi ích phát sinh trong dự án nhưng không được phản ánh trong luồng tiền của dự án. Khi những lợi ích và chi phí này có thể đo lường bằng tiền, thì chúng phải được lồng ghép vào phân tích kinh tế. Cụ thể, ảnh hưởng của dự án đến môi trường, kể cả tiêu cực (chi phí) lẫn

tích cực (lợi ích) đều cần được tính đến, và nếu có thể thì được lượng hoá và định giá bằng tiền. Tác động của những chi phí và lợi ích ngoại ứng này đến các nhóm người cụ thể trong xã hội - đặc biệt là người nghèo - cần luôn được lưu ý. Tác động ngoại ứng của dự án sẽ được xử lý trong chương 6.

Kỹ thuật đánh giá: Liệu dự án có đáng giá không?

Sau khi đã xét đến tất cả chi phí và lợi ích của dự án, nhà phân tích phải quyết định xem dự án có đáng tiến hành hay không. Chi phí và lợi ích phải được lượng hoá bất kể khi nào có thể đưa ra được các ước tính, nhưng với tình trạng kỹ thuật hiện nay thì lượng hoá tất cả chi phí và lợi ích không phải lúc nào cũng có thể làm được. Các biến thay thế và đầu ra trung gian có thể phải sử dụng. Giá trị hiện tại ròng là một chỉ dẫn thích hợp để đánh giá mức độ chấp nhận được của các dự án mà lợi ích của chúng có thể đo lường được bằng tiền. Để có thể được chấp nhận về mặt kinh tế, một dự án phải đáp ứng hai điều kiện:

- Giá trị hiện tại ròng kỳ vọng của dự án không được âm,
- Giá trị hiện tại kỳ vọng của dự án phải cao hơn hoặc bằng giá trị hiện tại ròng kỳ vọng của các phương án khác cũng có thể được chấp nhận.

Đối với các dự án khác, các chỉ số vật lý về những thành quả đạt được so với chi phí, hay còn gọi là chi phí - hiệu quả, là công cụ thích hợp. Trong một số trường hợp khác, có thể chỉ cần xét đến mặt định tính của các tác động phát triển cuối cùng dự kiến. Tuy nhiên, trong mọi trường hợp, phân tích kinh tế phải đưa ra được những luận cứ có sức thuyết phục, chứng minh vì sao dự kiến lợi ích của dự án sẽ lớn hơn chi phí, tức là phân tích kinh tế phải đưa ra được lý do để cho rằng tác động phát triển cuối cùng của dự án là dương. Khi các nhà phân tích tiến hành phân tích định lượng, họ phải sử dụng các mức giá kinh tế chứ không phải giá cả thị trường. Từ chương 4 đến

chương 6 sẽ cung cấp những chỉ dẫn để quyết định xem chi phí nào cần được tính đến, định giá các luồng luân chuyển, và cuối cùng, so sánh chi phí và lợi ích phát sinh tại những thời điểm khác nhau.

Đây có phải là một dự án rủi ro không?

Phân tích kinh tế dự án nhất định sẽ phải dựa trên những sự kiện bất định trong tương lai và sẽ hàm chứa những nhận định về xác suất, bất kể là ngầm định hay công khai. Các thành phần cơ bản trong các luồng chi phí và lợi ích hiếm khi được thể hiện bằng một giá trị duy nhất. Thông thường, chúng được biểu thị dưới dạng một chuỗi giá trị với những khả năng xuất hiện khác nhau. Vì thế, nhà phân tích phải tính đến một chuỗi những biến thiên có thể có trong giá trị của các thành phần cơ bản và phản ánh rõ ràng mức độ bất định kèm theo các kết cục xảy ra.

Ít nhất thì phân tích kinh tế và phân tích rủi ro cũng phải nhận diện được các yếu tố có thể gây ra mức độ rủi ro lớn nhất cho dự án. Nói cách khác, nó cần xác định được các biến số quan trọng quyết định kết quả của dự án, cụ thể là giá trị của các biến số sẽ làm tăng hay giảm khả năng dự án có được các tác động phát triển cuối cùng dương. Việc phân tích cũng phải đánh giá được xem liệu những sai lệch đó có nhiều khả năng xảy ra không, cho dù là xảy ra đơn lẻ hay kết hợp. Nếu phân tích rủi ro dựa trên các giá trị hoán chuyển, thì nó phải xác định được chuỗi giá trị mà các biến số quan trọng và những sự kết hợp thích hợp giữa các giá trị quan trọng đó có thể có trước khi giá trị hiện tại ròng của dự án trở thành âm. Nếu có thể được, thì việc phân tích còn phải xác định và phản ánh xác suất mà các biến số này có thể biến thiên lớn khỏi giá trị kỳ vọng của chúng và chỉ ra những yếu tố chính gây ra sự biến thiên đó. Cuối cùng, nhà phân tích phải hết sức rõ ràng về những hành động cần có để giảm bớt những rủi ro này. Đánh giá rủi ro là nội dung chính của chương 11.

2

Khung lý luận

Khung lý luận của cuốn sách này dựa trên một giả thiết cho rằng, việc xác nhận khả năng đóng góp của một dự án cho xã hội là bước đi cần thiết trong đánh giá dự án, nhưng chưa đủ để đo lường khả năng thành công của dự án. Thành công của dự án phụ thuộc rất nhiều vào thiết kế của nó, mức độ cung cấp kịp thời các nguồn kinh phí, và việc phân phối chi phí và lợi ích của dự án. Việc đảm bảo dự án có đóng góp cho phúc lợi của đất nước là rất quan trọng, nhưng việc khẳng định dự án đứng vững về mặt tài chính, chi phí thường xuyên của dự án có thể thu hồi được, và sự phân phối chi phí, lợi ích của dự án là chấp nhận được đối với đất nước, cũng quan trọng không kém. Vì thế, chúng ta không những cần xem xét sự đóng góp của dự án vào phúc lợi kinh tế, mà còn cần xét đến sự bố trí về tài chính của dự án, tác động của nó đến ngân sách, và sự phân phối chi phí và lợi ích của nó.

Trên giấy tờ, dự án có thể đóng góp rất to lớn vào phúc lợi kinh tế của đất nước, nhưng nếu cơ quan thực hiện dự án không có đủ kinh phí để tài trợ cho nó, thì việc thực hiện dự án sẽ phải chịu thiệt hại. Dự án cũng sẽ phải gánh chịu nếu như kinh phí mà chính phủ dự kiến sẽ cấp (vốn đối ứng) lại không được cấp kịp thời hoặc không có chút nào hết. Vì thế, ngoài việc đánh giá khả năng đứng vững về mặt kinh tế của dự án, chúng ta còn cần nhìn vào tác động đến ngân sách của nó nữa. Cụ thể,

chúng ta cần xem xét luồng tiền hàng năm để đảm bảo rằng, ngay cả trong những năm kém nhất của mình thì dự án vẫn có đủ nguồn kinh phí cần thiết để đảm bảo thành công của dự án. Chúng ta cũng cần nhìn vào chi phí thường xuyên của dự án và đưa nó vào ngân sách hàng năm của cơ quan tài trợ. Rất nhiều bệnh viện tráng lệ nhưng trống rỗng vì thiếu kinh phí để trả lương cho bác sĩ, y tá, thuốc men và điện nước.

Đôi khi các dự án dự kiến mang về lợi ích cho xã hội lại không đạt được trọn vẹn mục tiêu của chúng, vì chúng đã áp đặt một chi phí quá cao lên một số nhóm đối tượng nhất định, những người vì thế sẽ phản đối dự án. Vì thế, nhà phân tích phải nhìn nhận không chỉ ở mức đóng góp thực tế của dự án vào phúc lợi của đất nước, mà còn cả vào sự phân phối chi phí và lợi ích của nó, cả vì lý do công bằng lẫn vì sự bền vững của dự án.

Cuốn sách này cung cấp những công cụ cho phép nhà phân tích và những người ra quyết định có thể nhìn vào dự án cùng một lúc từ nhiều góc độ:

- Từ góc độ quốc gia - để đảm bảo rằng, dự án bổ sung thêm nhiều nguồn lực hơn là những gì chúng đã sử dụng,
- Từ góc độ tài chính và ngân sách - để đảm bảo rằng, các cơ quan thực hiện sẽ có nguồn lực để thực hiện dự án như đã thiết kế,
- Từ góc độ của những người chịu ảnh hưởng nhiều nhất của dự án - để đảm bảo rằng, sự phân phối chi phí và lợi ích của dự án là chấp nhận được đối với xã hội.

Để đạt được những mục đích này, cách làm là khai thác các thông tin hàm chứa trong phân tích tài chính và kinh tế để đánh giá sự phân phối chi phí và lợi ích của dự án giữa các đối tượng hữu quan chính yếu. Khung lý luận này sẽ mở rộng phạm vi phân tích dự án truyền thống bằng cách chú trọng nhiều hơn đến các khía cạnh tài chính, ngân sách và phân phối của dự án. Nó cũng xét đến ngoại ứng một cách hệ thống hơn và đánh giá rủi ro của dự án nhằm hoàn thiện thiết kế dự án và nhận diện những biến số quan trọng cần theo dõi trong quá trình thực

hiện. Cách tiếp cận này sẽ giảm bớt nguy cơ dự án thất bại.

Chi phí cơ hội kinh tế

Cách tiếp cận về mặt lý thuyết khi tính toán chi phí cơ hội kinh tế giả định rằng, chính sách mua sắm các đầu vào để sử dụng cho dự án của mình trong một thị trường vận hành tương đối tốt nhưng bị bóp méo. Do việc mua sắm này mà chính phủ đã góp thêm vào cầu hiện có trên thị trường, và do đó, làm tăng giá hàng hoá và dịch vụ. Cách tiếp cận ở đây tiếp tục giả định rằng, cầu bổ sung của chính phủ sẽ được thoả mãn, hoặc bằng cách (a) giảm tiêu dùng hàng hoá của những người tiêu dùng hiện tại, hay (b) tăng sản xuất hàng hoá của những người sản xuất hiện tại, (c) hoặc kết hợp cả hai.

Giá trị đối với xã hội của các hàng hoá và dịch vụ hướng sang sử dụng cho dự án là tổng giá trị mà người tiêu dùng đã gán cho việc tiêu dùng phải từ bỏ, cộng với chi phí để tăng sản xuất. Khung lý luận này dựa trên ba định đề cơ bản:

- Giá cầu cạnh tranh đo lường lợi ích mà mỗi đơn vị cận biên mang lại cho người có cầu
- Giá cung cạnh tranh, hay chi phí cận biên, đo lường chi phí cơ hội của mỗi đơn vị cận biên trên quan điểm của người cung cấp.
- Lợi ích và chi phí đối với xã hội nói chung bằng sự chênh lệch giữa lợi ích và chi phí.

Ba định đề này có nghĩa rằng, trong một thị trường vận hành tốt và không có méo mó, thì giá cân bằng thị trường sẽ đo lường lợi ích mà mỗi đơn vị cận biên mang lại cho người có cầu, đồng thời cũng đo lường chi phí cho mỗi đơn vị cận biên đối với người sản xuất. Trong một thị trường như thế, chi phí cơ hội xã hội của hàng hoá và dịch vụ sẽ bằng giá cân bằng thị trường của chúng, và đến lượt mình, điều này lại có nghĩa là, chi phí của xã hội để chuyển giao một đơn vị hàng hoá sang cho dự án của chính phủ bằng mức giá thị trường của hàng hoá đó.

Sự méo mó và ngoại ứng đã làm hỏng mất cơ cấu đối xứng rất hấp dẫn này. Sự méo mó, chẳng hạn như thuế hàng hoá, đã tạo ra một cái nêm chen giữa mức giá mà người có cầu và người cung ứng gặp phải. Trong trường hợp này, lợi ích xã hội cận biên được đo bằng mức giá mà người có cầu phải trả, sẽ khác với mức giá mà người cung cấp được nhận một khoản bằng lượng thuế. Kết quả là, chúng ta không thể dựa vào giá cả thị trường làm một chỉ số về chi phí đối với xã hội của việc chuyển một đơn vị hàng hoá sang sử dụng cho dự án của chính phủ được nữa, bởi vì bây giờ có hai mức giá: giá mà người có cầu phải trả và giá mà người cung cấp được nhận.

Khi chính phủ có nhu cầu về hàng hoá và dịch vụ trong một thị trường bị bóp méo, thì một câu hỏi được đặt ra là: mức giá nào phản ánh chi phí kinh tế đối với xã hội? Nếu giảm tiêu dùng của những người có cầu hiện tại, thoả mãn được cầu phát sinh thêm của chính phủ, thì theo định đề thứ nhất, chi phí đối với xã hội sẽ là giá trị mà người tiêu dùng gán cho tiêu dùng phải từ bỏ. Giá trị của đơn vị cận biên này sẽ được xác định bằng mức giá mà người có cầu phải trả. Nếu chỉ có tăng thêm sản xuất là thoả mãn cầu phát sinh thêm của chính phủ, thì theo định đề thứ hai, chi phí đối với xã hội sẽ là chi phí gia tăng sản xuất, và giá trị của đơn vị hàng hoá tăng thêm sẽ được xác định bằng mức giá mà người sản xuất nhận được.

Nếu việc rút khỏi cầu hiện tại và tăng cung ứng cùng góp phần thoả mãn cầu tăng thêm, thì định đề thứ ba có nghĩa là giá trị đối với xã hội của hàng hoá và dịch vụ được chuyển sang cho dự án sẽ là tổng giá trị mà người tiêu dùng gán cho tiêu dùng bị bỏ lỡ cộng với chi phí tăng sản xuất. Mức giá thích hợp sẽ là bình quân gia quyền của giá cung và giá cầu.

Cách tiếp cận cơ bản này được sử dụng để ước tính chi phí cơ hội kinh tế của mọi nguồn lực, kể cả ngoại hối, lao động, và vốn. Nguyên tắc cơ bản là như nhau. Chúng ta coi chính phủ cũng như một người nữa có cầu về nguồn lực. Cầu tăng thêm này sẽ làm giá của nguồn lực tăng, và kết quả là, lượng hàng mà những người có cầu ngoài nhà nước muốn có sẽ giảm và lượng cung tăng. Cầu tăng thêm của chính phủ phần nào được

thoả mãn bằng cách thay thế tiêu dùng hiện có và một phần khác bằng tăng tiêu dùng. Giá trị đối với xã hội của các nguồn lực được sử dụng bằng tổng giá trị mà người tiêu dùng gán cho tiêu dùng bị bỏ lỡ của họ và chi phí đối với người cung cấp khi sản xuất thêm.

Trên các thị trường bị bóp méo, sự khác biệt giữa giá tài chính và giá kinh tế là một chỉ báo về mức tô kinh tế mà ai đó trong nền kinh tế sẽ được hưởng. Nếu thuế là nguyên nhân gây ra méo mó, thì sự khác biệt giữa giá tài chính và giá kinh tế cho biết lượng thuế mà chính phủ đã bỏ lỡ. Nếu sự méo mó bắt nguồn từ quyền lực độc quyền, thì sự khác biệt giữa giá tài chính và giá kinh tế lại là dấu hiệu về sự thay đổi trong lợi nhuận siêu ngạch của độc quyền. Thí dụ, giả sử chính phủ muốn mua hàng hoá trên một thị trường đang chịu thuế hàng hoá, và cung về những hàng hoá đó hoàn toàn không co giãn. Cầu phát sinh thêm của chính phủ sẽ phải được thoả mãn hoàn toàn bằng cách giảm tiêu dùng. Tổng tiêu dùng và sản xuất sẽ vẫn như cũ nhưng nguồn thu của chính phủ sẽ giảm.

Phân tích tương tự có thể áp dụng cho mọi trường hợp khi giá tài chính và giá kinh tế và các luồng luân chuyển không giống nhau. Nếu nguyên nhân gây ra méo mó là quyền lực độc quyền, thì việc mua sắm của chính phủ làm tăng cung cũng sẽ làm tăng lợi nhuận độc quyền siêu ngạch. Nếu nguyên nhân gây sự méo mó là những hạn chế bằng định lượng, thì những ai được hưởng lợi ích từ các biện pháp hạn chế bằng định lượng này sẽ được lợi. Bất kể khi nào giá kinh tế và giá thị trường khác nhau, thì một nhóm đối tượng nào đó không phải là tác nhân của dự án, sẽ phải gánh chịu chi phí của dự án hoặc được thụ hưởng lợi ích của nó.

Nhận biết được nguyên nhân gây ra sự khác biệt giữa giá và các luồng tài chính và kinh tế, sẽ giúp cho việc nhận định được kẻ được người mất. Vì thuế là nguyên nhân phổ biến gây ra sự khác biệt này, nên việc sử dụng hết những thông tin hiện có sẽ giúp cho việc đánh giá được tác động ngân sách của dự án. Kết hợp với các thông tin về tài chính, ý nghĩa về mặt ngân sách, và sự phân phối chi phí và lợi ích giữa các đối tượng khác nhau

trong nền kinh tế, sẽ giúp cho việc phân tích phong phú hơn và có nhiều thông tin hơn. Các nhà phân tích cũng đã làm điều này trong trường hợp Dự án Giáo dục Đại học và Kỹ thuật của Mô-ri-tuyt. Hộp 2.1 sẽ tóm tắt kết quả, còn phân phân tích đầy đủ thì nằm trong Chương 12.

Phân tích rủi ro

Cách tiếp cận của cuốn sách này không chỉ dừng lại ở phân tích độ nhạy và giá trị hoán chuyển khi đánh giá rủi ro. Phân tích độ nhạy tính toán để xem kết quả của dự án nhạy cảm như thế nào trước sự thay đổi giá trị của các biến số trọng yếu. Thí dụ, trong dự án giao thông, phân tích độ nhạy sẽ cho nhà phân tích biết nếu lưu lượng giao thông giảm 10% thì sẽ có ảnh hưởng như thế nào đến giá trị hiện tại ròng của dự án. Phân tích giá trị hoán chuyển xác định giá trị của biến số trọng yếu khiến dự án trở nên không chấp nhận được. Thí dụ, trong dự án giao thông, nó sẽ cho biết lưu lượng giao thông mà tại đó giá trị hiện tại ròng của dự án bằng 0. Tuy cả hai kỹ thuật này đều rất hữu ích trong thiết kế dự án, nhưng chúng không tính đến xác suất hay hệ số tương quan, do đó, đã hạn chế tính hữu ích của chúng. Phân tích giá trị hoán chuyển có thể cho chúng ta biết rằng, dự án sẽ thất bại nếu biến số đã cho lệch ra khỏi giá trị mặc định của nó hơn 25%, nhưng nếu chúng ta không biết xác suất xảy ra khả năng này thì thông tin trên sẽ rất ít có tác dụng. Tuy vậy, nhược điểm chính của cả hai kiểu phân tích trên là chúng không xét đến tính tương quan. Khi một sự kiện diễn ra không suôn sẻ, thì một sự kiện nào khác cũng có nguy cơ bị sai lệch: mối tương quan đó có thể sẽ phá hỏng dự án. Thí dụ, nếu lưu lượng giao thông dự kiến dọc theo một tuyến giao thông cho trước bị thưa thớt đi do không đạt được mức tăng trưởng kinh tế như đã dự kiến, thì nguồn thu tài chính có thể không đủ. Kết quả là, vốn đối ứng cũng có thể bị thiếu. Phân tích tác động của một biến số tại một thời điểm có thể khiến chúng ta sai lầm khi tin một dự án rất rủi ro là dự án vững chắc.

Hộp 2.1. Dự án Giáo dục Đại học và Kỹ thuật của Mô-ri-tuýt

Mục tiêu chính của dự án này là tăng năng suất của lực lượng lao động bằng cách những sinh viên từ các trường đào tạo bậc đại học của Mô-ri-tuýt đạt được tốt nghiệp nhiều hơn và tốt hơn. Trong điều kiện thị trường lao động của Mô-ri-tuýt rất hiệu quả và toàn dụng lao động vào thời điểm đó, nhà phân tích đã coi thu nhập tăng thêm của sinh viên tốt nghiệp là một thước đo tốt cho giá trị của phần năng suất tăng thêm của sinh viên. Bảng dưới đây thể hiện giá trị hiện tại của chi phí và lợi ích dự án và sự phân phối của chúng giữa các nhóm đối tượng khác nhau.

Giáo dục Đại học và Kỹ thuật của Mô-ri-tuýt: Giá trị hiện tại ròng của chi phí và lợi ích (triệu rupi Mô-ri-tuýt)

Lợi ích và chi phí	Sinh viên	Các tổ chức		
		giáo dục	Chính phủ	Xã hội
<i>Lợi ích</i>				
Thu nhập tăng thêm	2.204	0	945	3.149
<i>Chi phí</i>				
Thu nhập bị từ bỏ	(910)	0	(271)	(1.181)
Học phí	(259)	259	0	0
Chi phí đầu tư	0	(343)	(10)	(353)
Chi phí thường xuyên	0	(144)	(487)	0
Chuyển giao từ chính phủ	0	487	(487)	(1.678)
Tổng chi phí	(1.169)	259	(767)	(1.678)
Lợi ích ròng	1.035	259	177	1.471

Nguồn: Cập nhật từ Ngân hàng Thế giới (1995d)

Mỗi cột cho biết chi phí và lợi ích trên quan điểm của một bên hữu quan, và mỗi dòng cho biết phân phối chi phí và lợi ích giữa các nhóm đối tượng khác nhau. Cột thứ nhất thể hiện dự án dưới quan điểm của sinh viên. Dự án làm tăng thu nhập cả đời của họ thêm 2,2 tỉ rupi Mô-ri-tuýt. Sau khi đã trừ đi học phí và giá trị của thu nhập phải từ bỏ khi đi học, giá trị hiện tại của lợi ích ròng lên đến 1 tỉ. Cột thứ hai thể hiện dự án trên quan điểm của các trường đào tạo bậc đại học. Cột thứ ba thể hiện quan điểm của chính phủ,

(Xem tiếp trang sau)

Hộp 2.1. (Tiếp theo)

tức là tác động ngân sách của dự án trong suốt dòng đời của dự án, được đánh giá là dương 177 tỉ rupi.

Trong tổng thu nhập gia tăng mà các sinh viên có được, người trả thuế đã chuyển giao 945 triệu rupi cho chính phủ thông qua thuế thu nhập, trong khi chính phủ mất 271 triệu thuế thu nhập vì sinh viên không làm việc khi đi học. Chính phủ đã phải từ bỏ 10 triệu tiền thuế và chuyển giao 487 triệu cho các trường giáo dục bậc đại học để trợ cấp cho dự án. Cột cuối cùng là tổng đại số của các cột trước đó, tóm tắt tác động ròng đối với xã hội, được đánh giá là dương 1,5 tỉ.

Phép phân tích đã sử dụng toàn bộ thông tin hiện có và thể hiện những kết luận dưới nhiều quan điểm khác nhau. Nó đã kết hợp phân tích ngân sách, kinh tế, và tài chính và qua đó đã rọi sáng cho nhiều câu hỏi quan trọng: Liệu sinh viên có được lợi hơn không? Cần trợ cấp bao nhiêu? Xã hội có được lợi không? Các trường giáo dục bậc đại học thì sao? Chỉ có thể trả lời cho những câu hỏi này nếu chúng ta tính đến tất cả các thông tin sẵn có và nhìn vào dự án từ quan điểm của những đối tượng hữu quan quan trọng nhất.

Phân tích Monte Carlo có tính đến xác suất và mối tương quan, đồng thời nhận biết những tác động có thể có của một biến số đến kết quả của dự án. Nó cũng có thể xét đến sự trì hoãn hoặc các sự kiện khác có động chạm đến kết quả của dự án. Quan trọng hơn, nó giúp cho việc đánh giá giá trị hiện tại ròng kỳ vọng của dự án, phân phối xác suất của kết quả và xác suất dự án thất bại. Bằng cách xếp hạng các biến số theo tác động của chúng đến kết quả của dự án và xác suất xảy ra, phép mô phỏng Monte Carlo giúp các nhà phân tích thiết kế dự án tốt hơn và nhận diện được những biến số cần phải theo dõi trong quá trình dự án vận hành. Cho đến gần đây, phép mô phỏng Monte Carlo vẫn còn rất mất thời gian, tốn kém, và khó thực hiện. Với sự phát minh ra máy tính cá nhân và các chương trình phân tích rủi ro đã lập trình sẵn, kỹ thuật Monte Carlo rất tiện sử dụng dưới dạng các bảng tính. Vì thế, chúng đã trở thành công cụ phân tích rủi ro được cuốn sách này ưa thích.

Qui trình phân tích kinh tế

Phân tích kinh tế là một qui trình lặp lại, thường bắt đầu với tình huống "không có dự án". Đây là trạng thái gốc được dùng để so sánh với mọi phương án thay thế. Thông qua một quá trình gồm các phép so sánh gần đúng kế tiếp nhau, nhà phân tích xác định các phương án, loại bỏ những cấu thành dự án kém, đưa thêm các cấu thành tốt, khảo sát các phương án trên quan điểm tài chính và kinh tế, so sánh chúng với trạng thái gốc và so sánh chúng với nhau, điều chỉnh chúng cho đến khi có được một thiết kế dự án thích hợp và tối ưu.

Với mỗi phương án, nhà phân tích cần xác định các luồng chi phí và lợi ích tài chính và kinh tế, sau đó định giá chúng thật chính xác. Chương 4 sẽ xem xét những điều chỉnh lớn cần thực hiện khi chuyển từ phân tích tài chính sang phân tích kinh tế. Nói chung, nhà phân tích cần loại bỏ tất cả các khoản thuế và trợ cấp từ các luồng tài chính và đưa thêm vào những ngoại ứng lớn của dự án. Nhà phân tích phải truy xét cẩn thận xem ai là người phải trả hoặc nhận chi phí và lợi ích của dự án để đánh giá tính bền vững về tài chính và ngân sách của dự án.

Một khi các luồng tài chính và kinh tế đã được nhận biết chính xác, nhà phân tích cần điều chỉnh giá để phản ánh chi phí cơ hội kinh tế. Chương 5 sẽ đề cập đến vấn đề này. Những sự điều chỉnh giá chính bao gồm việc sử dụng giá biên giới đối với tất cả các hàng hoá và dịch vụ có khả năng tham gia ngoại thương, và tỉ giá hối đoái bóng để chuyển từ ngoại tệ sang bản tệ. Nếu các hàng hoá không có khả năng ngoại thương chiếm một phần lớn trong chi phí của dự án, thì giá cả của chúng cần được điều chỉnh để phản ánh chi phí cơ hội đối với xã hội. Như chương 5 sẽ bàn đến, lao động là một trong những hàng hoá không có khả năng ngoại thương quan trọng nhất. Cuốn sách này đề xuất rằng, nhà phân tích nên dùng phân tích độ nhạy để quyết định xem liệu NPV của dự án có chuyển thành âm khi sử dụng cận trên của giá bóng đối với lao động hay không, mức giá này thường là giá thị trường. Nếu NPV vẫn còn dương thì bạn không cần thiết phải phân tích thêm. Thông tin về những

nguyên nhân gây ra sự sai lệch giữa giá biên giới với giá thị trường và giữa tỉ giá bóng với tỉ giá thị trường giúp cho việc nhận diện được nhóm nào được lợi và nhóm nào phải trả giá cho sự khác biệt ấy. Đối với các dự án giao thông, y tế, và giáo dục, nhà phân tích thường cần sử dụng các thước đo gián tiếp cho giá trị của các hàng hoá và dịch vụ đó.

Điều chỉnh giá cuối cùng sẽ ảnh hưởng đến các hàng hoá không có khả năng ngoại thương. Trong nhiều trường hợp, nhất là trong các dự án y tế và giáo dục, lao động tình nguyện là một thành phần quan trọng. Để đánh giá chính xác chi phí dự án và độ bền vững, những đóng góp đó cũng cần được định giá theo chi phí cơ hội của chúng.

Tiếp theo, nhà phân tích cần đưa thông tin này vào xác định đối tượng được hoặc mất, và tiến hành phân tích rủi ro. Nguyên nhân gây ra sự khác biệt giữa giá kinh tế với giá tài chính và giữa luồng kinh tế với luồng tài chính, cho chúng ta những thông tin cực kỳ hữu ích để cho phép nhà phân tích trả lời được ba vấn đề quan trọng sau:

- Bằng việc nhận dạng được những nhóm thụ hưởng lợi ích và những nhóm phải trả chi phí của dự án, phép so sánh này cho thấy tác động của dự án đến các đối tượng hữu quan chính, và cho ta một chỉ báo về khả năng bền vững của dự án. Cụ thể, vì thuế và trợ cấp thường là những nguyên nhân quan trọng gây ra sự khác biệt, nên bước này về cơ bản là đánh giá tác động ngân sách của dự án.
- Bằng việc nhận dạng nguyên nhân gây ra sự khác biệt giữa việc định giá kinh tế và giá tài chính, nhà phân tích có thể nói được liệu sự khác biệt đó là do thị trường hay chính sách gây ra. Nếu chúng là do chính sách gây ra, thì nhà phân tích phải xem xét chi phí và lợi ích của sự thay đổi chính sách làm cho những đánh giá kinh tế và tài chính xích lại gần nhau hơn. Nói ngắn gọn, nhà phân tích cần cân nhắc xem, liệu dự án đã đúng lúc chưa, hay liệu có tốt hơn không nếu thuyết phục các cơ quan chức năng thay đổi chính sách của họ.

- Phép so sánh cuối cùng sẽ rọi sáng cho ta về qui mô và phạm vi ảnh hưởng của các ngoại ứng về môi trường mà có thể đánh giá bằng tiền.

Sự minh bạch

Việc phân tích phải chỉ ra được mức độ thành công của dự án phụ thuộc vào các giả định về các biến số kinh tế vĩ mô, thể chế, tài chính, hành vi, kỹ thuật, và môi trường. Điều này cũng bao gồm cả những giả định về năng lực thực thi của chính phủ, kết quả kinh tế vĩ mô, và khả năng địa phương tài trợ về mặt tài chính. Việc phân tích cũng cần chỉ ra những hành động chủ yếu - của chính phủ và người đi vay - vốn rất cần thiết để dự án thành công. Những hành động này bao gồm việc thực thi các biện pháp chính sách và thủ tục và đảm bảo ở một mức độ cần thiết sự cam kết của chính phủ và sự tham gia của quần chúng vào dự án. Việc phân tích còn cần bao hàm cả phép so sánh các giả định của dự án với các giá trị lịch sử có liên quan và giải thích rõ ràng về sự cần thiết phải có bất kỳ sự khác biệt nào. Khi tất cả những điểm này đều đã được trình bày rõ ràng, phân tích kinh tế sẽ là một sản phẩm minh bạch và rất dễ hiểu để các nhà hoạch định chính sách có thể đi đến quyết định một cách tự tin.