**PHÁP LUẬT VỀ GIÁM SÁT CỦA CỘNG ĐỒNG**

**ĐỐI VỚI DỰ ÁN ĐỐI VỚI CÔNG TƯ**

***Cao Thị Thùy Như[[1]](#footnote-1)***

**TÓM TẮT**

*Minh bạch hóa dự án đối tác công tư là một trong những hoạt động mang tính cấp thiết nhằm đảm bảo dự án được triển khai đúng hướng, mang lại lợi ích cho nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng dịch vụ. Để dự án đối tác công tư được minh bạch, cần thiết phải có sự giám sát chặt chẽ từ nhiều phía, trong đó có giám sát của cộng đồng. Bài viết sẽ phân tích các quy định pháp luật về giám sát của cộng đồng đối với dự án đối tác công tư, đánh giá thực tiễn giám sát và đề xuất một số quan điểm cá nhân nhằm nâng cao hiệu quả giám sát.*

***Từ khóa:*** *giám sát, cộng đồng, đối tác công tư*

**1. GIỚI THIỆU**

Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (gọi tắt là PPP) đang là xu hướng ở nhiều nước trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Theo đánh giá, PPP là mô hình hoàn toàn thích hợp để xây dựng, phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng và dịch vụ công ở nước ta trong điều kiện nguồn vốn ngân sách nhà nước hạn hẹp. Trong thời gian qua, nước ta đã triển khai số lượng lớn các dự án PPP nhưng chất lượng, hiệu quả mà các dự án này mang lại chưa cao, bằng chứng là hàng loạt các dự án phát sinh sai phạm đã bị phát hiện và xử lý, gây bức xúc trong nhân dân. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên, trong đó nguyên nhân chính là do cơ chế giám sát dự án PPP quá lỏng lẻo. Vậy nên, cải thiện được vấn đề giám sát chính là một trong những giải pháp giúp mô hình PPP phát triển theo đúng bản chất, mang lại lợi ích cho tất cả các bên liên quan (nhà nước, nhà đầu tư, người sử dụng dịch vụ). Điều này đã được chứng minh trong bài viết “Research on the Optimal Supervision Level of Government in Highway Under PPP Model” của nhóm tác giả Ying-hui Jian và Dan Xu [[2]](#footnote-2). Bài viết trên đã vận dụng lý thuyết trò chơi để phân tích hành vi của Chính phủ, công chức được Chính phủ ủy quyền, nhà đầu tư và người dân để chứng minh rằng nhà đầu tư chỉ thực hiện đúng hợp đồng dự án khi có sự giám sát chặt chẽ. Ngoài ra, bài viết cũng vận dụng lý thuyết về chi phí giao dịch để chỉ ra rằng thiệt hại mà Chính phủ và người dân phải gánh chịu nếu dự án PPP xảy ra sai phạm sẽ lớn hơn nhiều so với chi phí mà Chính phủ và người dân bỏ ra để giám sát. Vậy nên, nếu giám sát tốt thì lợi ích mang lại từ dự án sẽ cao hơn.

Cơ chế giám sát dự án PPP bao gồm nhiều “mô-đun”. Mỗi mô-đun thực hiện một chức năng của mình và phối hợp nhịp nhàng với nhau để vận hành hệ thống giám sát [[3]](#footnote-3). Cộng đồng dân cư chính là một mô-đun trong cơ chế giám sát này. Sở dĩ giám sát của cộng đồng có vai trò quan trọng và là một mô-đun trong cơ chế giám sát dự án PPP là vì họ chính là người vừa có quyền lợi, lại vừa có nghĩa vụ liên quan đến dự án. Cụ thể, việc thực hiện dự án PPP là nhằm phục vụ trước hết cho nhu cầu của người dân. Họ sẽ có cơ hội lựa chọn sử dụng dịch vụ tốt hơn để cải thiện chất lượng cuộc sống/công việc của mình và đương nhiên họ sẽ phải có nghĩa vụ trả phí nếu lựa chọn sử dụng dịch vụ được cung cấp từ dự án. Với vị thế đó, cộng đồng sẽ có thái độ tích cực hơn trong việc giám sát dự án để tự bảo vệ quyền lợi cho chính mình, bởi họ cảm nhận gánh nặng về tài chính hơn so với khi sử dụng dịch vụ công truyền thống được cung cấp bởi nhà nước. Hơn nữa, cộng đồng dân cư, mà đặc biệt là người dân sinh sống tại địa bàn thực hiện dự án, sẽ nắm bắt rõ hơn những vấn đề liên quan đến dự án, từ đó có khả năng hỗ trợ tích cực, kịp thời cho công tác giám sát dự án PPP.

Hiện nay, quyền giám sát của cộng đồng đối với dự án PPP đã được pháp luật công nhận và điều chỉnh tại Nghị định 84/2015/NĐ-CP. Quyền này có thể được thực hiện thông qua hai hình thức là giám sát trực tiếp (người dân tự mình thực hiện hoạt động giám sát) và giám sát gián tiếp (người dân giám sát thông qua một chủ thể khác mà mình ủy quyền, đó là Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng). Tuy nhiên, theo đánh giá, hiện nay hiệu quả hoạt động giám sát của cộng đồng chưa cao. Cụ thể, người dân dù bức xúc với một số dự án PPP nhưng lại không tìm được sự kết nối giữa mình với các cơ quan chức năng, chưa biết cách thực hiện quyền giám sát của mình đã được pháp luật trao cho, do vậy họ phản ứng một cách bản năng, gây mất trật tự công cộng. Bên cạnh đó, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng (gọi tắt là BGSĐTCĐ) – chủ thể được người dân ủy quyền thực hiện việc giám sát – cũng chưa thực hiện tốt nhiệm vụ của mình, việc giám sát còn mang tính hình thức. Xuất phát từ thực trạng trên, trong bài viết này, tác giả sẽ phân tích những quy định pháp luật về quyền giám sát của cộng đồng đối với dự án PPP theo hai hình thức giám sát trực tiếp và giám sát gián tiếp. Song song đó, tác giả sẽ chỉ ra một số vấn đề bất cập liên quan đến hoạt động giám sát và đưa ra một số quan điểm kiến nghị dựa trên sự vận dụng các lý thuyết của kinh tế học pháp luật.

**2. TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU, CƠ SỞ LÝ THUYẾT VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU**

Giám sát đầu tư của cộng đồng đối với dự án có sử dụng vốn nhà nước là vấn đề không còn mới mẻ mà đã được đề cập trong nhiều công trình nghiên cứu. Chẳng hạn, bài viết “Thực hiện quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng” của tác giả Nguyễn Huy Chí [[4]](#footnote-4), bài viết “Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng” của tác giả Đặng Thị Kim Ngân [[5]](#footnote-5), bài viết “Tăng cường năng lực giám sát của các ban giám sát đầu tư cộng đồng góp phần phòng, chống tham nhũng trong các công trình, dự án đầu tư ở cơ sở” của tác giả Trần Hữu Quang [[6]](#footnote-6). Các bài viết trên đều khẳng định vai trò của BGSĐTCĐ đối với việc đảm bảo tính minh bạch, hiệu quả của các dự án đầu tư công, đồng thời chỉ ra những hạn chế, bất cập tồn tại trong nhiều năm qua liên quan đến hoạt động của BGSĐTCĐ cũng như đưa ra một số giải pháp khắc phục. Riêng đối với dự án PPP, các bài viết nghiên cứu về mô hình này cũng đã khẳng định vai trò của công tác giám sát đối với sự thành công của dự án PPP, trong đó có giám sát của cộng đồng. Tuy nhiên, chưa có bài viết nào nghiên cứu một cách độc lập về vấn đề này mà chủ yếu được lồng ghép trong các bài viết nghiên cứu về các khía cạnh khác của mô hình PPP. Do vậy, đây cũng là một vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu sâu hơn.

Câu hỏi đặt ra khi nghiên cứu chủ đề bài viết là “Hoạt động giám sát của cộng đồng đối với dự án PPP hiện nay đã đạt được hiệu quả như thế nào và giải pháp nào để nâng cao hiệu quả của hoạt động này?”. Theo khảo sát ban đầu, giả thuyết đặt ra là mặc dù pháp luật đã có quy định vấn đề giám sát của cộng đồng đối với dự án PPP nhưng trên thực tế hoạt động này vẫn chưa đạt hiệu quả cao, chưa đóng góp tích cực vào công tác giám sát. Giải pháp dự kiến là cần cải thiện chất lượng của cả hai hình thức giám sát trực tiếp và giám sát gián tiếp bằng nhiều cách thức khác nhau. Trong bài viết, tác giả sẽ sử dụng một số lý thuyết của kinh tế học pháp luật, bao gồm lý thuyết quan hệ người chủ - người thừa hành, học thuyết đại diện, lý thuyết về thông tin bất đối xứng để luận giải cho các kiến nghị của mình. Hai phương pháp nghiên cứu được sử dụng chủ yếu trong bài viết gồm: (i) phương pháp nghiên cứu lý thuyết luật học (doctrial study research) để làm rõ một số vấn đề lý luận và pháp lý về giám sát cộng đồng đối với dự án PPP; và (ii) phương pháp khảo sát (survey) để nắm bắt tâm lý của người dân khi thực hiện hoạt động giám sát, từ đó làm cơ sở để đưa ra các quan điểm kiến nghị.

**3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU**

**3.1. Đánh giá hiệu quả giám sát của cộng đồng đối với dự án đối tác công tư**

Quyền giám sát của cộng đồng đối với các dự án đầu tư được quy định tại Nghị định 84/2015/NĐ-CP. Theo đó, cộng đồng dân cư có quyền giám sát một số dự án đầu tư từ giai đoạn quyết định chủ trương đầu tư đến khi triển khai thực hiện và chấm dứt thực hiện dự án. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa rằng cộng đồng được quyền giám sát và can thiệp vào tất cả các dự án đầu tư mà họ chỉ được quyền giám sát một số loại dự án, bao gồm chương trình, dự án đầu tư công; dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư; dự án đầu tư sử dụng vốn tín dụng do Chính phủ bảo lãnh, vốn vay được bảo đảm bằng tài sản nhà nước, giá trị quyền sử dụng đất, vốn từ quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp, vốn đầu tư phát triển của doanh nghiệp nhà nước [[7]](#footnote-7). Mặc dù pháp luật liệt kê nhiều loại dự án nhưng có thể nhận thấy điểm chung của các loại dự án trên đó là đều có sử dụng vốn hoặc tài sản của nhà nước. Điều này có thể giải thích bằng lý thuyết về người chủ - người thừa hành (principal – agent theory) [[8]](#footnote-8). Theo đó, người dân với tư cách là người đóng thuế, trao tiền cho chính quyền thực hiện dự án đầu tư (tức người chủ) sẽ có quyền giám sát việc thực hiện dự án, bởi tình trạng bất đối xứng thông tin dễ dẫn đến việc các cơ quan nhà nước, công chức nhà nước và nhà đầu tư (tức người thừa hành) có xu hướng “bịp” người chủ. Riêng đối với dự án PPP, mặc dù đây là loại dự án có sự hợp tác giữa nhà nước và nhà đầu tư tư nhân nhưng pháp luật không có quy định bắt buộc dự án PPP phải có vốn góp của nhà nước. Điều này đồng nghĩa với việc dự án PPP có thể có hoặc không có vốn nhà nước tùy loại dự án và thỏa thuận trong hợp đồng dự án. Trong hầu hết các dự án PPP hiện nay, Nhà nước thường góp một phần vốn để hỗ trợ xây dựng công trình phụ trợ, bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư. Ngoài ra, vốn góp của nhà nước còn được thực hiện dưới các hình thức khác như góp vốn hỗ trợ xây dựng công trình để đảm bảo tính khả thi của dự án; vốn thanh toán cho nhà đầu tư cung ứng dịch vụ theo hợp đồng BTL, BLT; tài sản công được dùng thanh toán cho nhà đầu tư thực hiện hợp đồng BT [[9]](#footnote-9). Quay trở lại vấn đề giám sát của cộng đồng đối với dự án PPP, mặc dù dự án PPP có thể có hoặc không có vốn nhà nước nhưng đây là dự án thuộc lĩnh vực đầu tư công vốn dĩ thuộc trách nhiệm đầu tư của nhà nước. Do đó, các dự án PPP thường là các dự án có vai trò quan trọng, phục vụ cho sự phát triển kinh tế - xã hội và đời sống của nhân dân, chẳng hạn dự án hạ tầng giao thông, hệ thống điện, nước… Vậy nên, việc người dân được quyền giám sát quá trình lựa chọn, triển khai thực hiện dự án PPP là hoàn toàn chính đáng.

Mặc dù cộng đồng được pháp luật trao cho quyền giám sát dự án PPP nhưng đôi khi họ lại không thể tự mình thực hiện quyền này vì nhiều nguyên nhân. Một là, số lượng người dân quá đông và sinh sống ở nhiều địa phương khác nhau, do đó không thể trực tiếp giám sát tất cả các dự án PPP trên cả nước. Hai là, mỗi người dân đều có áp lực công việc, gánh nặng gia đình và nhiều yếu tố khác nên họ không còn nhiều thời gian để quan tâm đến dự án PPP trừ khi dự án này có ảnh hưởng trực tiếp và nghiêm trọng đến quyền lợi của họ. Ba là, sự hạn chế về trình độ dân trí, trình độ pháp lý làm cho người dân khó có thể đánh giá được sự phù hợp của dự án PPP cũng như sự tuân thủ pháp luật của nhà đầu tư trong quá trình thực hiện dự án. Bốn là, việc các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư không/ ít công khai thông tin về dự án PPP làm cho người dân rất khó tiếp cận dự án để từ đó có sự đánh giá đối với dự án. Từ những nguyên nhân chủ quan và khách quan như trên, pháp luật quy định công dân có quyền giám sát dự án PPP thông qua BGSĐTCĐ. Đây có thể được xem là chủ thể đại diện cho người dân, được người dân trao quyền và thay mặt người dân giám sát dự án PPP.

BGSĐTCĐ là bộ phận do Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã (viết tắt là UBMTTQVN cấp xã) chủ trì thành lập. Thành phần của BGSĐTCĐ ít nhất là 05 người, gồm đại diện UBMTTQVN cấp xã, Thanh tra nhân dân và đại diện người dân trên địa bàn [[10]](#footnote-10). Sau khi được thành lập, BGSĐTCĐ sẽ tổ chức thực hiện việc giám sát theo chương trình, kế hoạch đã đề ra; tiếp nhận các thông tin do công dân phản ánh để gửi tới các cơ quan quản lý có thẩm quyền; tiếp nhận và thông tin cho công dân biết ý kiến trả lời của các cơ quan quản lý có thẩm quyền về những kiến nghị của mình, đồng thời định kỳ hoặc đột xuất báo cáo UBMTTQVN cấp xã về kết quả giám sát [[11]](#footnote-11). Cần lưu ý rằng BGSĐTCĐ không phải là một cơ quan chuyên trách, giám sát một cách xuyên suốt tất cả các dự án đầu tư trên địa bàn mà được thành lập theo từng dự án. Điều này đồng nghĩa với việc BGSĐTCĐ là một bộ phận được thành lập và hoạt động mang tính lâm thời, kiêm nhiệm, có chức năng giám sát một dự án PPP cụ thể và đương nhiên họ sẽ tự giải tán khi dự án PPP đó đã được thực hiện xong.

Như vậy, có thể tóm lại rằng người dân là chủ thể có quyền giám sát đối với dự án PPP và họ có thể thực hiện quyền này thông qua BGSĐTCĐ. Tuy nhiên, việc pháp luật quy định công dân thực hiện quyền giám sát dự án PPP thông qua BGSĐTCĐ không đồng nghĩa với việc họ bị tước đi quyền giám sát trực tiếp của mình. Họ vẫn có quyền tự mình giám sát dự án nếu có đủ các điều kiện để thực hiện điều đó, chẳng hạn có thời gian, có thông tin, có năng lực. Điều này tương tự như hai hình thức dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện trong việc thực hiện quyền lực nhà nước. Cả hai hình thức đều có nhưng ưu và nhược điểm riêng. Dân chủ trực tiếp có ưu điểm là phản ánh đúng ý chí, nguyện vọng của người dân nhưng lại có nhược điểm là thông tin thu được đôi khi không thống nhất và có trở ngại do những lý do đã phân tích trên. Ngược lại, dân chủ đại diện khắc phục được những nhược điểm của dân chủ trực tiếp nhưng lại có thể làm cho ý chí của người dân bị méo mó vì nhiều nguyên nhân như trình độ nhận thức, quan điểm, lợi ích nhóm.

Theo quan điểm của tác giả, việc pháp luật quy định hai hình thức giám sát (trực tiếp và gián tiếp) như trên là phù hợp, bao quát quyền giám sát của người dân đối với dự án PPP. Tuy nhiên, có một số vấn đề còn bất cập cả về mặt thực trạng pháp luật và thực tiễn áp dụng pháp luật liên quan đến quyền giám sát của cộng đồng đối với dự án PPP cần được thảo luận để làm rõ. Sau đây, tác giả sẽ phân tích những vấn đề bất cập đó theo hai nhóm: (i) bất cập liên quan đến quyền giám sát trực tiếp của cộng đồng; và (ii) bất cập liên quan đến hoạt động giám sát gián tiếp của BGSĐTCĐ.

*Thứ nhất*, bất cập liên quan đến quyền giám sát trực tiếp của cộng đồng.

Như đã trình bày, cộng đồng dân cư có quyền tự mình giám sát dự án PPP bởi dự án có liên quan đến quyền lợi cũng như nghĩa vụ của họ. Tuy nhiên, theo khảo sát, hiện nay ý thức của người dân đối với quyền này chưa cao, cả người dân trực tiếp sinh sống tại địa bàn thực hiện dự án và người dân sinh sống ở các địa phương khác. Cụ thể, người dân chưa nhận thức rõ tầm quan trọng của việc giám sát dự án cũng như chưa biết rõ về cách thức thực hiện quyền giám sát. Đối với một bộ phận người dân thường xuyên bị ảnh hưởng quyền lợi từ dự án PPP, họ cũng chỉ phản ứng bằng một số biện pháp tiêu cực như dùng tiền lẻ mua vé, gây rối ở trạm BOT… Nguyên nhân của tình trạng này có thể được lý giải là do: (i) chỉ những người dân có sử dụng dịch vụ từ dự án PPP và phải trả phí cho dự án mới cảm nhận gánh nặng tài chính của mình và mới phản ứng lại với dự án, ngược lại những người không chịu gánh nặng về phí dịch vụ (chẳng hạn người đi xe máy, người không sử dụng dịch vụ) thì họ chẳng có lý do gì để lên tiếng; (ii) hiểu biết về pháp luật của đa phần người dân Việt Nam còn hạn chế, do vậy họ không nắm được cơ chế thực hiện quyền giám sát của mình, không biết cách thức phản ánh thông tin tiêu cực từ dự án thông qua BGSĐTCĐ hoặc các cơ quan chức năng khác; (iii) BGSĐTCĐ và các cơ quan chức năng chưa thực sự gần gũi và gắn kết với nhân dân cũng như chưa có thái độ tích cực khi tiếp nhận thông tin từ người dân, từ đó tạo nên tâm lý của người dân là không muốn tiếp xúc, cung cấp thông tin cho các cơ quan chức năng, thậm chí là không tin rằng những thông tin phản ánh của mình sẽ được tiếp nhận và giải quyết một cách thỏa đáng. Để chứng minh cho nhận định trên, tác giả đã tiến hành khảo sát 100 người dân thuộc nhiều ngành nghề, độ tuổi khác nhau với 4 câu hỏi: (i) Bạn có quan tâm đến vấn đề giám sát dự án PPP không?; (ii) Bạn có biết mình có quyền giám sát dự án PPP thông qua BGSĐTCĐ không?; (iii) Bạn có biết cách thức phản ánh thông tin sai phạm từ dự án PPP (nếu có) với BGSĐTCĐ không?; và (iv) Bạn có tin rằng những thông tin sai phạm từ dự án PPP mà mình cung cấp sẽ được các cơ quan chức năng giải quyết thỏa đáng không?. Kết quả thu được cho thấy, về 3 câu hỏi đầu tiên, 68% người được khảo sát cho biết họ có quan tâm đến vấn đề giám sát dự án PPP nhưng không biết về quyền giám sát gián tiếp của mình thông qua BGSĐTCĐ. Đương nhiên, họ cũng không biết cách phản ánh thông tin mà mình biết với BGSĐTCĐ; còn khoảng 10% người được khảo sát cho rằng có biết về BGSĐTCĐ nhưng không biết cách tiếp cận với BGSĐTCĐ. Riêng về câu hỏi thứ (iv), 66% người được khảo sát không tin rằng những thông tin sai phạm từ dự án PPP mà mình cung cấp sẽ được giải quyết thỏa đáng.

Một vấn đề khác liên quan đến quyền giám sát trực tiếp của cộng đồng đối với dự án PPP là khả năng tiếp cận thông tin về dự án của người dân còn hạn chế. Cụ thể, người dân rất khó liên hệ với các chủ thể nắm giữ thông tin về dự án PPP, chẳng hạn cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc nhà đầu tư, để thu thập thông tin mà mình cần biết về dự án nhằm phục vụ cho việc giám sát. Hiện nay, nhận thức được tầm quan trọng của việc công khai thông tin, Chính phủ đã thiết lập một số website để công bố các thông tin về dự án PPP. Cụ thể, hệ thống mạng đấu thầu quốc gia[[12]](#footnote-12) là nơi công bố dự án sau khi được cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư (đối với dự án do Bộ, ngành, UBND tỉnh đề xuất) hoặc sau khi được phê duyệt chủ trương đầu tư (đối với dự án do nhà đầu tư đề xuất); đồng thời cũng là nơi công bố hợp đồng dự án sau khi được ký kết [[13]](#footnote-13). Bên cạnh đó, Cổng thông tin điện tử về các dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư [[14]](#footnote-14) và Trang thông tin điện tử đầu tư theo hình thức đối tác công tư [[15]](#footnote-15) cũng đã được xây dựng và đang hoàn thiện, là nơi cung cấp những thông tin cơ bản về các dự án PPP được phân loại theo từng giai đoạn triển khai. Theo khảo sát của tác giả, Cổng thông tin điện tử về các dự án PPP đã cung cấp tương đối chi tiết các thông tin cơ bản về dự án PPP giao thông như địa điểm xây dựng, phạm vi dự án, quy mô đầu tư, nguồn vốn đầu tư, vị trí đặt trạm thu phí, mức phí, thời gian thu phí… Đây có thể được xem là một bước tiến trong vấn đề minh bạch hóa các dự án PPP và là một kênh thông tin hữu hiệu để cộng đồng tiếp cận nhằm thực hiện vai trò giám sát của mình. Mặc dù vậy, vẫn còn hai vấn đề cần được tiếp tục xem xét. Một là, Cổng thông tin về các dự án PPP do Bộ Giao thông Vận tải quản lý chỉ cung cấp thông tin về một số dự án PPP giao thông, vẫn còn một số dự án chưa được cập nhật. Trong mỗi dự án, các thông tin được cung cấp chỉ là những thông tin cơ bản của dự án, chưa thực sự chi tiết. Đặc biệt, chưa có sự giải thích rõ về lợi ích xã hội đạt được từ dự án, chưa công bố hợp đồng dự án và chưa có thông tin liên hệ với chủ thể có trách nhiệm tiếp nhận ý kiến của người dân về dự án. Riêng Trang thông tin điện tử đầu tư theo hình thức đối tác công tư do Bộ Kế hoạch và Đầu tư quản lý vẫn chưa hoàn thiện, chỉ dừng lại ở mức độ cung cấp một số văn bản hướng dẫn về PPP, chưa có thông tin về các dự án cụ thể. Hai là, theo khảo sát của tác giả, rất ít người dân biết về các website này. Để kiểm chứng thông tin, tác giả cũng đã tiến hành khảo sát 100 người dân với câu hỏi “Bạn có biết Cổng thông tin điện tử về các dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư không?”. Kết quả nhận được là 62% người được khảo sát không biết về website này. Như vậy, nếu Chính phủ có nỗ lực công khai thông tin nhưng không có giải pháp để giúp người dân nắm bắt thông tin thì cũng không mang lại hiệu quả đáng kể.

*Thứ hai*, bất cập liên quan đến hoạt động giám sát gián tiếp của BGSĐTCĐ.

Như đã trình bày, BGSĐTCĐ là chủ thể được người dân trao quyền giám sát dự án PPP, nhưng theo đánh giá, BGSĐTCĐ chưa phát huy hết vai trò của mình, chưa đóng góp quan trọng vào công tác giám sát [[16]](#footnote-16). Nguyên nhân đầu tiên dẫn đến thực trạng trên đó là do nhận thức của BGSĐTCĐ về vai trò và trách nhiệm của mình còn hạn chế. Theo Nghị định 84/2015/NĐ-CP, BGSĐTCĐ là bộ phận được thành lập một cách lâm thời theo từng dự án và thành viên của bộ phận này cũng là những người kiêm nhiệm. Họ không có động lực để giám sát bởi dự án PPP không ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của họ và việc giám sát cũng không mang lại lợi ích gì lớn cho họ. Thay vì nỗ lực giám sát, họ có thể lựa chọn những công việc khác để mang lại lợi ích kinh tế cho bản thân và gia đình. Đây là một hệ quả tất yếu đã tồn tại từ lâu trong cơ chế hoạt động của các cơ quan nhà nước ta, không chỉ riêng đối với BGSĐTCĐ. Nguyên nhân thứ hai là do nội dung giám sát được quy định khá rộng, từ sự phù hợp của chủ trương đầu tư đến việc chấp hành pháp luật của chủ đầu tư và các chủ thể khác có liên quan trong quá trình thực hiện dự án [[17]](#footnote-17). Có thể nhận thấy tinh thần của luật là muốn tạo cơ sở pháp lý để BGSĐTCĐ có thể giám sát một cách toàn diện các nội dung liên quan đến dự án nhằm tăng cơ hội phát hiện ra những sai phạm của dự án. Tuy nhiên, theo tác giả, có ba vấn đề cần xem xét lại liên quan đến hiệu quả của quy định trên. Một là, Nghị định 84/2015/NĐ-CP quy định nội dung giám sát dự án PPP và các dự án đầu tư công là như nhau. Trong khi đó, đa phần dự án PPP có đặc điểm là người dân sử dụng dịch vụ từ dự án và phải trả phí cho nhà đầu tư. Với tư cách là người sử dụng dịch vụ, họ chỉ quan tâm đến một số vấn đề có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi và nghĩa vụ của mình, đặc biệt là nghĩa vụ tài chính. Chẳng hạn, họ có nhu cầu sử dụng dịch vụ đó hay không, nói cách khác là nếu duy trì tình trạng cơ sở hạ tầng, dịch vụ công như hiện tại thì có đáp ứng tốt nhu cầu của họ không; họ có chắc chắn chỉ phải trả phí nếu thực tế có sử dụng dịch vụ không và nếu phải trả phí thì mức phí đó có tương xứng với chất lượng dịch vụ hay không; việc thực hiện dự án có làm ảnh hưởng đến môi trường sống của họ hay không. Còn những vấn đề khác ở tầm vĩ mô hơn như sự phù hợp của dự án đối với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương hay những việc làm gây thất thoát, lãng phí tài sản của dự án… không phải là vấn đề mà người sử dụng dịch vụ quan tâm. Do vậy, với tư cách là người được người dân ủy quyền, BGSĐTCĐ cũng chỉ nên giám sát những gì mà người dân thực sự quan tâm và ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi, nghĩa vụ của người dân. Hai là, dù pháp luật quy định nội dung giám sát rộng với kỳ vọng cao nhưng thực tế BGSĐTCĐ không đủ năng lực để giám sát tất cả nội dung đó. Như đã biết, thành phần BGSĐTCĐ gồm đại diện UBMTTQVN cấp xã, Thanh tra nhân dân và đại diện người dân trên địa bàn[[18]](#footnote-18) . Họ không phải là những người có chuyên môn sâu trong lĩnh vực đầu tư xây dựng, do vậy họ rất khó đánh giá những vấn đề quá phức tạp như sự phù hợp của quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch liên quan và kế hoạch đầu tư trên địa bàn xã; việc chủ đầu tư chấp hành các quy định về chỉ giới đất đai và sử dụng đất; quy hoạch mặt bằng chi tiết, phương án kiến trúc, xây dựng; đền bù, giải phóng mặt bằng và phương án tái định cư; tiến độ, kế hoạch đầu tư. Vậy nên, qua quá trình giám sát, họ cũng không phân biệt được đúng hay sai nên không đưa ra kiến nghị hoặc chỉ có kiến nghị chung chung, từ đó dẫn đến hiệu quả giám sát không đạt được như kỳ vọng [[19]](#footnote-19). Ba là, BGSĐTCĐ là chủ thể được người dân ủy quyền và do đó phải chịu trách nhiệm về hoạt động của mình với người dân. Đồng thời, thành viên BGSĐTCĐ ngoài đại diện người dân trên địa bàn còn có đại diện UBMTTQVN cấp xã và Thanh tra nhân dân, chẳng những có trách nhiệm với người dân mà còn phải có trách nhiệm với cơ quan chủ quản. Do vậy, nếu pháp luật quy định nội dung giám sát rộng và hiệu quả giám sát phụ thuộc vào năng lực của BGSĐTCĐ, tức họ chỉ giám sát trong phạm vi những nội dung mà họ biết, thì sẽ rất khó xác định mức độ hoàn thành nghĩa vụ của BGSĐTCĐ đối với người dân và với cơ quan chủ quản. Hơn nữa, thực tế rất khó xác định việc “biết hay không biết” trong quá trình giám sát để đánh giá mức độ hoàn thành nghĩa vụ của BGSĐTCĐ. Với những lập luận trên, theo tác giả, chúng ta nên cân nhắc lại quy định về nội dung giám sát của BGSĐTCĐ đối với dự án PPP.

Tóm lại, qua phân tích quyền giám sát của cộng đồng đối với dự án PPP, có thể rút ra một số vấn đề còn bất cập và cần tiếp tục được thảo luận thêm như sau:

(i) Về hình thức giám sát trực tiếp, ý thức pháp luật của người dân về quyền giám sát và cách thức thực hiện quyền giám sát đối với dự án PPP còn hạn chế. Đồng thời, các kênh thông tin về dự án PPP vẫn chưa được hoàn thiện và người dân cũng chưa biết/ chưa thể tiếp cận các kênh thông tin này để phục vụ cho việc giám sát của mình.

(ii) Về hình thức giám sát gián tiếp, nhận thức của BGSĐTCĐ – chủ thể được người dân ủy quyền giám sát – vẫn chưa cao, động lực giám sát không rõ ràng. Ngoài ra, nội dung giám sát quá rộng không tương xứng với năng lực giám sát của thành viên BGSĐTCĐ dẫn đến hiệu quả giám sát của chủ thể này bị hạn chế.

**3.2. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả giám sát của cộng đồng đối với dự án đối tác công tư**

Trên cơ sở những vấn đề còn bất cập liên quan đến hiệu quả hoạt động giám sát của cộng đồng như đã phân tích ở phần 3.1, tác giả sẽ đưa ra một số quan điểm cá nhân nhằm giải quyết phần nào những vấn đề bất cập này, cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, về hình thức giám sát trực tiếp.

Để nâng cao ý thức của người dân về quyền giám sát của mình, cần tuyên truyền cho người dân hiểu rằng việc giám sát là cách để tự bảo vệ quyền lợi của chính họ, đặc biệt là người dân sống tại địa bàn triển khai dự án/ sử dụng dịch vụ từ dự án. Cách thức tuyên truyền phù hợp nhất trong bối cảnh công nghệ thông tin phát triển như hiện nay đó là thông qua các kênh truyền hình quốc gia/ địa phương nơi có dự án hoặc báo chí. Thực tế, trong thời gian qua, đã có rất nhiều chương trình ý nghĩa được lan tỏa đến cộng đồng thông qua các kênh này, chứng tỏ đây là kênh tuyên truyền hiệu quả nếu được áp dụng đúng cách. Song song đó, radio cũng là một kênh tuyên truyền hiệu quả đối với nhóm đối tượng thường xuyên sử dụng dịch vụ từ dự án PPP, đó là tài xế. Thông qua các kênh này, cộng đồng sẽ hiểu rõ hơn về quyền giám sát trực tiếp của mình cũng như cách thức giám sát gián tiếp thông qua BGSĐTCĐ. Ngoài việc tuyên truyền để nâng cao ý thức pháp luật cho người dân, các phương tiện truyền thông cũng là công cụ giúp người dân phản ánh những vấn đề vướng mắc, tiêu cực mà họ biết được trong quá trình giám sát của mình, từ đó tạo áp lực với cơ quan chức năng, nhà đầu tư để cải thiện những vấn đề tiêu cực đó. Theo khảo sát ở một số nước trên thế giới, vai trò của cơ quan báo chí và các phương tiện truyền thông là rất lớn trong việc công khai các vấn đề sai phạm, tác động đến cơ quan chức năng để xử lý sai phạm, răn đe nhà đầu tư vi phạm cũng như tránh tình trạng bưng bít thông tin nhằm bao che sai phạm của dự án [[20]](#footnote-20).

Song song với giải pháp tuyên truyền để người dân tích cực thực hiện quyền giám sát, cũng cần chú trọng thêm giải pháp để giúp người dân tiếp cận thông tin từ dự án nhằm phục vụ cho việc giám sát. Giải pháp này phù hợp với quan điểm được đưa ra trong lý thuyết về thông tin bất đối xứng [[21]](#footnote-21). Theo đó, lý thuyết này cho rằng trong một xã hội không có thông tin đầy đủ thì người có thông tin sẽ lợi dụng lợi thế của mình để gây thiệt hại cho những người không có thông tin. Để hạn chế tình trạng trên, pháp luật phải can thiệp để các bên có đủ các thông tin cần thiết. Quay trở lại giải pháp giúp người dân tiếp cận thông tin về dự án PPP, theo tác giả, cần tiếp tục hoàn thiện Cổng thông tin về các dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư và Trang thông tin điện tử đầu tư theo hình thức đối tác công tư. Cụ thể, cần cân nhắc một số vấn đề sau trong quá trình hoàn thiện các cổng thông tin. Một là, cập nhật đầy đủ các dự án PPP trong tất cả các lĩnh vực, không riêng lĩnh vực giao thông. Ở thời điểm hiện tại, có thể lý giải rằng dự án PPP giao thông đang chiếm tỷ lệ rất lớn trong toàn bộ các dự án PPP và việc xây dựng cổng thông tin về dự án PPP giao thông là bước đầu tiên trong nỗ lực minh bạch hóa dự án PPP của Chính phủ, nhưng trong thời gian tới khi mô hình PPP đã phát triển hơn và mở rộng sang các lĩnh vực khác thì thiết nghĩ cần tiến tới bổ sung thông tin về dự án PPP trong các lĩnh vực khác. Hai là, khi cung cấp thông tin từng dự án cụ thể, cần giải thích chi tiết hơn về mục tiêu của dự án và lợi ích xã hội dự kiến sẽ đạt được khi thực hiện dự án. Đây chính là thông tin quan trọng để người dân hiểu rõ hơn về lợi ích mà họ nhận được khi phải chấp nhận trả phí dịch vụ cho dự án. Nếu được, có thể cung cấp thêm thông tin về dự án đầu tư công song song với dự án PPP mà người dân có thể lựa chọn nếu không muốn sử dụng dịch vụ từ dự án PPP. Ba là, cần có thêm thông tin liên hệ của chủ thể có trách nhiệm tiếp nhận ý kiến đóng góp của người dân đối với dự án PPP, chẳng hạn thông tin về thành viên BGSĐTCĐ phụ trách giám sát dự án đó. Bốn là, cần công bố hợp đồng dự án để người dân nắm thông tin về những cam kết giữa nhà nước và nhà đầu tư, quyền lợi/ nghĩa vụ mà nhà đầu tư được hưởng/ phải thực hiện đối với dự án. Mặc dù theo quy định của Nghị định 63/2018/NĐ-CP, hợp đồng dự án sau khi được ký kết phải được công khai trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia [[22]](#footnote-22), nhưng theo tác giả, thay vì công khai thông tin ở nhiều nơi như hiện nay thì nên cân nhắc việc quy thông tin của từng dự án về cùng một đầu mối để người dân tiện theo dõi. Song song với việc hoàn thiện cổng thông tin, cũng cần chú trọng thêm vấn đề tuyên truyền để người dân biết về các cổng thông tin này. Biện pháp tuyên truyền tương tự như các biện pháp đã đề cập ở kiến nghị trên.

Trên đây là một số giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát trực tiếp của cộng đồng đối với dự án PPP. Mặc dù các giải pháp này không có nhiều giá trị về mặt pháp lý nhưng nếu thực hiện tốt thì có thể sẽ mang lại kết quả tích cực cho công tác giám sát. Pháp luật đã quy định BGSĐTCĐ có trách nhiệm tiếp nhận các thông tin do công dân phản ánh để gửi tới các cơ quan quản lý [[23]](#footnote-23). Điều này có nghĩa rằng ngoài việc BGSĐTCĐ tự mình tổ chức thực hiện giám sát theo chương trình, kế hoạch đã đề ra thì thông tin do công dân phản ánh cũng là một kênh quan trọng để góp phần minh bạch hóa dự án PPP. Sự kết hợp hài hòa giữa hai hình thức giám sát trực tiếp và gián tiếp sẽ mang lại hiệu quả cao hơn cho công tác giám sát.

*Thứ hai*, về hình thức giám sát gián tiếp.

Để nâng cao nhận thức và động lực giám sát của BGSĐTCĐ, thiết nghĩ cần cho họ những lợi ích thiết thực cộng với chế tài nghiêm khắc. Giải pháp này phù hợp với quan điểm của Ronald Coase được đưa ra trong học thuyết về đại diện[[24]](#footnote-24) . Theo đó, để người đại diện (agent) thực hiện tốt nhiệm vụ của mình thì người chủ (principal) phải áp dụng song song cơ chế đãi ngộ thích hợp với biện pháp chế tài nghiêm khắc. Trong đó, cơ chế đãi ngộ có thể là thù lao, tiền thưởng và cơ hội thăng tiến trong nghề nghiệp; còn chế tài có thể là trách nhiệm pháp lý tương xứng khi họ không thực hiện đúng nhiệm vụ được giao. Cụ thể, về kinh phí hoạt động của BGSĐTCĐ, hiện nay định mức là tối thiểu 5 triệu đồng/ năm[[25]](#footnote-25) . Có thể nhận thấy rằng mức kinh phí này khá hạn hẹp và không khuyến khích hoạt động của BGSĐTCĐ. Để cải thiện tình trạng này, có quan điểm cho rằng cần xác định mức thù lao cho BGSĐTCĐ bằng tỷ lệ phần trăm trên giá trị công trình dự án mà họ giám sát và thù lao này do Ban quản lý dự án chi trả[[26]](#footnote-26) . Tuy nhiên, theo quan điểm của tác giả, giải pháp này có thể sẽ làm ảnh hưởng quyền lợi của nhà đầu tư, dù cho nhà đầu tư không vi phạm thì vẫn phải trả thù lao giám sát là không hợp lý. Thiết nghĩ, mức thù lao cho BGSĐTCĐ vẫn do ngân sách nhà nước cân đối, nhưng nên quy định mức thưởng cho BGSĐTCĐ nếu phát hiện vi phạm. Khoản tiền thưởng này có thể được trích từ khoản tiền phạt vi phạm hành chính mà nhà đầu tư vi phạm phải nộp vào ngân sách nhà nước. Điều này một mặt khuyến khích BGSĐTCĐ tích cực giám sát, mặt khác răn đe nhà đầu tư vi phạm. Về cơ hội thăng tiến trong nghề nghiệp, chỉ áp dụng riêng đối với thành viên BGSĐTCĐ là đại diện UBMTTQVN cấp xã và đại diện Thanh tra nhân dân. Nếu họ thực hiện tốt nhiệm vụ của mình thì đây sẽ là một cơ hội để họ có thể được tin tưởng giữ những vị trí khác trong các cơ quan Đảng, Nhà nước. Đương nhiên, việc thăng tiến trong nghề nghiệp là kết quả của cả một quá trình phấn đấu ở những vị trí công việc khác nhau, nhưng thiết nghĩ vị trí thành viên BGSĐTCĐ cũng là một bước để xem xét toàn bộ quá trình công tác. Song song với lợi ích mà BGSĐTCĐ có thể nhận được từ hoạt động giám sát, cũng cần có chế tài tương xứng đối với các thành viên BGSĐTCĐ nếu họ không hoàn thành nhiệm vụ. Hiện nay, pháp luật đã có quy định vấn đề này, đó là thành viên BGSĐTCĐ có thể bị bãi nhiệm nếu họ không hoàn thành nhiệm vụ hoặc không còn được nhân dân tín nhiệm [[27]](#footnote-27). Theo tác giả, đây cũng là một chế tài phù hợp và đương nhiên khi thành viên BGSĐTCĐ bị bãi nhiệm thì cơ hội thăng tiến của họ cũng sẽ bị ảnh hưởng. Điều này đã đủ sức răn đe đối với thành viên BGSĐTCĐ không thực hiện tốt nhiệm vụ.

Về nội dung giám sát, như đã trình bày, nội dung giám sát theo quy định pháp luật hiện hành quá rộng, dẫn đến tình trạng BGSĐTCĐ không đủ khả năng để giám sát. Để khắc phục tình trạng này, cũng đã có một số giải pháp được áp dụng ở một số địa phương, trong đó có giải pháp là Thanh tra và UBMTTQVN phối hợp thành lập các địa chỉ tư vấn thường trực (bao gồm thanh tra viên và chuyên viên của hai cơ quan này) để tiếp nhận, tư vấn, hỗ trợ theo yêu cầu của các BGSĐTCĐ trên địa bàn[[28]](#footnote-28) . Đây cũng là một giải pháp hữu ích khắc phục phần nào nguyên nhân dẫn đến tình trạng hoạt động kém hiệu quả của BGSĐTCĐ đó là thiếu kiến thức về đầu tư xây dựng, thiếu nghiệp vụ giám sát và thiếu kiến thức pháp luật liên quan đến quyền và phạm vi giám sát của mình. Tuy nhiên, theo quan điểm của tác giả, bên cạnh giải pháp trên, pháp luật cũng nên chú trọng vào tính hiệu quả của việc giám sát hơn là quy định một cách tràn lan mà không thực hiện được trên thực tế. Với hoạt động giám sát cộng đồng, chúng ta không thể đòi hỏi quá cao, quá chuyên sâu khi mà tiêu chuẩn đối với thành viên BGSĐTCĐ không cao cũng như mức thù lao cho họ không quá lớn. Vậy nên, theo tác giả, pháp luật cần giới hạn lại nội dung giám sát của BGSĐTCĐ đối với dự án PPP. Theo đó, nội dung giám sát chỉ nên bao gồm một số vấn đề quan trọng mà người dân đặc biệt quan tâm như sau: (i) sự cần thiết của dự án PPP so với nhu cầu của người dân; (ii) tính hợp lý trong việc tổ chức thu phí của nhà đầu tư đối với những dự án thu phí trực tiếp từ người sử dụng dịch vụ (vị trí đặt trạm thu phí, mức phí); (iii) chất lượng dịch vụ được cung cấp; (iv) sự phù hợp trong việc sử dụng quỹ đất công để thanh toán cho dự án BT; (v) vấn đề bảo vệ môi trường trong quá trình xây dựng, vận hành dự án. Thiết nghĩ, đây là những vấn đề nóng gây bức xúc dư luận trong thời gian qua và cũng nằm trong khả năng giám sát của BGSĐTCĐ. Sở dĩ tác giả cho rằng những nội dung liệt kê trên phù hợp với khả năng giám sát của BGSĐTCĐ là vì đây không phải là những nội dung đòi hỏi chuyên môn quá sâu. BGSĐTCĐ có thể giám sát bằng cách tiến hành thu thập thông tin thông qua khảo sát/ nhận phản ánh từ người dân; nắm các thông tin cơ bản của dự án (địa điểm xây dựng, phạm vi dự án, vị trí đặt trạm thu phí, vốn đầu tư, mức phí…); so sánh giá trị quyền sử dụng đất dùng để thanh toán cho nhà đầu tư dự án BT với giá trị hợp đồng BT; quan sát, kiểm tra hoạt động xây dựng, vận hành dự án với sự thay đổi của môi trường xung quanh. Dù hiệu quả giám sát có thể không tốt so với những người có chuyên môn sâu trong lĩnh vực đầu tư của dự án nhưng nếu có sự kiểm tra, giám sát một cách nghiêm túc, BGSĐTCĐ có thể phát hiện ra những điểm bất thường, từ đó kiến nghị với các cơ quan chức năng để làm rõ. Riêng về những nội dung đòi hỏi sự chuyên sâu thì nhiệm vụ giám sát nên thuộc về các cơ quan chức năng và nó thuộc một mô-đun khác trong cơ chế giám sát. BGSĐTCĐ chỉ nên giám sát với tư cách người dân và làm cầu nối giữa người dân với nhà đầu tư và cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Với quy định theo hướng này, thiết nghĩ hiệu quả giám sát sẽ được cải thiện bởi BGSĐTCĐ sẽ chủ động thực hiện quyền giám sát của mình dựa trên những thông tin thu thập từ người dân và thông tin tham khảo từ hệ thống mạng đấu thầu quốc gia, Cổng thông tin điện tử về dự án PPP mà không cần sự hỗ trợ quá lớn từ phía cơ quan chức năng hay nhà đầu tư. Điều này sẽ khắc phục được tình trạng các cơ quan chức năng/ nhà đầu tư không có thái độ hợp tác với BGSĐTCĐ trong việc cung cấp thông tin liên quan đến dự án. Mặt khác, việc giới hạn phạm vi giám sát phù hợp với năng lực cộng với việc áp dụng chế tài nghiêm khắc sẽ giúp nâng cao tinh thần trách nhiệm của thành viên BGSĐTCĐ, đặc biệt là đại diện UBMTTQVN cấp xã và Thanh tra nhân dân. Điều này cũng sẽ khắc phục được cách làm hình thức lâu nay bởi họ cho rằng mình không đủ năng lực để giám sát và do đó việc không phát hiện ra sai phạm của dự án là đương nhiên. Bên cạnh đó, việc quy định nội dung giám sát phù hợp với năng lực sẽ giúp các cơ quan chức năng đánh giá chính xác kết quả thực hiện nhiệm vụ của BGSĐTCĐ, hơn là quy định tràn lan không tương xứng với năng lực thì chắc chắn BGSĐTCĐ sẽ không hoàn thành nhiệm vụ. Mặc dù việc giới hạn nội dung giám sát có thể đồng nghĩa với việc giới hạn “quyền” của BGSĐTCĐ nhưng thiết nghĩ việc giám sát không chỉ là quyền mà còn là trách nhiệm của BGSĐTCĐ, nên cũng cần chú trọng đến yếu tố tương xứng giữa nội dung giám sát với khả năng giám sát để có cơ sở đánh giá mức độ hoàn thành nghĩa vụ của thành viên BGSĐTCĐ. Riêng đối với hình thức giám sát trực tiếp của người dân, pháp luật không quy định cụ thể về nội dung giám sát và điều này cũng không cần thiết bởi việc giám sát chỉ đơn thuần là quyền của người dân.

**4. KẾT LUẬN**

Từ kết quả nghiên cứu, có thể nhận thấy rằng hoạt động giám sát của cộng đồng đối với dự án PPP hiện nay vẫn còn chưa được chú trọng đúng mức và chưa đạt được hiệu quả cao, cả hoạt động giám sát trực tiếp và giám sát gián tiếp. Theo đánh giá, giám sát chính khâu yếu nhất trong hoạt động triển khai mô hình PPP ở nước ta hiện nay. Đây chính là nguyên nhân chính dẫn đến nhiều sai phạm diễn ra trong thời gian qua, gây bức xúc và mất lòng tin của người dân đối với dự án PPP – một loại dự án mà bản chất của nó hoàn toàn tốt đẹp và phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của những nước đang phát triển như Việt Nam. Trong giới hạn của bài viết này, tác giả chỉ trình bày một số vấn đề còn tồn đọng trong hoạt động giám sát đầu tư cộng đồng đối với dự án PPP. Tuy nhiên, đây chỉ là một mô-đun trong cơ chế giám sát. Do vậy, để hoạt động giám sát dự án PPP đạt được hiệu quả toàn diện thì các mô-đun khác (giám sát của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, của nhà đầu tư) cũng cần được tiếp tục nghiên cứu thêm./.

**TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Nghị định 84/2015/NĐ-CP của Chính phủ về giám sát, đánh giá đầu tư.
2. Nghị định 63/2018/NĐ-CP của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư.
3. Thông tri 25/TTr-MTTW-BTT ngày 10/8/2017 của Ủy ban trung ương Mặt trận tổ quốc Việt Nam hướng dẫn về tổ chức và hoạt động của Ban thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng tại xã, phường, thị trấn.
4. Nguyễn Huy Chí (2011), “Thực hiện quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng”, Tổ chức nhà nước, 10, tr. 47-48.
5. Phạm Trí Hùng (2013), “Đề xuất đóng góp cho dự thảo Luật doanh nghiệp (sửa đổi) từ góc độ kinh tế học pháp luật”, Khoa học pháp lý, (02), tr. 16.
6. Đặng Thị Kim Ngân (2018), “Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng”, Thanh tra, 08, tr. 29-32.
7. Trần Hữu Quang (2015), “Tăng cường năng lực giám sát của các ban giám sát đầu tư cộng đồng góp phần phòng, chống tham nhũng trong các công trình, dự án đầu tư ở cơ sở”, Thanh tra, 10, tr. 28-30.
8. Phạm Quốc Trường (2015), “Khung chính sách cho mô hình hợp tác công tư ở Việt Nam”, Tài chính, 09, tr. 89-91.
9. Ying-hui Jian, Dan Xu, “Research on the Optimal Supervision Level of Government in Highway Under PPP Model”, The 19th International Conference on Industrial Engineering and Engineering Management, Berlin, Germany, 2013, pp. 141-149.
10. Sandro Cabral, Sergio G. Lazzarini, Paulo Furquim de Azevedo (2010), “Private operation with public supervision: evidence of hybrid modes of governance in prisons”, Public Choice, pp. 281-293.
11. Nguyễn Đức Thành, Đinh Tuấn Minh, “Đổi mới thể chế, cơ chế và những giải pháp chấn chỉnh, hoàn thiện, tái cấu trúc lĩnh vực đầu tư công”, http://dl.ueb.vnu.edu.vn/bitstream/1247/10700/1/Doi%20moi%20the%20che%20linh%20vuc%20dau%20tu%20cong.pdf, truy cập ngày 26/4/2019.
12. http://baotayninh.vn/cung-co-hoat-dong-giam-sat-dau-tu-cua-cong-dong-a107569.html, truy cập ngày 18/4/2019.
13. http://muasamcong.mpi.gov.vn
14. http://ppp.mt.gov.vn
15. http://ppp.mpi.gov.vn

1. Nghiên cứu sinh, Trường Đại học Kinh tế - Luật, Email: nhuctt1680107@sdh.uel.edu.vn [↑](#footnote-ref-1)
2. Ying-hui Jian, Dan Xu, “*Research on the Optimal Supervision Level of Government in Highway Under PPP Model*”, The 19th International Conference on Industrial Engineering and Engineering Management, Berlin, Germany, 2013, pp. 141-149. [↑](#footnote-ref-2)
3. Phạm Quốc Trường (2015), “*Khung chính sách cho mô hình hợp tác công tư ở Việt Nam*”, Tài chính, 09, tr. 89-91. [↑](#footnote-ref-3)
4. Nguyễn Huy Chí (2011), *“Thực hiện quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng”,* Tổ chức nhà nước, 10, tr. 47-48. [↑](#footnote-ref-4)
5. Đặng Thị Kim Ngân (2018), “*Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng*”, Thanh tra, 08, tr. 29-32. [↑](#footnote-ref-5)
6. Trần Hữu Quang (2015), “*Tăng cường năng lực giám sát của các ban giám sát đầu tư cộng đồng góp phần phòng, chống tham nhũng trong các công trình, dự án đầu tư ở cơ sở*”, Thanh tra, 10, tr. 28-30. [↑](#footnote-ref-6)
7. Khoản 1 Điều 50 Nghị định 84/2015/NĐ-CP ngày 30/9/2015 của Chính phủ về giám sát và đánh giá đầu tư. [↑](#footnote-ref-7)
8. Dẫn theo: Nguyễn Đức Thành, Đinh Tuấn Minh, “Đổi mới thể chế, cơ chế và những giải pháp chấn chỉnh, hoàn thiện, tái cấu trúc lĩnh vực đầu tư công”, http://dl.ueb.vnu.edu.vn/bitstream/1247/10700/1/Doi%20moi%20the%20che%20linh%20vuc%20dau%20tu%20cong.pdf, truy cập ngày 26/4/2019. [↑](#footnote-ref-8)
9. Xem thêm các hình thức góp vốn của nhà nước vào dự án PPP và nguồn bố trí vốn nhà nước tại Điều 11 Nghị định 63/2018/NĐ-CP ngày 04/5/2018 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư [↑](#footnote-ref-9)
10. Điểm a Khoản 1 Điều 51 Nghị định 84/2015/NĐ-CP. [↑](#footnote-ref-10)
11. Khoản 3 Điều 51 Nghị định 84/2015/NĐ-CP. [↑](#footnote-ref-11)
12. Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia do Bộ Kế hoạch và Đầu tư quản lý tại địa chỉ http://muasamcong.mpi.gov.vn. Đây là nơi đăng tải các thông tin về kế hoạch đấu thầu, quy trình đấu thầu và kết quả lựa chọn nhà thầu, giúp kết nối những người sử dụng (gồm bên mời thầu và nhà thầu) với nhau, đồng thời minh bạch thông tin trong quá trình đấu thầu. Hiện nay hệ thống bao gồm 4 chức năng: (i) Cổng thông tin (Portal); (ii) Quản lý người dùng (User Management); (iii) Đấu thầu điện tử (e-Bidding); và (iv) Hỗ trợ người dùng (Call Center). [↑](#footnote-ref-12)
13. Xem thêm: Điều 21, 25, 41 Nghị định 63/2018/NĐ-CP.

    Riêng đối với hợp đồng dự án, Nghị định 63/2018/NĐ-CP bắt buộc công bố thông tin trên hệ thống mạng đấu thầu quốc gia trong khi Nghị định 15/2015/NĐ-CP trước đó không có quy định. Do vậy, chỉ những dự án được ký kết từ thời điểm Nghị định 63/2018/NĐ-CP có hiệu lực (ngày 19/6/2018) thì mới bắt buộc công bố thông tin về hợp đồng. Tuy nhiên, pháp luật vẫn khuyến khích nhà đầu tư công bố những hợp đồng được ký kết trước đó nhằm tạo sự minh bạch và tạo sự đồng thuận của người dân đối với dự án PPP. [↑](#footnote-ref-13)
14. Cổng thông tin điện tử về các dự án PPP do Bộ GTVT quản lý tại địa chỉ http://ppp.mt.gov.vn. Website này được xây dựng nhằm nâng cao hơn nữa chất lượng và hiệu quả công tác truyền thông của Bộ GTVT; cung cấp các thông tin cơ bản về các dự án đầu tư theo hình thức PPP; quy trình thực hiện; liên kết, tích hợp các kênh thông tin, các ứng dụng của các cơ quan, đơn vị thuộc Bộ GTVT; phục vụ công tác quản lý nhà nước và cung cấp thông tin đầy đủ, kịp thời, công khai, minh bạch cho người dân, doanh nghiệp. Nội dung và cấu trúc Cổng thông tin gồm 10 chuyên trang, chuyên mục. Trong đó, có 3 chuyên trang, chuyên mục đặc biệt, đó là: (i) Công bố Danh mục dự án, Sơ tuyển lựa chọn nhà đầu tư, thông tin đấu thầu; (ii) đang triển khai xây dựng, dự án vận hành khai thác; và (iii) Nhà đầu tư, văn bản. [↑](#footnote-ref-14)
15. Trang thông tin điện tử đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) do Bộ Kế hoạch và Đầu tư quản lý tại địa chỉ http://ppp.mpi.gov.vn. Website này cung cấp các văn bản hướng dẫn về PPP và công bố các dự án về PPP. [↑](#footnote-ref-15)
16. Đặng Thị Kim Ngân (2018), tlđd số 4. [↑](#footnote-ref-16)
17. Khoản 1 Điều 50 Nghị định 84/2015/NĐ-CP. [↑](#footnote-ref-17)
18. Điểm a Khoản 1 Điều 51 Nghị định 84/2015/NĐ-CP. [↑](#footnote-ref-18)
19. Xem thêm: Trần Hữu Quang (2015), tlđd số 5.

    Mặc dù bài viết của tác giả Trần Hữu Quang chỉ phân tích hiệu quả giám sát của BGSĐTCĐ đối với các dự án đầu tư công nhưng có thể nói rằng đây cũng là tình trạng chung của các BGSĐTCĐ, bởi đặc điểm của dự án đầu tư công cũng tương tự dự án PPP và nội dung giám sát cả hai loại dự án trên đều cùng được quy định tại Điều 50 Nghị định 84/2015/NĐ-CP. [↑](#footnote-ref-19)
20. Sandro Cabral, Sergio G.Lazzarini, Paulo Furquim de Azevedo (2010), “Private operation with public supervision: evidence of hybrid modes of governance in prisions”, Public Choice, pp.281-293. [↑](#footnote-ref-20)
21. Lý thuyết về thông tin bất đối xứng được đề cập bởi nhà kinh tế học người Mỹ George Akerlof trong bài báo “The Market of Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism” năm 1970, sau đó được phát triển bởi Michael Spence và Joseph Stiglitz. Các tác giả trên đã đạt giải Nobel kinh tế năm 2001 cho những nghiên cứu về lý thuyết bất đối xứng thông tin. [↑](#footnote-ref-21)
22. Điều 41 Nghị định 63/2018/NĐ-CP. [↑](#footnote-ref-22)
23. Điểm a Khoản 3 Điều 51 Nghị định 84/2015/NĐ-CP. [↑](#footnote-ref-23)
24. Học thuyết này được Ronald Coase đưa ra trong bài viết nổi tiếng “*The Nature of the Firm*” năm 1930. [↑](#footnote-ref-24)
25. Điểm a Khoản 5 Điều 54 Nghị định 84/2015/NĐ-CP.

    Cần lưu ý rằng mức kinh phí này được bố trí cho hoạt động giám sát tất cả các dự án đầu tư trên địa bàn xã trong 1 năm, không áp dụng cho từng dự án. [↑](#footnote-ref-25)
26. http://baotayninh.vn/cung-co-hoat-dong-giam-sat-dau-tu-cua-cong-dong-a107569.html, truy cập ngày 18/4/2019. [↑](#footnote-ref-26)
27. Xem thêm các trường hợp bãi nhiệm và trình tự bãi nhiệm thành viên BGSĐTCĐ tại Điểm 1.5.1 Thông tri 25/TTr-MTTW-BTT ngày 10/8/2017 của Ủy ban trung ương Mặt trận tổ quốc Việt Nam hướng dẫn về tổ chức và hoạt động của Ban thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng tại xã, phường, thị trấn. [↑](#footnote-ref-27)
28. Xem thêm: Trần Hữu Quang (2015), tlđd số 5. [↑](#footnote-ref-28)