

Quy định về hiệu quả và đánh giá hiệu quả dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước ở Việt Nam

Regulations on project viability and assessment methods for construction projects funded with stage capital in Vietnam

> ĐINH VĂN TRƯỜNG, NGUYỄN THẾ QUÂN*

Trường Đại học Xây dựng Hà Nội, *Tác giả liên hệ, Email: quannt@huce.edu.vn

TÓM TẮT

Bài báo tập hợp các quy định pháp luật hiện hành, các quy chuẩn, tiêu chuẩn có liên quan để đánh giá các tiêu chí và phương pháp đánh giá hiệu quả dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước ở Việt Nam. Kết quả nghiên cứu cho thấy, có 15 tiêu chí hiệu quả được quy định trong các văn bản này. Các tiêu chí hiệu quả có thể được tập hợp thành bốn nhóm: Hiệu quả tài chính; hiệu quả kinh tế - xã hội, tác động quốc phòng, an ninh/hiệu quả bảo đảm an ninh quốc phòng; hiệu quả bảo đảm phát triển bền vững. Các phương pháp đánh giá hiệu quả theo các chỉ tiêu hiệu quả chủ yếu bao gồm: phương pháp so sánh, đối chiếu (giữa kết quả/số liệu thực tế thu thập tại thời điểm đánh giá và mục tiêu/kế hoạch đặt ra; hoặc giữa các thông số của dự án tại thời điểm đánh giá với các chỉ số tiêu chuẩn; hoặc kết hợp) hoặc phương pháp phân tích chi phí - lợi ích, trong đó phương pháp so sánh, đối chiếu là được đề cập đến nhiều nhất.

Từ khóa: Hiệu quả dự án; dự án đầu tư xây dựng; phương pháp đánh giá hiệu quả; phương pháp so sánh; đối chiếu; phương pháp phân tích chi phí - lợi ích

ABSTRACT

The article collects the current legal provisions, relevant codes and standards to evaluate the criteria and assessment methods for the viability of construction investment projects using state capital in Vietnam. The research results show that there are 15 criteria specified in these documents. The criteria can be grouped into four groups: financial viability, socio-economic viability, defense and security impact, effectiveness in ensuring national security, viability in sustainable development. The main assessment methods for the project viability using the viability indicators include: comparative method (either between actual results/data collected at the time of evaluation and set goals/plans or between project parameters at the time of evaluation with standard indicators; or a mixture of indicators) or cost-benefit analysis methods, in which the comparative method is the most frequent.

Keywords: Project viability; construction investment projects; assessment method for viability; comparative method; cost-benefit analysis.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, đầu tư xây dựng (ĐT XD) là lĩnh vực được quan tâm hàng đầu vì nó tạo ra cơ sở vật chất làm tiền đề cho sự phát triển đất nước. Các dự án ĐT XD khi triển khai phải tuân thủ nguyên tắc đảm bảo hiệu quả đầu tư xây dựng. Kể từ khi nước ta chuyển sang nền kinh tế thị trường, các học giả, các nhà nghiên cứu đã bắt đầu chuyển ngữ và biên tập các tài liệu nước ngoài về lập và đánh giá hiệu quả dự án đầu tư nói chung và hiệu quả dự án đầu tư xây dựng nói riêng sang tiếng Việt, tạo nguồn tài liệu tham khảo cho đào tạo và thực hành về lĩnh vực này, như [7, 8, 10, 11].

Chỉ tiêu hiệu quả là một chỉ tiêu quan trọng để làm căn cứ ban hành quyết định đầu tư. Theo yêu cầu của Luật Xây dựng số

50/2014/QH13, và Luật sửa đổi Luật Xây dựng số 62/2020/QH14, trước khi được phê duyệt, dự án đầu tư xây dựng phải được thẩm định [6, 15]. Dự án phải thẩm định theo nhiều nội dung, trong đó có hiệu quả của dự án. Theo quy định tại Điều 58, Mục 3, khoản c Luật Xây dựng, dự án đầu tư xây dựng cần được "đánh giá yếu tố bảo đảm tính hiệu quả của dự án gồm tổng mức đầu tư, tiến độ thực hiện dự án; chi phí khai thác vận hành; khả năng huy động vốn theo tiến độ, phân tích rủi ro, hiệu quả tài chính và hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án" [15]. Theo quy định pháp luật về giám sát, đánh giá đầu tư, điều chỉnh các dự án đầu tư xây dựng (Nghị định số 29/2021/NĐ-CP [13]), dự án đầu tư xây dựng cần được đánh giá tại nhiều thời điểm trong vòng đời dự án. Cụ thể, pháp luật quy định việc đánh giá dự án được thực hiện như sau: đối với

dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A phải thực hiện đánh giá ban đầu, đánh giá giữa kỳ, đánh giá kết thúc và đánh giá tác động; đối với dự án nhóm B, nhóm C phải thực hiện đánh giá kết thúc và đánh giá tác động.

Ở Việt Nam, những người lập và tham gia thẩm tra, thẩm định các dự án trước tiên sẽ tra cứu các quy định pháp luật, quy chuẩn, tiêu chuẩn để tìm kiếm thông tin. Tuy nhiên, nhiều quy định có liên quan, như Luật Xây dựng, cũng chưa thực sự trình bày tường minh về các tiêu chí đánh giá hiệu quả dự án cũng như phương pháp đánh giá. Một số quy định pháp luật về giám sát đã chỉ rõ các tiêu chí nhất định, nhưng các tiêu chí được đề cập sử dụng trong trường hợp dự án đã được phê duyệt, nên cũng chưa hoàn toàn phù hợp với việc đánh giá dự án trước khi phê duyệt. Ngoài ra, thực tế xuất hiện ngày càng nhiều loại hình dự án có tính chất, có mục đích đầu tư khác nhau, nguồn vốn đầu tư khác nhau, dù vẫn được xếp vào loại dự án có sử dụng vốn nhà nước, vì thế góc nhìn và mục tiêu đánh giá khác nhau, nên các chỉ tiêu hiệu quả cũng khác nhau (ví dụ như các dự án đầu tư kinh doanh bất động sản chú trọng đến hiệu quả tài chính, trong khi các dự án đầu tư xây dựng trường học, bệnh viện hoặc cơ sở hạ tầng kỹ thuật lại quan tâm đến hiệu quả kinh tế - xã hội...) nên có thể các quy định pháp luật không bao quát được hết.

Nghiên cứu này được thực hiện nhằm khảo sát, làm rõ thực trạng các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả các dự án sử dụng vốn nhà nước ở Việt Nam cũng như các phương pháp đánh giá được hướng dẫn trong các quy định pháp luật và quy chuẩn, tiêu chuẩn này. Phương pháp phân tích và tổng hợp được sử dụng làm phương pháp nghiên cứu chính.

2. KHÁI NIỆM VỀ HIỆU QUẢ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG VÀ CÁC NGUYÊN TẮC ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG

2.1. Khái niệm về hiệu quả dự án đầu tư xây dựng

Hiệu quả, theo từ điển tiếng Việt, có nghĩa là “kết quả thực của việc làm mang lại” [2] hay “kết quả như yêu cầu của việc làm mang lại” [5]. Hiệu quả đầu tư, hay hiệu quả của dự án đầu tư xây dựng, được định nghĩa là tổng hợp các lợi ích về kinh tế, kỹ thuật, xã hội, môi trường, an ninh quốc phòng do đầu tư tạo ra. Các lợi ích này được xác định trong mối quan hệ so sánh giữa các kết quả do đầu tư tạo ra với chi phí bỏ ra để đạt được kết quả đó [1]. Nói cách khác, hiệu quả đầu tư là phạm trù kinh tế biểu hiện quan hệ so sánh giữa các kết quả kinh tế - xã hội đã đạt được của hoạt động đầu tư với các chi phí phải bỏ ra để có các kết quả đó trong một thời kỳ nhất định [4, 8]. Hiệu quả đầu tư được đặc trưng bởi các chỉ tiêu định tính (các loại hiệu quả đạt được) và các chỉ tiêu định lượng (quan hệ giữa chi phí phải bỏ ra của dự án và các kết quả đạt được) [3]. Hoạt động đầu tư được đánh giá là có hiệu quả khi trị số của các chỉ tiêu đo lường hiệu quả thỏa mãn tiêu chuẩn hiệu quả trên cơ sở sử dụng các định mức hiệu quả do chủ đầu tư định ra [4, 8]. Hiệu quả được phân theo hai mặt định tính và định lượng. Hiệu quả về mặt định tính chỉ rõ nó thuộc hiệu quả gì, tính chất của hiệu quả là gì. Hiệu quả về mặt định lượng chỉ rõ độ lớn của hiệu quả là bao nhiêu.

Cũng cần phân biệt hiệu quả với sự thành công của dự án đầu tư xây dựng. Sự thành công của dự án đầu tư xây dựng thể hiện ở kết quả so sánh các kết quả đạt được với các mục tiêu tổng quát của dự án [9]. Việc đạt được hiệu quả chỉ là một phần tạo nên sự thành công của dự án.

2.2. Các nguyên tắc đánh giá hiệu quả dự án đầu tư xây dựng

Khi đánh giá hiệu quả hoạt động đầu tư nói chung, cần tuân thủ các nguyên tắc sau đây [8]. Các nguyên tắc này cũng áp dụng

cho việc đánh giá hiệu quả hoạt động đầu tư thông qua dự án đầu tư xây dựng:

- Phải xuất phát từ mục tiêu của hoạt động đầu tư. Hoạt động đầu tư không thể xem là có hiệu quả khi không đạt được mục tiêu đặt ra.

- Cần sử dụng một hệ thống các chỉ tiêu để đánh giá hiệu quả của hoạt động đầu tư.

- Phải xác định tiêu chuẩn hiệu quả để đánh giá hiệu quả đầu tư. Tiêu chuẩn hiệu quả được xem là thước đo thực hiện các mục tiêu của hoạt động đầu tư.

- Khi đánh giá hiệu quả của hoạt động đầu tư cần chú ý đến độ trễ thời gian trong đầu tư để phản ánh chính xác các kết quả đạt được và những chi phí đã bỏ ra để thực hiện đầu tư.

- Phải đảm bảo tính khoa học và thực tiễn khi đánh giá hiệu quả của hoạt động đầu tư.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

3.1. Các quy định, quy chuẩn, tiêu chuẩn hiện hành về chỉ tiêu và phương pháp đánh giá hiệu quả trong các dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước ở Việt Nam

Việc đánh giá hiệu quả dự án đầu tư xây dựng được quy định trong một số văn bản quy phạm pháp luật, từ Luật, đến các nghị định, thông tư... đến các văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hướng dẫn do địa phương ban hành. Do văn bản quy phạm pháp luật của địa phương ban hành về cơ bản chỉ là tập hợp các văn bản của cấp trung ương, có thể bổ sung một số giải thích, hướng dẫn cụ thể thêm, nhưng cơ bản không có sự thay đổi đáng kể, nên nghiên cứu giới hạn trong việc nghiên cứu các quy định pháp luật do Trung ương ban hành mà không mất tính tổng quát. Các quy định pháp luật có đề cập đến việc đánh giá hiệu quả dự án đầu tư xây dựng được tập hợp vào Bảng 1. Để tiện theo dõi, các quy định pháp luật sửa đổi, thay thế được sắp xếp ngay sau các quy định pháp luật cũ, nên tổng thể các quy định không được sắp xếp theo thứ tự bảng chữ cái.

Bảng 1. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật quy định, hướng dẫn về hiệu quả dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước

STT	Văn bản quy phạm pháp luật	Hiệu lực từ
I	<i>Các Luật</i>	
1	Luật Đầu thầu, Luật số 43/2013/QH13, ngày 26/11/2013	1/7/2014
2	Luật Xây dựng, Luật số 50/2014/QH13, ngày 18/06/2014	1/1/2015
3	Luật sửa đổi Luật xây dựng số 62/2020/QH14, ngày 17/06/2020	1/1/2021
4	Luật Đầu tư công, Luật số 39/2019/QH14, ngày 13/06/2019	1/1/2020
5	Luật Đầu tư, Luật số 61/2020/QH14, ngày 17/06/2020	1/1/2021
6	Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật số 64/2020/QH14, ngày 18/06/2020	1/1/2021
II	<i>Các nghị định</i>	
1	Nghị định số 15/2021/NĐ-CP ngày 03/03/2021 quy định chi tiết một số nội dung về quản lý dự án đầu tư xây dựng	3/3/2021
2	Nghị định số 10/2021/NĐ-CP ngày 9/2/2021 về quản lý chi phí đầu tư xây dựng	9/2/2021
3	Nghị định số 40/2020/NĐ-CP ngày 6/4/2020 hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư công	6/4/2020
4	Nghị định số 29/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 quy định về trình tự, thủ tục thẩm định dự án quan trọng quốc gia và giám sát, đánh giá đầu tư	26/3/2021
5	Nghị định số 31/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư	26/3/2021
6	Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28/2/2020 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đầu thầu về lựa chọn nhà	20/4/2020

STT	Văn bản quy phạm pháp luật	Hiệu lực từ
	đầu tư	
7	Nghị định số 28/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 quy định cơ chế quản lý tài chính dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư	26/3/2021
8	Nghị định số 35/2021/NĐ-CP ngày 29/3/2021 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư	29/3/2021
III	<i>Các thông tư</i>	
1	Thông tư số 26/2016/TT-BCT ngày 30/11/2016 quy định nội dung lập, thẩm định và phê duyệt dự án đầu tư xây dựng, thiết kế xây dựng và dự toán xây dựng công trình mỏ khoáng sản	25/1/2017

STT	Loại hiệu quả	Văn bản quy phạm pháp luật, quy chuẩn, tiêu chuẩn để cập đến
	hội	dụng số 62/2020/QH14, Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14, Nghị định 01/2020/NĐ-CP, QCVN 04-01: 2010/BNNPTNT, TCVN 8213:2009
3	Tác động quốc phòng, an ninh /Hiệu quả bảo đảm an ninh quốc phòng	Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14, Luật Đầu tư số 61/2020/QH14, Nghị định số 25/2020/NĐ-CP
4	Hiệu quả bảo đảm phát triển bền vững	Luật Đầu tư số 61/2020/QH14, Nghị định số 40/2020/NĐ-CP

Có thể thấy, các nghị định có đề cập đến hiệu quả dự án đầu tư tương đối nhiều so với các thông tư và cả luật. Tuy nhiên, các nghị định thường không có hướng dẫn chi tiết, chỉ dừng ở các nguyên tắc và định hướng, do đó, thường không cung cấp được thông tin chi tiết hướng dẫn về các chỉ tiêu và phương pháp. Số lượng thông tư lại tương đối ít.

Ngoài các quy định pháp luật, trong phạm vi các tài liệu được công bố rộng rãi, nhóm nghiên cứu đã tìm được một số tiêu chuẩn liên quan đến dự án đầu tư xây dựng, trong đó có đề cập đến việc đánh giá hiệu quả dự án. Ngoài các tiêu chuẩn cho các dự án thủy lợi, các nguồn thông tin được công bố rộng rãi không cho thấy các tiêu chuẩn có đề cập đến hiệu quả của dự án loại khác. Các quy chuẩn, tiêu chuẩn Việt Nam và tiêu chuẩn ngành có đề cập đến việc đánh giá hiệu quả dự án đầu tư xây dựng công trình thủy lợi bao gồm: Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia số QCVN 04-01-2010-BNNPTNT của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về thành phần, nội dung lập báo cáo đầu tư, dự án đầu tư và báo cáo kinh tế kỹ thuật các dự án thủy lợi, ban hành kèm theo Quyết định số 42/2010/TT-BNNPTNT ngày 7/6/2010 [12] và Tiêu chuẩn Việt Nam TCVN 8213:2009 về tính toán và đánh giá hiệu quả kinh tế dự án thủy lợi phục vụ tưới, tiêu [18].

3.2. Tổng hợp các vấn đề có liên quan hiệu quả dự án, chỉ tiêu và phương pháp đánh giá hiệu quả trong các dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước ở Việt Nam từ các quy định pháp luật, tiêu chuẩn hiện hành

Quy định pháp luật, tiêu chuẩn nói trên đều đòi hỏi dự án đầu tư xây dựng phải đạt được hiệu quả đầu tư [17], đôi khi yêu cầu có được hiệu quả cao nhất [14]. Một số vấn đề sau được tập hợp lại từ các quy định pháp luật, tiêu chuẩn, quy chuẩn có liên quan hiệu quả dự án, chỉ tiêu và phương pháp đánh giá hiệu quả trong các dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước ở Việt Nam.

*** Các loại hiệu quả cần đạt được của dự án đầu tư xây dựng**

Các loại hiệu quả cần đạt được của dự án đầu tư xây dựng được đề cập đến trong quy định pháp luật, tiêu chuẩn nói trên được tổng hợp vào Bảng 2.

Bảng 2. Các loại hiệu quả của dự án đầu tư xây dựng

STT	Loại hiệu quả	Văn bản quy phạm pháp luật, quy chuẩn, tiêu chuẩn để cập đến
1	Hiệu quả tài chính	Luật Xây dựng 50/2014/QH13, Luật sửa đổi Luật Xây dựng số 62/2020/QH14, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư 64/2020/QH14, Nghị định số 15/2021/NĐ-CP, QCVN 04-01: 2010/BNNPTNT, TCVN 8213:2009
2	Hiệu quả kinh tế - xã	Luật Xây dựng 50/2014/QH13, Luật sửa đổi Luật Xây

Quy định pháp luật đề cập đến các loại hiệu quả bảo vệ môi trường (Nghị định số 40/2020/NĐ-CP), hiệu quả sử dụng tài nguyên (tiết kiệm) (Luật Xây dựng số 50/2014/QH13, Luật sửa đổi Luật Xây dựng số 62/2020/QH14), hiệu quả sử dụng năng lượng (tiết kiệm) (Luật Xây dựng số 50/2014/QH13, Luật sửa đổi Luật Xây dựng số 62/2020/QH14), có thể coi là các khía cạnh đóng góp cho hiệu quả bảo đảm phát triển bền vững của dự án. Như vậy, các loại hiệu quả cần đạt được của dự án đầu tư xây dựng có thể xếp vào bốn loại: Hiệu quả tài chính; hiệu quả kinh tế - xã hội; tác động quốc phòng, an ninh/hiệu quả bảo đảm an ninh quốc phòng; hiệu quả bảo đảm phát triển bền vững.

Cần lưu ý rằng tính khả thi và hiệu quả của dự án đầu tư xây dựng là hai vấn đề khác nhau. Nhiều quy định pháp luật đã phân biệt rõ tính khả thi và hiệu quả của dự án đầu tư xây dựng, dù cả hai khía cạnh trên đều cần được đánh giá xem có đảm bảo ở từng dự án cụ thể hay không. Cụ thể, Điều 3 Luật Xây dựng số 50/2015/QH13 và Luật sửa đổi số 62/2020/QH14, cùng với Luật Đầu tư công số 39/2019/QH13, đều tách tính khả thi và hiệu quả thành hai nội dung riêng của các báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, báo cáo nghiên cứu khả thi đầu tư xây dựng [6, 16].

*** Tiêu chí đánh giá hiệu quả dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước**

Các loại hiệu quả nói trên thường được đánh giá thông qua các khía cạnh nhất định, gọi là các tiêu chí. Một số quy định pháp luật về đầu tư xây dựng cũng đề cập đến các tiêu chí đánh giá hiệu quả dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước, hoặc dự án được quản lý như dự án sử dụng vốn nhà nước. Các tiêu chuẩn về hiệu quả đầu tư xây dựng thủy lợi sử dụng vốn nhà nước cũng đề cập đến một số tiêu chí cụ thể. Các tiêu chí này được tập hợp vào Bảng 3.

Một số quy định pháp luật quy định các tiêu chí sử dụng để đánh giá hiệu quả khá tổng quát, ví dụ như các tiêu chí: Mức độ đạt được mục tiêu đầu tư dự án theo quyết định đầu tư đã được phê duyệt; chỉ số khai thác, vận hành thực tế của dự án so với các chỉ số khai thác, vận hành của dự án đã được phê duyệt; các tác động kinh tế - xã hội, môi trường; các mục tiêu phát triển đặc thù khác (xóa đói giảm nghèo, bình đẳng giới, hộ chính sách, đối tượng ưu tiên); các biện pháp để giảm thiểu tối đa các tác động tiêu cực về xã hội, môi trường được thực hiện; kết quả và đóng góp của dự án đối với các nhiệm vụ phát triển kinh tế, xã hội. Tuy nhiên, các thông tư hướng dẫn có xu hướng chi tiết hơn, đã chỉ rõ các tiêu chí IRR, NPV, EIRR, ENPV, EBCR v... hay các chỉ tiêu không tính đến yếu tố thời gian như sử dụng lao động, thời gian thu hồi vốn. Tiêu chuẩn và quy chuẩn về dự án thủy lợi còn đề cập đến tiêu chí "Không gây ảnh hưởng xấu đối với xã hội, môi trường". Có thể thấy, các tiêu chí được đề cập bao gồm cả tiêu chí ứng với chỉ tiêu tài chính và chỉ tiêu kinh tế - xã hội. Các tiêu chí ứng với các nội

dung về bảo đảm an ninh - quốc phòng, phát triển bền vững không có các chỉ tiêu được hướng dẫn chi tiết như vậy.

Bảng 3. Tiêu chí đánh giá hiệu quả dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước trong các quy định pháp luật và tiêu chuẩn

STT	Tiêu chí	Loại dự án áp dụng	Văn bản quy phạm pháp luật, tiêu chuẩn để cập đến
1	Mức độ đạt được mục tiêu đầu tư dự án theo quyết định đầu tư đã được phê duyệt	Dự án đầu tư công	Nghị định số 29/2021/NĐ-CP
2	Chỉ số khai thác, vận hành thực tế của dự án so với các chỉ số khai thác, vận hành của dự án đã được phê duyệt	Dự án đầu tư công	Nghị định số 29/2021/NĐ-CP
3	Suất thu lợi nội tại về kinh tế (EIRR)	Dự án đầu tư công Dự án thủy lợi	Nghị định số 29/2021/NĐ-CP TCVN 8213:2009
4	Các tác động kinh tế - xã hội, môi trường	Dự án đầu tư công Dự án thủy lợi	Nghị định số 29/2021/NĐ-CP TCVN 8213:2009
5	Các mục tiêu phát triển đặc thù khác (xóa đói giảm nghèo, bình đẳng giới, hộ chính sách, đối tượng ưu tiên)	Dự án đầu tư công	Nghị định số 29/2021/NĐ-CP
6	Các biện pháp để giảm thiểu tối đa các tác động tiêu cực về xã hội, môi trường được thực hiện	Dự án đầu tư công	Nghị định số 29/2021/NĐ-CP
7	Đề xuất nộp ngân sách nhà nước	Dự án công trình mỏ khoáng sản	Thông tư số 26/2016/TT-BCT
8	Kết quả và đóng góp của dự án đối với các nhiệm vụ phát triển kinh tế, xã hội	Dự án thủy lợi	TCVN 8213:2009
9	Tác động về môi trường, xã hội và quốc phòng, an ninh của dự án	Dự án PPP	Nghị định số 15/2021/NĐ-CP Thông tư số 02/2016/TT-BKHĐT
10	Khả năng thu hồi vốn cho nhà đầu tư	Các dự án Dự án công trình mỏ khoáng sản	Nghị định số 29/2021/NĐ-CP Thông tư số 26/2016/TT-BCT
11	Tỷ suất lợi ích và chi phí về kinh tế BCR (EBCR)	Dự án thủy lợi	TCVN 8213:2009
12	Hiện giá của hiệu số thu chi (Giá trị hiện tại ròng) - NPV	Dự án thủy lợi	TCVN 8213:2009
13	Sử dụng lao động	Dự án công trình mỏ khoáng sản Dự án thủy lợi	Thông tư 26/2016/TT-BCT TCVN 8213:2009
14	Thời gian thu hồi vốn	Dự án công trình mỏ khoáng sản	Thông tư số 26/2016/TT-BCT
15	Giá trị thu nhập thuần túy tăng thêm của dự án	Dự án thủy lợi	TCVN 8213:2009

3.3. Phương pháp đánh giá hiệu quả dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước

Theo truyền thống, để đánh giá hiệu quả dự án đầu tư xây dựng, trước tiên cần tính toán các giá trị hiệu quả của dự án. Sau khi có được các giá trị hiệu quả theo từng chỉ tiêu, tiếp tục xem xét sự đáng giá của dự án bằng cách so sánh giá trị hiệu quả với tiêu chuẩn để đánh giá khía cạnh hiệu quả đang xem xét. Nếu có nhiều phương án, cần tiến hành so sánh giữa các phương án đáng giá khác nhau (các phương án có hiệu quả không thấp hơn tiêu

chuẩn). Các phương án không đáng giá về một khía cạnh hiệu quả nhất định sẽ không được đưa vào so sánh.

Như đã thể hiện ở nguyên tắc đánh giá hiệu quả dự án, cần có tiêu chuẩn hiệu quả được xác định trước để đánh giá hiệu quả (tiêu chuẩn này còn được gọi là “trị số hiệu quả định mức” hay “ngưỡng của hiệu quả” [10]). Các tiêu chuẩn thay đổi theo các chỉ tiêu hiệu quả, trong đó có một số tiêu chuẩn có giá trị tuyệt đối, là ngưỡng chấp nhận được của chỉ tiêu hiệu quả. Thông thường, các giá trị hiệu quả nếu không thấp hơn tiêu chuẩn thì dự án được kết luận là đáng giá theo chỉ tiêu hiệu quả đang xét.

Nghị định số 29/2021/NĐ-CP quy định phương pháp và tiêu chí đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công. Theo nghị định này, tùy theo quy mô và tính chất của dự án, có thể sử dụng phương pháp so sánh, đối chiếu (giữa kết quả/số liệu thực tế thu thập tại thời điểm đánh giá và mục tiêu/kế hoạch đặt ra; hoặc giữa các thông số của dự án tại thời điểm đánh giá với các chỉ số tiêu chuẩn; hoặc kết hợp) hoặc phương pháp phân tích chi phí - lợi ích. Các tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư dự án đầu tư công bao gồm: Mức độ đạt được mục tiêu đầu tư dự án theo quyết định đầu tư đã được phê duyệt; chỉ số khai thác, vận hành thực tế của dự án so với các chỉ số khai thác, vận hành của dự án đã được phê duyệt; tỷ suất hoàn vốn nội bộ (EIRR); các tác động kinh tế - xã hội, môi trường và các mục tiêu phát triển đặc thù khác (xóa đói giảm nghèo, bình đẳng giới, hộ chính sách, đối tượng ưu tiên); các biện pháp để giảm thiểu tối đa các tác động tiêu cực về xã hội, môi trường được thực hiện [13].

Không chỉ áp dụng cho dự án đầu tư công, phương pháp so sánh, đối chiếu là phương pháp thông dụng nhất để đánh giá hiệu quả của dự án đầu tư xây dựng nói chung. Việc so sánh, đối chiếu được thực hiện giữa kết quả/số liệu thực tế thu thập tại thời điểm đánh giá và mục tiêu/kế hoạch đặt ra; hoặc giữa các thông số của dự án tại thời điểm đánh giá với các chỉ số tiêu chuẩn; hoặc kết hợp các thông số trên. Trong trường hợp đánh giá một dự án riêng lẻ, có thể so sánh trường hợp có dự án và trường hợp không có dự án. Đối với từng phương án riêng lẻ, chỉ tiêu hiệu quả được so sánh với các tiêu chuẩn hoặc yêu cầu nhất định được quy định trước, hoặc các dự án tương tự đã đo lường được hiệu quả. Trong trường hợp có nhiều phương án, chỉ tiêu hiệu quả đang xem xét của các phương án được so sánh với nhau để chọn phương án tốt hơn.

Các phương pháp phân tích chi phí - lợi ích bao gồm các phương pháp sử dụng các chỉ tiêu hiệu số thu chi và tỷ số thu chi. Bản chất của việc đánh giá hiệu quả dự án sử dụng các phương pháp này cũng là sử dụng phương pháp so sánh, đối chiếu; tuy nhiên, việc so sánh đối chiếu ở đây là với các chỉ số tiêu chuẩn (0 cho chỉ tiêu hiệu số thu chi và 1 cho chỉ tiêu tỷ số thu chi).

Quy định pháp luật cũng đề cập đến các phương pháp được sử dụng để đánh giá hiệu quả dự án đầu tư xây dựng sử dụng các tiêu chí đã được phân tích ở trên. Bảng 4 tổng hợp lại các phương pháp này.

Bảng 4. Phương pháp đánh giá hiệu quả dự án đầu tư xây dựng trong các quy định pháp luật

STT	Phương pháp	Nội dung phương pháp	Văn bản quy phạm pháp luật để cập đến
1	Phương pháp đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công	+ phương pháp so sánh, đối chiếu (giữa kết quả/số liệu thực tế thu thập tại thời điểm đánh giá và mục tiêu/kế hoạch đặt ra); + phương pháp so sánh, đối chiếu (giữa các thông số của dự án tại thời	Nghị định số 15/2021/NĐ-CP Nghị định số 29/2021/NĐ-CP

STT	Phương pháp	Nội dung phương pháp	Văn bản quy phạm pháp luật đề cập đến
		điểm đánh giá với các chỉ số tiêu chuẩn); + phương pháp so sánh, đối chiếu (kết hợp các loại dữ liệu); + phương pháp phân tích chi phí - lợi ích	
2	BCR (B/C)	+ So sánh BCR với 1 BCR phải không nhỏ hơn 1	Thông tư số 02/2016/TT-BKHDT TCVN 8213:2009
3	NPV	So sánh NPV với 0 NPV phải dương	Thông tư số 02/2016/TT-BKHDT TCVN 8213:2009
4	IRR	IRR lớn hơn các giá trị (i) chi phí vốn bình quân gia quyền của dự án; (ii) tỷ lệ lạm phát; (iii) lãi suất tiền gửi ngân hàng và phù hợp với các giá trị; (iv) IRR của các dự án có tính chất tương tự, trong cùng lĩnh vực; (v) IRR kỳ vọng tối thiểu của các nhà đầu tư tiềm năng đối với dự án	Thông tư số 02/2016/TT-BKHDT
5	ENPV	ENPV phải dương (>0)	Thông tư số 02/2016/TT-BKHDT
6	EIRR	EIRR phải lớn hơn tỷ suất chiết khấu xã hội (SDR - Social Discount Rate): EIRR > SDR Phải không nhỏ hơn mức tối thiểu quy định cho từng vùng miền khác nhau đối với dự án thủy lợi (tối thiểu thường là 12%)	Thông tư số 02/2016/TT-BKHDT TCVN 8213:2009

Bảng 4 cho thấy phương pháp so sánh, đối chiếu vẫn là phương pháp được hướng dẫn sử dụng nhiều nhất.

4. KẾT LUẬN

Có thể nói, quy định pháp luật về đầu tư xây dựng ở Việt Nam đều có yêu cầu về đảm bảo hiệu quả đầu tư cho dự án. Các yêu cầu thể hiện ở việc bắt buộc nội dung tài liệu dự án phải trình bày các hiệu quả này và hoạt động thẩm tra, thẩm định dự án cũng cần phải kiểm tra, đánh giá lại các chỉ tiêu đã phù hợp và đạt yêu cầu chưa. Một số quy định đã làm rõ yêu cầu về đảm bảo hiệu quả theo các góc độ phân tích tài chính và phân tích kinh tế - xã hội dự án. Một số quy định đã chỉ rõ các chỉ tiêu cần phân tích và phương pháp đánh giá hiệu quả dự án sử dụng các chỉ tiêu này. Các tiêu chuẩn, quy chuẩn có liên quan cũng có quy định tương tự.

Kết quả rà soát hệ thống quy định pháp luật cũng cho thấy hiệu quả kinh tế - xã hội theo chỉ tiêu định tính kết hợp với định lượng giản đơn được quan tâm hơn các chỉ tiêu tính toán theo chi phí kinh tế. Duy nhất các quy định hướng dẫn các dự án PPP là đề cập đến các chỉ tiêu tính toán theo chi phí kinh tế. Các chỉ tiêu hiệu quả tài chính cũng không được nhắc đến trong các quy định pháp luật chỉ điều chỉnh dự án đầu tư công, do quan niệm dự án đầu tư công không cần xem xét đến lợi nhuận tài chính, trừ trường hợp dự án thủy lợi có nhắc đến "Khả năng hoàn vốn và trả nợ, thu lãi" đối với dự án có yêu cầu thu hồi vốn đầu tư [12].

Phương pháp phân tích hiệu quả dự án được đề xuất sử dụng bao gồm các phương pháp tính toán các chỉ tiêu này và phương pháp so sánh, đối chiếu. Đây cũng là các phương pháp được sử dụng rộng rãi trên thế giới.

Nghiên cứu này chỉ dừng lại ở việc rà soát các quy định pháp luật, quy chuẩn tiêu chuẩn để tổng hợp lại các chỉ tiêu và phương pháp đánh giá hiệu quả được yêu cầu, đề xuất cho các dự án ĐTXD sử dụng vốn nhà nước. Các nghiên cứu tiếp theo sẽ đánh giá thực trạng được sử dụng trong thực tế của các chỉ tiêu, phương pháp này, từ đó có những khuyến nghị phù hợp để góp phần đánh giá dự án ĐTXD sử dụng vốn nhà nước được phù hợp và toàn diện hơn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Đình Văn Khiên và các cộng sự. (2011), *Giáo trình Kinh tế Xây dựng*, Nhà xuất bản Xây dựng, Trường Cao đẳng Xây dựng số 1 - Bộ Xây dựng.
- Hoàng Phê và các cộng sự. (2020), *Từ điển Tiếng Việt*, Nhà xuất bản Đà Nẵng.
- Lê Minh Thoa (2018), *Lập và phân tích dự án đầu tư xây dựng*, Nhà xuất bản Xây dựng, Hà Nội.
- Nguyễn Bạch Nguyệt và Từ Quang Phương (2007), *Giáo trình Kinh tế đầu tư*, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế quốc dân.
- Nguyễn Quang và Minh Trí (2013), *Từ điển tiếng Việt*, Nhà xuất bản Hồng Đức.
- Quốc hội (2020), Luật số 62/2020/QH14, Sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Xây dựng, chủ biên, Việt Nam.
- Thái Bá Cẩn (2009), *Giáo trình Phân tích dự án đầu tư*, Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội.
- Từ Quang Phương và Phạm Văn Hùng (2015), *Giáo trình Kinh tế đầu tư*, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
- Emanuel Camilleri (2011), *Project Success: Critical Factors and Behaviours*, Routledge, London.
- Nguyễn Văn Chơn (2003), *Kinh tế Đầu tư Xây dựng*, Nhà xuất bản Xây dựng.
- Nguyễn Bạch Nguyệt, Từ Quang Phương và Nguyễn Ngọc Mai (2008), *Giáo trình Lập và thẩm định dự án đầu tư*, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế Quốc dân.
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2010), Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia số QCVN 04-01-2010-BNNPTNT về thành phần, nội dung lập báo cáo đầu tư, dự án đầu tư và báo cáo kinh tế kỹ thuật các dự án thủy lợi, ban hành kèm theo Quyết định số 42/2010/TT-BNNPTNT ngày 7/6/2010, chủ biên, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Công báo.
- Chính phủ (2021), Nghị định 29/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 quy định về trình tự, thủ tục thẩm định dự án quan trọng quốc gia và giám sát, đánh giá đầu tư Chính phủ, chủ biên, Online.
- Quốc hội (2013), Luật Đầu thầu, Luật số 43/2013/QH13 ngày 26 tháng 11 năm 2013, chủ biên, Việt Nam.
- Quốc hội (2014), Luật Xây dựng, Luật số 50/2014/QH13 ngày 18 tháng 6 năm 2014, chủ biên.
- Quốc hội (2014), Luật Xây dựng, Luật số 50/2014/QH13 ngày 18 tháng 6 năm 2014, chủ biên.
- Quốc hội (2020), Văn bản hợp nhất Luật Xây dựng số 50/2014/QH13 ngày 18 tháng 6 năm 2014 và Luật Xây dựng số 62/2020/QH14 ngày 17 tháng 6 năm 2020 chủ biên.
- Viện Tiêu chuẩn chất lượng Việt Nam (2009), "Tiêu chuẩn Việt Nam TCVN 8213:2009 về tính toán và đánh giá hiệu quả kinh tế dự án thủy lợi phục vụ tưới, tiêu".