

**QUYỀN GIÁM SÁT ĐẦU TƯ CỦA CÔNG DÂN TRONG  
ĐẦU TƯ XÂY DỰNG KẾT CẤU HẠ TẦNG**

**CHÂU PHỤNG CHI\***

*Ngày nhận bài: 22/04/2023*

*Ngày phản biện: 12/05/2023*

*Ngày đăng bài: 30/06/2023*

***Tóm tắt:***

Giám sát đầu tư được pháp luật Việt Nam ghi nhận là một trong những nội dung cần thực hiện trong công tác quản lý nhà nước về đầu tư. Trách nhiệm thực hiện hoạt động giám sát đầu tư thuộc về chủ đầu tư và các cơ quan quản lý nhà nước. Ngoài ra, pháp luật Việt Nam còn ghi nhận quyền giám sát đầu tư của công dân thông qua hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng. Tuy nhiên, hiệu quả của hoạt động giám sát cộng đồng đối với các dự án đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng, đặc biệt là theo phương thức đối tác công tư (PPP) còn là vấn đề có nhiều quan điểm khác nhau.

Bài viết này phân tích các quy định pháp luật về hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng tại Việt Nam. Qua đó, chỉ rõ những tồn tại, hạn chế về hiệu quả của hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng đối với các dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng theo phương thức đối tác công tư. Đồng thời đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát cộng đồng từ thực

***Abstracts:***

Investment supervision is recommended by Vietnamese law as one of the necessary statements that need to be implied in investment management. Responsibility for implementing investment supervision activities is assigned to investors and state agencies. In addition, Vietnamese law also recognizes the right of citizens to supervise investment through the supervision of the community. However, the effectiveness of the supervision of the community in infrastructure investment cause some inconvenience issues with different point of view due to the PPP complications.

This article analyzes the legal provisions on community surveillance activities in Vietnam. Thereby, pointing out the shortcomings and limitations in the effectiveness of community surveillance in monitoring infrastructure investment. Also, it proposes solutions to improve the effectiveness of community supervision

---

\*TS., Ủy ban Nhân dân Quận 1, TP.Hồ Chí Minh; Email: cpchi.q1@tphcm.gov.vn

tiễn thi hành pháp luật về quyền giám sát đầu tư của công dân.

activities from the practice of law enforcement on citizens' right to investment supervision.

**Từ khóa:**

giám sát đầu tư; giám sát cộng đồng; quyền giám sát đầu tư của công dân.

**Keywords:**

investment supervision; community surveillance; citizens' right to supervise investment.

## 1. Đặt vấn đề

Một trong những nguyên tắc thu hút hiệu quả đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng là nhà nước cần đảm bảo hài hòa lợi ích giữa nhà nước, nhà đầu tư và cộng đồng. Nếu không cân bằng được những lợi ích trên thì hoạt động thu hút đầu tư vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng trong nhiều trường hợp có thể vì lợi ích kinh tế mà bỏ qua hiệu quả xã hội. Vì vậy, cần có cơ chế đảm bảo việc tuân thủ các quy định pháp luật về quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của các bên trong hoạt động đầu tư. Theo đó, hoạt động giám sát đầu tư được pháp luật Việt Nam ghi nhận là một trong những nội dung cần được thực hiện trong hoạt động đầu tư nhằm đảm bảo sự tuân thủ pháp luật của chủ đầu tư và các tổ chức, cá nhân có liên quan. Vai trò của hoạt động giám sát không chỉ quan trọng đối với các dự án đầu tư công mà kể cả các dự án có sự tham gia của đầu tư tư nhân như PPP chẳng hạn. Điều này đã được chứng minh trong bài viết “*Research on the Optimal Supervision Level of Government in Highway Under PPP Model*”<sup>1</sup> của nhóm tác giả Ying-hui Jian và Dan Xu. Nhóm tác giả 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 đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng xảy ra sai phạm sẽ lớn hơn nhiều so với chi phí mà Chính phủ và người dân bỏ ra để giám sát<sup>2</sup>. Do vậy, các nhà lập pháp luôn đề cao cơ chế giám sát như là một giải pháp mang tính bắt buộc nhằm góp phần đảm bảo hiệu quả đầu tư đạt được mục tiêu như mong muốn, đặc biệt là các dự án có tác động lớn đến xã hội như đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng.

<sup>1</sup> Jian Y., Xu D., *Research on the Optimal Supervision Level of Government in Highway Under PPP Model*. In: Qi E., Shen J., Dou R. (eds) *The 19th International Conference on Industrial Engineering and Engineering Management*. Springer, Berlin, Heidelberg, (2013).

<sup>2</sup> Cao Thị Thùy Như, “*Công khai thông tin dự án PPP phục vụ hoạt động giám sát của cộng đồng - bắt cập và kiến nghị*”, Tạp chí Công thương, (2020), tr 32-38.

Trách nhiệm thực hiện hoạt động giám sát đầu tư bao gồm hoạt động giám sát đầu tư của nhà nước, hoạt động tự giám sát của chủ đầu tư. Theo đó, mỗi nhóm chủ thể có nội dung, phạm vi giám sát khác nhau<sup>3</sup>. Bên cạnh đó, pháp luật Việt Nam còn ghi nhận quyền giám sát đầu tư của công dân thông qua hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng.

Quyền giám sát của người dân trong hoạt động đầu tư, bao gồm đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng xuất phát từ lý luận tham gia dân chủ, trong đó vai trò về sự tham gia của người dân trong quản lý công có ý nghĩa quan trọng không chỉ đối với hệ thống chính trị, các nhà quản lý mà còn góp phần thực hiện lợi ích của người dân. Thu hút hiệu quả đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng không ngoài mục tiêu hướng đến phục vụ sự phát triển kinh tế - xã hội, trong đó người dân vừa là đối tượng thụ hưởng các công trình, dịch vụ kết cấu hạ tầng, vừa là đối tượng có thể chịu sự tác động/ảnh hưởng nhất định đến quyền và lợi ích hợp pháp trong quá trình thực hiện đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, "*sự tham gia giúp người dân thể hiện, bày tỏ và thực hiện nhu cầu, lợi ích của bản thân, do đó liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của mỗi công dân*"<sup>4</sup>. Pháp luật Việt Nam ghi nhận sự tham gia của người dân trong hoạt động đầu tư bằng cách trao quyền giám sát đầu tư cho mỗi công dân. Tuy nhiên, việc thực quyền giám sát đầu tư của công dân đối với các dự án đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng trong thực tiễn còn nhiều trở ngại và bất cập; tính hiệu quả của hoạt động giám sát cộng đồng đối với các dự án đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng theo hình thức PPP cũng còn nhiều quan điểm khác nhau. Phần tiếp theo của bài viết sẽ phân tích các hạn chế, trở ngại từ thực tiễn đặt ra đối với cơ chế giám sát đầu tư của cộng đồng trong thời gian qua, đồng thời đề xuất các giải pháp khắc phục.

---

<sup>3</sup> Chương VI Nghị định 29/2021/NĐ-CP của Chính phủ quy định về trình tự, thủ tục thẩm định dự án quan trọng quốc gia và giám sát, đánh giá đầu tư.

- Chủ đầu tư; cơ quan ký kết hợp đồng dự án PPP và nhà đầu tư đối với các dự án PPP tự tổ chức thực hiện theo dõi, kiểm tra toàn bộ quá trình đầu tư dự án theo nội dung và các chỉ tiêu được phê duyệt nhằm bảo đảm mục tiêu và hiệu quả đầu tư;

- Cơ quan chủ quản, người có thẩm quyền quyết định đầu tư thực hiện theo dõi, giám sát dự án thuộc phạm vi quản lý

- Các cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư và cơ quan đăng ký đầu tư<sup>3</sup>; cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành thực hiện giám sát tập trung vào các nội dung như: việc chấp hành các chế độ báo cáo của chủ đầu tư, tiến độ thực hiện dự án, việc chấp hành quy định về quản lý đầu tư của các bên ký kết Hợp đồng dự án trong việc thực hiện Hợp đồng dự án, việc chấp hành biện pháp xử lý của chủ đầu tư, người có thẩm quyền quyết định đầu tư và chủ sử dụng, những khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện dự án, v.v...

<sup>4</sup> Nguyễn Trọng Bình & Nguyễn Thị Ngọc Oanh, "*Sự tham gia của người dân trong quản lý công*", Nghiên cứu lập pháp, số 1(377)- kỳ 1, (2019).

## 2. Vị trí, vai trò của giám sát cộng đồng trong hệ thống pháp luật giám sát đầu tư Việt Nam

“*Giám sát đầu tư*” là hoạt động theo dõi, kiểm tra đầu tư. *Giám sát đầu tư* gồm giám sát chương trình, dự án đầu tư và giám sát tổng thể đầu tư.<sup>5</sup> Giám sát dự án đầu tư theo pháp luật Việt Nam bao gồm nhiều hình thức. Mỗi hình thức giám sát có chủ thể, nội dung giám sát với chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền theo luật định; đồng thời phối hợp nhịp nhàng với nhau để vận hành hệ thống giám sát.

Giám sát của cộng đồng dân cư là một hình thức trong cơ chế giám sát được pháp luật ghi nhận. Sở dĩ giám sát của cộng đồng có vai trò quan trọng trong cơ chế giám sát dự án đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng vì họ chính là người vừa có quyền lợi, lại vừa có nghĩa vụ liên quan đến 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 nhiều hơn khi sử dụng công trình, dịch vụ kết cấu hạ tầng có chất lượng không tương xứng với khoản tiền được chi trả để sử dụng.

Chế định giám sát đầu tư của cộng đồng được ghi nhận lần đầu tiên tại Quyết định số 80/2005/QĐ-TTg ngày 18/4/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng, với phạm vi giám sát là các chương trình dự án sử dụng vốn nhà nước hoặc có sự đóng góp của cộng đồng trên địa bàn cấp xã. Hay nói cách khác, xuất phát điểm của hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng chủ yếu áp dụng đối với các chương trình, dự án có tác động/ảnh hưởng trực tiếp đến địa bàn khu dân cư ở phạm vi cấp xã như các hạng mục đầu tư cho chương trình nông thôn mới hoặc các dự án đầu tư công nhóm C thuộc thẩm quyền của Ủy ban Nhân dân (UBND) cấp xã chẳng hạn. Tác giả bài viết cho rằng, phạm vi giám sát như quy định tại Quyết định 80/2005/QĐ-TTg<sup>6</sup> là phù hợp với tính chất, mức độ và điều kiện hoạt động của Ban Giám sát đầu tư cộng đồng.

Tuy nhiên, với quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước là đảm bảo thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở và phát huy quyền giám sát của nhân dân đối với các dự án đầu tư, đặc biệt là các dự án có tác động trực tiếp đến đời sống kinh tế - xã hội thì việc phát huy quyền giám sát đầu tư của cộng đồng là cần thiết trong cân bằng giữa lợi ích của cộng đồng và chủ đầu tư. Điều 85 Nghị định 29/2021/NĐ-CP khẳng định “*công dân có quyền giám sát các dự án đầu tư thông qua Ban giám sát đầu tư của cộng đồng*”. Giám sát đầu tư của cộng đồng “*là hoạt động tự nguyện của dân cư sinh sống trên địa bàn xã, phường, thị*

<sup>5</sup> Điều 3 Nghị định 29/2021/NĐ-CP.

<sup>6</sup> Hiện nay đã hết hiệu lực thi hành.

trần (sau đây gọi chung là địa bàn cấp xã) nhằm theo dõi, kiểm tra việc chấp hành các quy định về quản lý đầu tư của cơ quan, đơn vị liên quan trong quá trình đầu tư; phát hiện, kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý các vi phạm về đầu tư (trừ các chương trình, dự án bí mật quốc gia theo quy định của pháp luật)<sup>7</sup>. Theo đó, hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng là một hình thức giám sát đầu tư được ghi nhận tại Điều 88 Luật PPP và Điều 74 Luật Đầu tư công 2019.

Nội dung giám sát đầu tư của cộng đồng đối với chương trình, dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước và dự án PPP bao gồm 6 nhóm nội dung được quy định tại Điều 74 Luật Đầu tư công 2019 và Điều 86 Nghị định 29/2021/NĐ-CP, tập trung vào sự chấp hành pháp luật về đầu tư của các cơ quan quản lý nhà nước, chủ đầu tư; tính công khai minh bạch của dự án nhằm đảm bảo hiệu quả đầu tư và lợi ích của cộng đồng trong quá trình thực hiện đầu tư, vận hành dự án<sup>8</sup>.

Hoạt động giám sát của cộng đồng được thực hiện thông qua Ban giám sát đầu tư của cộng đồng do Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (UBMTTQVN) cấp xã chủ trì thành lập. Theo đó, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng được quyền yêu cầu các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền trả lời và cung cấp các thông tin phục vụ yêu cầu giám sát theo quy định của pháp luật<sup>9</sup>.

Từ đó cho thấy, pháp luật đầu tư Việt Nam luôn ghi nhận quyền giám sát của cộng đồng trong quá trình thực hiện các dự án đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng, dù là đầu tư công hay đầu tư theo phương thức đối tác công tư. Dù vậy, trên thực tế, hoạt động giám sát

<sup>7</sup> Khoản 10 Điều 3 Nghị định 29/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ Quy định về trình tự, thủ tục thẩm định dự án quan trọng quốc gia và giám sát, đánh giá đầu tư

<sup>8</sup> Điều 74 Luật Đầu tư công 2019 và Điều 86 Nghị định 29/2021/NĐ-CP quy định nội dung giám sát đầu tư của cộng đồng bao gồm:

- a) Theo dõi, kiểm tra sự phù hợp của quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư với quy hoạch, kế hoạch đầu tư trên địa bàn xã theo quy định của pháp luật;
- b) Theo dõi, kiểm tra 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; xử lý chất thải, bảo vệ môi trường; đền bù, giải phóng mặt bằng và phương án tái định cư; tiến độ, kế hoạch đầu tư;
- c) Tình hình triển khai và tiến độ thực hiện các chương trình, dự án;
- d) Phát hiện những việc làm xâm hại đến lợi ích của cộng đồng; những tác động tiêu cực của dự án đến môi trường sinh sống của cộng đồng trong quá trình thực hiện đầu tư, vận hành dự án;
- đ) Phát hiện những việc làm gây lãng phí, thất thoát vốn, tài sản thuộc dự án;
- e) Việc thực hiện công khai, minh bạch trong quá trình đầu tư.

<sup>9</sup> Bao gồm các nội dung thông tin về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai; Yêu cầu các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan trả lời về các vấn đề thuộc phạm vi quản lý theo quy định của pháp luật; Yêu cầu chủ chương trình, chủ đầu tư trả lời, cung cấp các thông tin phục vụ việc giám sát đầu tư: Quyết định đầu tư; thông tin về chủ đầu tư, Ban quản lý dự án, địa chỉ liên hệ; tiến độ và kế hoạch đầu tư; diện tích chiếm đất và sử dụng đất; quy hoạch mặt bằng chi tiết và phương án kiến trúc; đền bù, giải phóng mặt bằng và phương án tái định cư; phương án xử lý chất thải và bảo vệ môi trường.

của UBMTTQVN và của cộng đồng còn nhiều hạn chế do vẫn còn tồn tại sự thiếu đồng bộ giữa các quy định pháp luật và sự thiếu hụt các thiết chế đảm bảo quyền này được thực thi hiệu quả trong thực tiễn.

### **3. Những hạn chế trong thực thi quyền giám sát đầu tư của công dân**

#### **3.1. Thông tin phục vụ giám sát thiếu công khai, minh bạch**

##### *(i) Về phạm vi công khai minh bạch thông tin*

Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 quy định 11 nội dung phải công khai minh bạch trong đầu tư công cũng như trách nhiệm thực hiện của các cơ quan, tổ chức có liên quan. Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư quy định 8 nội dung phải công bố trên hệ thống mạng đấu thầu quốc gia. Pháp luật về đầu tư công cũng quy định về hệ thống thông tin quốc gia và cơ sở dữ liệu về đầu tư công, các dự án đầu tư công không được giải ngân nếu không có danh mục và số liệu giao kế hoạch hàng năm trên hệ thống này<sup>10</sup>. Pháp luật đầu tư PPP quy định bộ, ngành, UBND cấp tỉnh công bố dự án, danh mục dự án trên hệ thống mạng đấu thầu quốc gia. Đây chính là những điều kiện thuận lợi để thực hiện quyền giám sát của cộng đồng. Tuy nhiên, pháp luật không quy định rõ cơ chế tiếp cận các nguồn thông tin này như thế nào.

Quyền tiếp cận thông tin đã được pháp luật Việt Nam ghi nhận tại Luật Tiếp cận thông tin 2016. Theo đó, cơ quan nhà nước có trách nhiệm công khai các thông tin được quy định tại khoản 1 Điều 17 Luật Tiếp cận thông tin<sup>11</sup>, đồng thời cho phép cung cấp thông tin thuộc phạm vi nêu trên cho người có yêu cầu (trong trường hợp này người yêu cầu cung cấp thông tin phải trả chi phí thực tế để in, sao, chụp và gửi thông tin). Do phạm vi điều chỉnh của Luật Tiếp cận thông tin hướng đến là các thông tin do cơ quan nhà nước tạo ra, vì vậy, trong nhiều trường hợp, các thông tin liên quan đến dự án đầu tư như quy hoạch mặt bằng chi tiết, phương án kiến trúc, xây dựng; xử lý chất thải, bảo vệ môi trường, tình hình triển khai và tiến độ thực hiện các chương trình, dự án...không thuộc đối tượng điều chỉnh của Luật Tiếp cận thông tin. Hay nói cách khác, quyền tiếp cận thông tin trong trường hợp này được hiểu là thông tin từ các cơ quan quản lý nhà nước, các thông tin liên quan đến quá trình thực hiện dự án do chủ đầu tư quản lý không thuộc phạm vi điều chỉnh

<sup>10</sup> Nghị định 40/2020/NĐ-CP ngày 6/4/2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đầu tư công.

<sup>11</sup> Khoản 1 Điều 17 Luật Tiếp cận thông tin quy định thông tin phải được công khai rộng rãi bao gồm “...Thông tin về danh mục dự án, chương trình đầu tư công, mua sắm công và quản lý, sử dụng vốn đầu tư công, tình hình và kết quả thực hiện kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công; thông tin về đấu thầu; thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giá đất; thu hồi đất; phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư liên quan đến dự án, công trình trên địa bàn...”

của Luật Tiếp cận thông tin. Như vậy, để thực hiện quyền giám sát đầu tư, công dân hoặc Ban Giám sát đầu tư cộng đồng phải chủ động tiếp cận thông tin đầu tư thông qua một kênh khác là hệ thống mạng đấu thầu quốc gia và hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia về đầu tư.

Đối với hệ thống mạng đấu thầu quốc gia và hệ thống thông tin cơ sở dữ liệu quốc gia về đầu tư công, việc công bố thông tin, dữ liệu về kế hoạch, chương trình, dự án, các báo cáo về đầu tư công và PPP chủ yếu phục vụ cho công tác quản lý nhà nước và chỉ phân quyền truy cập, tiếp cận thông tin cho các tổ chức, cá nhân có thẩm quyền. Thực tế, người dân không tham khảo và tiếp cận, truy cập được các thông tin, báo cáo trên hệ thống. Do đó, thực chất, dữ liệu này chỉ phục vụ được cho hoạt động giám sát của một số Đại biểu Quốc hội.

Ngoài ra, việc chấp hành các quy định về cập nhật thông tin dự án lên hệ thống thông tin quốc gia về đầu tư chưa được các chủ đầu tư và các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành thực nghiêm túc. Điển hình như trong số 15 dự án quan trọng quốc gia đang triển khai thực hiện thì chỉ có 1 dự án được cập nhật trên hệ thống thông tin, 14 dự án còn lại không có thông tin. Hoặc số liệu của các dự án PPP trên hệ thống thông tin chỉ ghi nhận được 37 cơ quan có báo cáo số liệu, nhiều cơ quan chưa báo cáo hoặc thực hiện báo cáo số liệu không đầy đủ, không chính xác. Số dự án sử dụng vốn nhà nước thực hiện báo cáo giám sát trên hệ thống thông tin chỉ đạt 43.2%<sup>12</sup>.

Thực trạng trên cho thấy, hoạt động giám sát của cộng đồng thiếu hiệu quả, có nguyên nhân chủ yếu từ việc thiếu quy định cụ thể, rõ ràng của pháp luật về cơ chế tiếp cận thông tin đối với các dự án đầu tư ngay từ giai đoạn lập, thẩm định dự án. Kể cả trong các giai đoạn tiếp theo của dự án việc cập nhật, nắm bắt thông tin cũng không được thực hiện kịp thời do phụ thuộc vào việc chấp hành chế độ thông tin báo cáo của các chủ đầu tư và các cơ quan chủ quản, dẫn đến công tác giám sát đầu tư của cộng đồng chủ yếu chỉ mang tính trực quan do còn bị động trong việc tập hợp tài liệu phục vụ cho hoạt động giám sát.

(ii) *Về trách nhiệm cung cấp thông tin*

Pháp luật quy định chủ trương trình, chủ đầu tư và Ban quản lý chương trình, dự án có trách nhiệm cung cấp đầy đủ, trung thực, kịp thời tài liệu liên quan đến việc triển khai

---

<sup>12</sup> Báo cáo số 4727/BKHĐT-GSTĐĐT ngày 23/7/2020 của Bộ Kế hoạch & Đầu tư tổng hợp công tác giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư năm 2019.

chương trình dự án<sup>13</sup>. Tuy nhiên, chưa quy định chế tài nếu các chủ thể nêu trên không phối hợp cung cấp hoặc cung cấp không đầy đủ thông tin theo yêu cầu của Ban Giám sát đầu tư cộng đồng.

Đối với các dự án đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng, đặc biệt là các dự án đầu tư theo hình thức PPP, để có thể thực hiện được việc giám sát thì chủ thể giám sát cần tiếp cận thông tin từ nhiều kênh, đặc biệt là hồ sơ tài liệu do chủ đầu tư cung cấp để có cơ sở đối chiếu với các thông tin được công khai từ phía cơ quan nhà nước (ví dụ như nội dung giám sát việc chấp hành quy định của pháp luật về đầu tư, xây dựng, đất đai, xử lý chất thải, bảo vệ môi trường), vì không loại trừ trường hợp chủ đầu tư cung cấp không đầy đủ hoặc chỉ cung cấp những thông tin có lợi cho một phía, ảnh hưởng đến hiệu quả giám sát.

Ngoài hệ thống mạng đấu thầu quốc gia là kênh thông tin đăng tải quyết định chủ trương đầu tư dự án và hợp đồng dự án theo quy định thì thông tin về dự án PPP còn được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ 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. Đây là hai kênh thông tin được xây dựng và triển khai thể hiện sự nỗ lực của Chính phủ trong việc minh bạch hóa dự án PPP. Các kênh này đã cung cấp tương đối chi tiết các thông tin cơ bản về dự án PPP 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... Các website cũng được thiết kế phù hợp giúp người dân dễ dàng tiếp cận. Tuy nhiên, thông tin được cập nhật còn rất hạn chế. Cụ thể, 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. 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 các dự án PPP 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<sup>14</sup>.

Theo kết quả khảo sát tại một nghiên cứu liên quan đến công khai thông tin dự án PPP phục vụ hoạt động giám sát của cộng đồng cho thấy 68% người được tham gia phỏng vấn cho biết họ quan tâm đến vấn đề giám sát dự án đầu tư PPP; 10% người được khảo sát

---

<sup>13</sup> Khoản 2 Điều 75, Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14.

<sup>14</sup> Cao Thị Thùy Như, “Công khai thông tin dự án PPP phục vụ hoạt động giám sát của cộng đồng - bất cập và kiến nghị”, Tạp chí Công thương,(2020), tr.32-38.



có biết về Ban Giám sát đầu tư cộng đồng nhưng không biết cách tiếp cận với Ban này như thế nào; 62% người được khảo sát không biết Cổng thông tin điện tử về các dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư<sup>15</sup>. Ngoài ra, tại báo cáo tham vấn cộng đồng do Trung tâm phát triển vì cộng đồng<sup>16</sup> thực hiện ghi nhận sự khác nhau trong việc công khai, minh bạch thông tin giữa các chương trình, dự án đầu tư công 100% vốn nhà nước và những công trình có sự đóng góp của người dân, đặc biệt là những công trình do cấp tỉnh làm chủ đầu tư. Kết quả cho thấy hầu như người dân không tiếp cận được thông tin từ kế hoạch, thiết kế, dự toán và quyết toán kinh phí. Kết quả tham vấn cũng cho thấy người dân khó xác định đầu mối, địa chỉ, cá nhân, tổ chức có trách nhiệm cung cấp thêm thông tin để tìm hiểu, đưa ra các ý kiến phản hồi liên quan đến các công trình dự án đầu tư công. Rõ ràng pháp luật có quy định nhưng nhiều nội dung chưa có hướng dẫn cụ thể, dẫn đến thực tế người dân không thể thực hiện được.

Các kết quả khảo sát thực tiễn nêu trên cho thấy mặc dù pháp luật có đầy đủ các quy định về công khai, minh bạch đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng, nhưng vấn đề tổ chức triển khai thực hiện lại chưa có quy định hướng dẫn cụ thể, rõ ràng về đầu mối và cách thức, quy trình tiếp nhận, tiếp cận thông tin (có thể bằng một văn bản dưới luật). Đây là một trong những khó khăn của các chủ thể khi thực hiện “quyền giám sát đầu tư” của công dân theo quy định của pháp luật.

### **3.2. Năng lực, thẩm quyền của cơ quan chủ trì giám sát hạn chế**

Nghị định 29/2021/NĐ-CP quy định UBMTTQVN cấp xã là cơ quan chủ trì thành lập Ban Giám sát đầu tư cộng đồng. Như vậy, hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng được thực hiện trực tiếp thông qua Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng và cơ quan có thẩm quyền lập kế hoạch giám sát, thành lập tổ giám sát và tiếp nhận kết quả, kiến nghị sau giám sát là UBMTTQVN cấp xã. Tuy nhiên, quy định này có một số điểm chưa thống nhất với Luật Đầu tư công 2019 về thẩm quyền của cơ quan chủ trì giám sát.

Cụ thể, Luật Đầu tư công quy định *UBMTTQVN các cấp chủ trì tổ chức thực hiện giám sát đầu tư của cộng đồng và phản biện xã hội*<sup>17</sup>. Quy định này phù hợp theo phân cấp thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư. Ví dụ, đối với những dự án do các Bộ, cơ quan trung ương thực hiện thì do Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam chủ trì thực hiện giám sát, đối với các dự án do chính quyền địa phương thực hiện sẽ do UBMTTQVN

---

<sup>15</sup> Cao Thị Thùy Như, t.lđd.

<sup>16</sup> ACDC, (2014), t.lđd.

<sup>17</sup> Điều 74 Luật Đầu tư công 2019.

cùng cấp chủ trì giám sát. Tuy nhiên, theo Nghị định 29/2021/NĐ-CP thì việc tổ chức hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng chỉ do UBMTTQVN cấp xã chủ trì và thực hiện. Quy định này phù hợp với cách hiểu về hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng như đã nêu, đồng thời cũng phù hợp với thực tiễn là chỉ người dân trực tiếp sinh sống tại địa bàn nơi thực hiện dự án mới có điều kiện trực tiếp, theo dõi, giám sát việc chấp hành các quy định về quản lý đầu tư của các cá nhân, tổ chức liên quan trong quá trình thực hiện dự án. Thực tế ban này chỉ tồn tại ở cấp xã vì thành phần tham gia Ban giám sát đầu tư cộng đồng gồm có đại diện người dân trên địa bàn và đại diện Thanh tra nhân dân, mà chế định Thanh tra nhân dân hiện nay chỉ được thành lập ở cấp xã<sup>18</sup>.

Với quy định về thẩm quyền, cơ cấu, thành phần của cơ quan chủ trì giám sát như hiện nay, thực tế, rất khó để thực hiện một cách đầy đủ và hiệu quả các yêu cầu giám sát theo quy định của pháp luật. Bởi, các điều kiện về trình độ, năng lực của cơ quan chủ trì giám sát không đủ để có thể thực hiện các nội dung được pháp luật trao quyền, dẫn đến hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng không phát huy được hiệu quả như mong muốn.

### ***3.3. Cơ chế tiếp nhận kết quả và thực hiện giải quyết kiến nghị sau giám sát chưa hiệu quả***

Công dân có thể trực tiếp hoặc thông qua Ban Giám sát đầu tư cộng đồng thực hiện các quyền theo quy định tại khoản 2 Điều 85 Nghị định 29/2021/NĐ-CP, bao gồm 3 nhóm quyền như sau:

#### *(1) Quyền yêu cầu:*

- Các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền: cung cấp các thông tin về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất;

- Các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan trả lời về các vấn đề thuộc phạm vi quản lý theo quy định của pháp luật; Chủ chương trình, chủ đầu tư trả lời, cung cấp các thông tin phục vụ việc giám sát đầu tư.

#### *(2) Quyền kiến nghị các cấp có thẩm quyền đình chỉ thực hiện đầu tư, vận hành dự án khi:*

- Phát hiện thấy dấu hiệu vi phạm pháp luật trong quá trình thực hiện dự án gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến sản xuất, an ninh, văn hóa - xã hội, môi trường sinh sống của cộng đồng;

<sup>18</sup> Nghị định 34/2019/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số quy định về cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố.

- Chủ đầu tư không thực hiện công khai thông tin về chương trình, dự án đầu tư theo quy định của pháp luật.

(3) *Quyền phản ánh với các cơ quan nhà nước về kết quả giám sát đầu tư của cộng đồng và kiến nghị biện pháp xử lý.*

Trình tự, thủ tục tiếp nhận ý kiến phản ánh từ công dân và chuyên nội dung phản ánh đến cơ quan có thẩm quyền xem xét giải quyết được thực hiện chủ yếu thông qua UBMTTQVN cấp xã và UBND cùng cấp. Cụ thể, UBMTTQVN cấp xã có trách nhiệm xác nhận các văn bản phản ánh, kiến nghị của Ban giám sát đầu tư của cộng đồng trước khi gửi các cơ quan có thẩm quyền; UBND cấp xã tạo điều kiện cơ sở vật chất, phương tiện phục vụ công tác giám sát đầu tư<sup>19</sup>.

Mặc dù pháp luật ghi nhận phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của Ban Giám sát đầu tư cộng đồng, song thật tế quyền hạn của Ban Giám sát đầu tư cộng đồng lại bị giới hạn ở mức độ nhất định khi pháp luật chỉ quy định các quyền như yêu cầu, kiến nghị, phản ánh nhưng lại không có quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước, chủ đầu tư trong việc tiếp nhận, giải quyết, xử lý các nội dung trên như thế nào. Và trong trường hợp, các chủ thể trên không quan tâm/phớt lờ các ý kiến của Ban Giám sát đầu tư cộng đồng thì pháp luật Việt Nam cũng chưa có dự liệu cơ chế xử lý trách nhiệm cụ thể. Hay nói cách khác, là giá trị pháp lý của các kiến nghị, đề xuất, yêu cầu từ hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng chưa được pháp luật đảm bảo tính khả thi trên thực tế, bởi vì về bản chất, các nội dung phản ánh, kiến nghị và kết quả sau giám sát chỉ mang tính tham khảo và không có giá trị bắt buộc thực hiện.

Thực tiễn thi hành pháp luật về giám sát đầu tư của cộng đồng cho thấy, trong năm 2019, có 25.243 dự án được giám đầu tư của cộng đồng, gồm 13.180 dự án sử dụng vốn và công sức cộng đồng, vốn ngân sách cấp xã, vốn tài trợ trực tiếp cho xã; 11.266 dự án đầu tư công, dự án sử dụng vốn nhà nước ngoài đầu tư công và dự án đầu tư theo hình thức PPP (trong đó, số lượng dự án PPP thực hiện đầu tư trong năm 2019 chỉ có 176 dự án); 797 dự án sử dụng vốn khác.

---

<sup>19</sup> Điều 87 Nghị định 29/2021/NĐ-CP.

Thông qua giám sát đầu tư của cộng đồng phát hiện 716 dự án có vi phạm; 678 dự án đã có thông báo kết quả xử lý vi phạm; 559 dự án chủ đầu tư đã thực hiện khắc phục vi phạm theo thông báo<sup>20</sup>.

Qua số liệu trên cho thấy, mặc dù số dự án được giám sát đầu tư của cộng đồng khá lớn, xong hiệu quả mang lại không cao khi số lượng dự án có vi phạm được phát hiện thông qua hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng chỉ có 2.83%. Trong đó, không có số liệu liên quan đến sai phạm của dự án PPP được phát hiện thông qua hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng.

#### **4. Quan điểm và giải pháp thực thi hiệu quả quyền giám sát đầu tư của công dân**

Thu hút hiệu quả đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng nhằm đáp ứng nhu cầu, nguồn lực phát triển đất nước cũng như để hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người dân và doanh nghiệp. Chủ trương của Đảng, Nhà nước là phát huy vai trò giám sát của nhân dân, nâng cao chất lượng các dự án đầu tư công và đảm bảo lợi ích hợp pháp của cộng đồng dân cư trong quá trình thu hút đầu tư tư nhân trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng. Pháp luật ghi nhận quyền giám sát đầu tư của công dân thông qua Ban giám sát đầu tư của cộng đồng, quy định này được tiếp tục ghi nhận trong Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư nhằm cụ thể hóa quan điểm cân bằng lợi ích các chủ thể trong thu hút đầu tư. Tuy nhiên, với đặc thù của phương thức đầu tư PPP, sự tham gia của khu vực tư nhân với vai trò là một bên đối tác của nhà nước trong các dự án đầu tư, mọi tranh chấp phát sinh được giải quyết theo quy định của pháp luật về đầu tư và pháp luật về PPP. Kể cả trong trường hợp dự án PPP có ảnh hưởng đến quyền/lợi ích hợp pháp của cộng đồng thì nên thực hiện theo cơ chế tổ tụng để đảm bảo lợi ích của các bên liên quan.

Ở Việt Nam, còn tồn tại các quan điểm khác nhau về tính khả thi của hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng đối với các dự án đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng, đặc biệt là đối với các dự án PPP. Có quan điểm cho rằng quy định về giám sát của cơ quan UBMTTQVN và cộng đồng là một trong những tiến bộ của Luật PPP so với Nghị định 63/2018/NĐ-CP trước đây<sup>21</sup>, thể hiện ở khía cạnh Luật đã có quy định cụ thể cho sự tham gia giám sát từ phía người dân – chủ thể mà lợi ích công hưởng đến, bên cạnh hoạt động quản lý, giám sát đầu tư từ phía cơ quan quản lý nhà nước. Hoạt động giám sát từ chính

<sup>20</sup> Báo cáo số 4742/BKHĐT-GSTĐĐT ngày 23/7/2020 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về Tổng hợp công tác giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư năm 2019.

<sup>21</sup> “Giám sát dự án PPP: Tăng cơ chế và lợi ích cho cộng đồng”, Trang tin điện tử tài chính doanh nghiệp, <https://taichinhdoanhnghiep.net.vn/giam-sat-du-an-ppp-tang-co-che-va-loi-ich-cho-cong-dong-d13379.html>, ngày truy cập 30/6/2021.

chủ thể thụ hưởng/chịu tác động từ dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng là thước đo khách quan nhất về hiệu quả kinh tế - xã hội và tính phù hợp của dự án đó đối với cộng đồng dân cư.

Ngược lại, có quan điểm cho rằng cần xem lại tính khả thi về quy định giám sát của UBMTTQVN và cộng đồng đối với dự án PPP vì quy định này không phù hợp với thông lệ quốc tế<sup>22</sup>. Hơn nữa, tính chất, quy mô đầu tư của các dự án PPP hoàn toàn khác biệt với các công trình xây dựng nông thôn mới hoặc những công trình đầu tư công thuộc nhóm C do UBND cấp xã thực hiện, điều này vượt quá khả năng tiếp cận và năng lực chuyên môn của chủ thể được trao quyền giám sát. Nếu tiếp cận theo góc độ bản chất của hoạt động giám sát của cộng đồng chủ yếu là sự giám sát của người dân nơi cư trú và do UBMTTQVN cấp xã chủ trì thực hiện thì rõ ràng với quy định về nội dung được quyền giám sát như hiện nay là khó khả thi. Ban giám sát đầu tư của cộng đồng ở cơ sở rất khó khăn trong đọc hồ sơ, đọc bản thiết kế; trong nhiều trường hợp Ban không thể tiếp cận đầy đủ các thông tin để giám sát đối với dự án do cấp huyện, xã thực hiện, vấn đề càng thêm khó khăn đối với các dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư từ cấp tỉnh trở lên hoặc các dự án phức tạp, quy mô lớn như PPP thì việc giám sát càng thêm khó khăn, nếu chủ đầu tư không cung cấp thông tin thì Ban cũng không có chế tài để xử lý.

Theo quan điểm của tác giả bài viết, sự tham gia của người dân trong suốt vòng đời dự án, từ giai đoạn chuẩn bị đầu tư cho đến khi công trình đưa vào vận hành sử dụng là một yêu cầu bắt buộc. Bởi vì, các dự án kết cấu hạ tầng, đặc biệt là các dự án đầu tư theo hình thức PPP cần tuân thủ nguyên tắc lợi ích công; lợi ích công phải được cân nhắc đầy đủ, toàn diện trong xây dựng, đàm phán, giao và triển khai các dự án PPP.<sup>23</sup> Theo Uncitral (2020), lợi ích công không chỉ là lợi ích của nhà nước với vai trò là nhà quản lý và cung ứng dịch vụ công; lợi ích của người sử dụng công trình, dịch vụ kết cấu hạ tầng mà còn là lợi ích của các chủ thể chịu sự ảnh hưởng trực tiếp từ việc đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, đặc biệt là ở các dự án có quy mô lớn<sup>24</sup>. Do đó, sự tham gia của người dân góp phần thực hiện lợi ích của người dân, khi người dân tham gia trực tiếp vào quá trình hoạch định chính sách sẽ giúp thể hiện tốt hơn nhu cầu, nguyện vọng và lợi ích của mình, đồng thời góp

---

<sup>22</sup> “Làm rõ tính khả thi của giám sát, phản biện cộng đồng trong Luật PPP”, Trang tin điện tử Lạng Sơn, <https://baolangson.vn/chinh-tri/277665-lam-ro-tinh-kha-thi-cua-giam-sat-phan-bien-cong-dong-trong-luat-ppp.html>, ngày truy cập 30/6/2021.

<sup>23</sup> Lê Hồng Hạnh (2020), “Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư - những nguyên lý cơ bản cần được đảm bảo”, Pháp luật và phát triển (5+6/2020), tr.39-47.

<sup>24</sup> Uncitral (2020), *Legislative Guide on Public-Private Partnerships*, UN, Vienna 2020, tr.2 .

phần nâng cao hiệu quả và chất lượng phục vụ công<sup>25</sup>. Sự tham gia của người dân vào quá trình thực hiện dự án PPP được pháp luật ghi nhận bằng quyền giám sát đầu tư của công dân thông qua Ban giám sát đầu tư cộng đồng, ngoài ra pháp luật đầu tư Việt Nam chưa ghi nhận hình thức tham gia nào khác.

Từ đó cho thấy, mặc dù còn tồn tại nhiều quan điểm khác nhau về tính khả thi và hiệu quả của hoạt động giám sát đầu tư cộng đồng, xong trong bối cảnh hiện tại, việc tiếp tục có các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng là cần thiết.

Để thực thi hiệu quả quyền giám sát đầu tư của công dân ở Việt Nam, cần thực hiện một số giải pháp như sau:

#### **4.1. Giải pháp trước mắt**

Trong trường hợp các nhà lập pháp tiếp tục kế thừa và phát triển chế định giám sát đầu tư của cộng đồng đối với các dự án PPP thì pháp luật cần có sự điều chỉnh, bổ sung và quy định rõ các nội dung dưới đây:

*Một là*, Luật PPP nên dành nhiều hơn nữa sự quan tâm cho vấn đề này thay vì chỉ dành một điều trong Luật quy định về nội dung này. Hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng trước đây được áp dụng chủ yếu đối với các dự án đầu tư công hoặc các dự án có sự tham gia góp sức của cộng đồng, riêng đối với đặc thù của dự án PPP, pháp luật cần phải giải quyết được các vấn đề: ai được tổ chức giám sát? giám sát cái gì, không thể để Mặt trận Tổ quốc (MTTQ) cái gì cũng giám sát? trình tự, thủ tục giám sát; nội dung giám sát, phương thức và nhất là giá trị pháp lý của kết quả giám sát cộng đồng. Trách nhiệm của các đơn vị giải trình về kết quả giám sát như thế nào, việc tiếp thu và kết quả tiếp thu sẽ phản hồi cho người dân ra sao. Những nội dung này, pháp luật về PPP nên có sự điều chỉnh nhằm đảm bảo tính khả thi của hoạt động này trên thực tế.

*Hai là*, nhà nước cần tiếp tục hoàn thiện Cổng thông tin về các dự án đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng, đặc biệt là các dự án đầu tư theo phương thức PPP và Trang thông tin điện tử về báo cáo giám sát đầu tư. Theo đó, các cơ quan quản lý nhà nước cần xử phạt vi phạm hành chính đối với các chủ đầu tư không chấp hành quy định cập nhật đầy đủ thông tin dự án theo quy định pháp luật<sup>26</sup>. Ngoài ra, khi chủ đầu tư, cơ quan nhà nước có

<sup>25</sup> Nguyễn Trọng Bình & Nguyễn Thị Ngọc Oanh, “Sự tham gia của người dân trong quản lý công”, *Nghiên cứu lập pháp*, số 1(377)- kỳ 1, (2019), tr.14-21.

<sup>26</sup> Cao Thị Thùy Như, t.lđd.

thẩm quyền 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*, pháp luật về đầu tư nên có quy định trong việc chia sẻ cơ sở dữ liệu dùng chung về các dự án đầu tư, theo đó, quy tất cả thông tin dự án về cùng một đầu mối để người dân tiện theo dõi. Mặc dù pháp luật đã có quy định công khai một số thông tin trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia (tuy nhiên thực tế việc phân quyền truy cập không được phổ quát đến mọi công dân) nhưng cần nghiên cứu đưa tất cả thông tin của dự án (bao gồm những thông tin đang được công bố theo quy định pháp luật đấu thầu) lên các cổng thông tin về PPP và sắp xếp theo từng dự án. Điều này sẽ giúp người dân thuận tiện hơn trong việc tiếp cận, tra cứu thông tin về dự án. Ngoài ra, cũng 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 Ban Giám sát đầu tư cộng đồng phụ trách giám sát dự án đó.

*Bốn là*, Luật PPP cần bổ sung quy định về giá trị pháp lý và hiệu lực pháp lý của các kiến nghị sau giám sát của UBMTTQVN và của cộng đồng, theo hướng quy định hiệu lực, tính bắt buộc và quy trình tiếp thu, giải trình, giải quyết, xử lý của các cơ quan quản lý nhà nước, chủ đầu tư và doanh nghiệp dự án có liên quan. Pháp luật cần quy định rõ tính bắt buộc trong việc tiếp nhận và giải quyết các ý kiến từ quá trình giám sát để đưa hoạt động này đi vào thực chất, tránh tình trạng giám sát chỉ dừng ở mức độ mang tính chất kiến nghị và không có giá trị pháp lý bắt buộc thực hiện đối với các chủ thể có liên quan.

*Năm là*, pháp luật về hoạt động giám sát đầu tư cần có quy định chế tài đối với trách nhiệm của chủ đầu tư trong việc giải quyết ý kiến kết luận từ hoạt động giám sát, phản biện của UBMTTQVN các cấp và Ban giám sát đầu tư của cộng đồng vì thực tế ở một số nơi, ý kiến của Ban gửi đến chủ đầu tư không được giải quyết kịp thời, gây bức xúc trong nhân dân và dẫn đến hiện tượng khiếu kiện kéo dài. Trong trường hợp chủ đầu tư/doanh nghiệp dự án đã có văn bản trả lời nhưng nội dung trả lời không được sự đồng thuận của công dân hoặc Ban giám sát đầu tư cộng đồng thì cơ quan nào sẽ có trách nhiệm giải quyết, nội dung này cũng chưa được pháp luật đề cập đến.

#### 4.2. Giải pháp lâu dài

Pháp luật về đầu tư theo phương thức PPP, pháp luật về đầu tư công, pháp luật về MTTQ và giám sát của cộng đồng cần phân định rõ vai trò giám sát, phản biện của MTTQ trong việc lập kế hoạch, thành lập đoàn giám sát và thành lập Ban giám sát đầu tư của cộng đồng đối với dự án PPP. Phải làm rõ sự khác biệt giữa đoàn giám sát của Quốc hội, đoàn giám sát của Hội đồng Nhân dân và MTTQ Việt Nam các cấp để tránh việc trùng lặp không cần thiết, trên cơ sở đó, tiến tới giảm bớt các hoạt động giám sát mang tính hình thức nhưng không hiệu quả và nghiên cứu các hình thức đảm bảo lợi ích hợp pháp của các chủ thể liên quan trong quá trình thực hiện dự án PPP phù hợp với thông lệ quốc tế. Cụ thể:

*Thứ nhất*, quyền tham gia phản biện và được tham khảo ý kiến của cộng đồng phải được thực hiện ngay từ ban đầu khi quyết định chủ trương và phê duyệt dự án trong trường hợp dự án có tác động đến các quyền và lợi ích của cộng đồng. Tuy nhiên việc giám sát đối với triển khai dự án sau đó như quy định trong Luật PPP và các quy định pháp luật hiện hành về giám sát đầu tư của cộng đồng chỉ có ý nghĩa bổ sung, hỗ trợ mà không thay thế quyền này.

*Thứ hai*, các dự án đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng có tác động đến đời sống của cộng đồng sở tại phải gắn với chính sách mang lại lợi ích mới cho cộng đồng, thay vì chỉ hạn chế hay bù đắp các thiệt hại phát sinh. Do đó, sự tham gia của người dân/cộng đồng, nên được áp dụng ngay từ giai đoạn chuẩn bị dự án đầu tư chứ không chỉ tham gia giám sát trong quá trình triển khai thực hiện dự án để phát hiện và kiến nghị xử lý các hệ lụy tiêu cực khi đã xảy ra. Ví dụ, pháp luật có thể quy định việc lấy ý kiến công khai đồng thời hai phương án đầu tư PPP và đầu tư công như một đối chứng để so sánh khi quyết định; hay trong Doanh nghiệp dự án, nếu coi Nhà nước là một bên đối tác (với sự đóng góp bằng tài chính hay việc nhượng các thương quyền vào dự án) thì nên có một thành viên trong cơ cấu lãnh đạo, quản trị của doanh nghiệp để thực hiện vai trò giám sát.

*Thứ ba*, ý kiến của cộng đồng phải được tham khảo trên cơ sở giải trình rõ ràng về dự án định triển khai và trực tiếp thông qua Hội nghị cộng đồng với đại diện của các hộ dân có liên quan (theo nguyên tắc dân chủ trực tiếp ở cơ sở) mà không nên thay thế bằng ý kiến của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội tại địa phương<sup>27</sup>. Bởi vì sự tham

---

<sup>27</sup> Nguyễn Tiến Lập, *Góp ý dự thảo Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư*, Tài liệu tọa đàm Góp ý dự thảo Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư: Hợp đồng PPP và giải quyết tranh chấp, do VCCI tổ chức tại Hà Nội T5/2020.



gia của cộng đồng, về bản chất và theo thông lệ quốc tế, điều cần làm là sự hài hoà lợi ích với cộng đồng khi triển khai các dự án PPP hơn là yêu cầu giám sát cụ thể từ người dân

*Thứ tư*, nghiên cứu mở rộng các hình thức tham gia của người dân vào quá trình đầu tư xây dựng, phát triển kết cấu hạ tầng, trong đó chú trọng xây dựng hành lang pháp lý tăng cường sự tham gia độc lập của người dân, bên cạnh cơ chế thông qua Ban giám sát đầu tư cộng đồng như hiện nay.

## **5. Kết luận**

Trách nhiệm thực hiện hoạt động giám sát đầu tư được pháp luật đầu tư Việt Nam giao cho các chủ thể khác nhau, từ chủ thể trực tiếp đối với hoạt động đầu tư như nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án cho đến các cơ quan quản lý nhà nước. Bên cạnh đó, nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể chịu tác động bởi hoạt động đầu tư, đặc biệt là đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng, công dân được pháp luật trao quyền giám sát độc lập thông qua chế định giám sát đầu tư của cộng đồng.

Mặc dù tính hiệu quả của hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng còn có nhiều quan điểm khác nhau, song không thể phủ nhận rằng các nhà lập pháp luôn đề cao quyền giám sát đầu tư của công dân như là một giải pháp mang tính bắt buộc nhằm đảm bảo tính hiệu quả trong hoạt động đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng. Vậy nên, hoàn thiện quy định pháp luật nhằm đảm bảo tính khả thi trong thực tiễn quyền giám sát đầu tư của công dân chính là một trong những giải pháp giúp hoạt động đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng tuân thủ quy định pháp luật, mang lại lợi ích cho tất cả các bên liên quan./.

## **DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư số 64/2020/QH14 ngày 18/6/2020.
2. Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 ngày 13/6/2019.
3. Luật Tiếp cận thông tin số 104/2016/QH13 ngày 06/04/2016.
4. Nghị định 29/2021/NĐ-CP của Chính phủ quy định về trình tự, thủ tục thẩm định dự án quan trọng quốc gia và giám sát, đánh giá đầu tư.
5. Nghị định 40/2020/NĐ-CP ngày 6/4/2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đầu tư công.
6. Nghị định 34/2019/NĐ-CP ngày 24/4/2019 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số quy định về cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố.

7. Nghị định 63/2018/NĐ-CP ngày 04/05/2018 của Chính phủ về Đầu tư theo phương thức đối tác công tư.
8. Quyết định số 80/2005/QĐ-TTg ngày 18/4/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng.
9. ACDC, *Báo cáo tham vấn cộng đồng đóng góp ý kiến cho dự thảo Luật Đầu tư công*, Hà Nội (2014).
10. Báo cáo số 4742/BKHĐT-GSTĐĐT ngày 23/7/2020 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về Tổng hợp công tác giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư năm 2019.
11. Nguyễn Trọng Bình & Nguyễn Thị Ngọc Oanh, “*Sự tham gia của người dân trong quản lý công*”, *Nghiên cứu lập pháp*, số 1(377)- kỳ 1, (2019).
12. Jian Y., Xu D., *Research on the Optimal Supervision Level of Government in Highway Under PPP Model*. In: Qi E., Shen J., Dou R. (eds) *The 19th International Conference on Industrial Engineering and Engineering Management*. Springer, Berlin, Heidelberg, (2013).
13. Lê Hồng Hạnh (2020), “*Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư - những nguyên lý cơ bản cần được đảm bảo*”, *Pháp luật & phát triển* (5+6/2020).
14. Nguyễn Tiến Lập, *Góp ý dự thảo Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư*, Tài liệu tọa đàm Góp ý dự thảo Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư: Hợp đồng PPP và giải quyết tranh chấp, do VCCI tổ chức tại Hà Nội T5/2020.
15. Cao Thị Thùy Như, “*Công khai thông tin dự án PPP phục vụ hoạt động giám sát của cộng đồng - bắt cập và kiến nghị*”, *Tạp chí Công thương*, (2020).
16. Uncitral (2020), *Legislative Guide on Public-Private Partnerships*, UN, Vienna 2020.
17. “*Giám sát dự án PPP: Tăng cơ chế và lợi ích cho cộng đồng*”, Trang tin điện tử tài chính doanh nghiệp, <https://taichinhdoanhnghiep.net.vn/giam-sat-du-an-ppp-tang-co-che-va-loi-ich-cho-cong-dong-d13379.html>, truy cập lần cuối ngày 30/6/2021.
18. “*Làm rõ tính khả thi của giám sát, phản biện cộng đồng trong Luật PPP*”, Trang tin điện tử Lạng Sơn, <https://baolangson.vn/chinh-tri/277665-lam-ro-tinh-kha-thi-cua-giam-sat-phan-bien-cong-dong-trong-luat-ppp.html>, truy cập lần cuối ngày 30/6/2021.