

Hoàn thiện pháp luật về hội đồng thẩm định dự án đối tác công tư – Tham khảo kinh nghiệm từ pháp luật Hàn Quốc

Cao Thị Thùy Như*



Use your smartphone to scan this QR code and download this article

TÓM TẮT

Thẩm định là một khâu quan trọng trong giai đoạn chuẩn bị dự án đối tác công tư, có ảnh hưởng quan trọng đến quyết định đầu tư dự án. Dù vậy, thực tiễn công tác thẩm định thời gian qua vẫn chưa đạt hiệu quả như mong đợi. Để cải thiện tình trạng này, trước hết cần hoàn thiện cơ sở pháp lý về cách thức tổ chức, hoạt động cũng như trách nhiệm của chủ thể được giao nhiệm vụ thẩm định (hội đồng thẩm định). Chỉ khi địa vị pháp lý của hội đồng thẩm định được thiết kế một cách độc lập, thành phần hội đồng thẩm định đáp ứng được yêu cầu về chuyên môn, trách nhiệm pháp lý của từng thành viên hội đồng thẩm định được xác định rõ ràng, thì công tác thẩm định mới có thể được thực hiện một cách nghiêm túc và hiệu quả. Với định hướng trên, bài viết sẽ làm rõ quy định pháp luật Việt Nam liên quan đến hội đồng thẩm định dự án đối tác công tư, bao gồm quy định hiện hành của Nghị định 63/2018/NĐ-CP và quy định sắp có hiệu lực thi hành của Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020. Đồng thời, bài viết cũng sẽ so sánh với các quy định tương tự của pháp luật Hàn Quốc để có cái nhìn đa chiều hơn. Trên cơ sở đó, bài viết sẽ đề xuất một số quan điểm cá nhân nhằm hoàn thiện cơ sở pháp lý về thẩm định dự án đối tác công tư ở nước ta.

Từ khoá: hội đồng thẩm định, dự án PPP, pháp luật PPP Hàn Quốc

GIỚI THIỆU

Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (viết tắt PPP) là phương thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp tác có thời hạn giữa Nhà nước và nhà đầu tư tư nhân thông qua việc ký kết và thực hiện hợp đồng dự án PPP nhằm thu hút nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án PPP. Phương thức đầu tư này đã và đang được xem là một giải pháp hữu hiệu để phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng và dịch vụ công trong điều kiện ngân sách nhà nước hạn hẹp, đồng thời cũng là một giải pháp để khai thác tốt nguồn lực của nhà đầu tư vào sự phát triển chung của đất nước.

Dự án PPP là dự án đặc thù với thời gian thực hiện dự án dài và trải qua nhiều giai đoạn, từ giai đoạn chuẩn bị dự án, lựa chọn nhà đầu tư đến ký kết, thực hiện và chấm dứt hợp đồng dự án. Trong đó, mỗi giai đoạn đều phải được tiến hành một cách cẩn trọng để đảm bảo sự thành công của dự án. Bởi chỉ một giai đoạn thực hiện không tốt cũng có thể ảnh hưởng nghiêm trọng đến dự án, gây thiệt hại cho các bên liên quan, đặc biệt là người sử dụng dịch vụ.

Trong giai đoạn chuẩn bị dự án, có một hoạt động giữ vai trò quan trọng, thể hiện sự giám sát của cơ quan quản lý nhà nước đối với quá trình chuẩn bị dự án của cơ quan được giao chuẩn bị dự án (cơ quan

mua sắm)^a, đánh giá kết quả của quá trình này, làm cơ sở để quyết định chủ trương đầu tư và phê duyệt dự án. Hoạt động mà tác giả đang đề cập đó là hoạt động thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi (viết tắt BCNCTKT) và báo cáo nghiên cứu khả thi (viết tắt BCNCKT) (sau đây gọi chung là hoạt động thẩm định).

Khái niệm “thẩm định” không phải là một khái niệm xa lạ, mà đã tồn tại từ lâu trong pháp luật đầu tư công. Tương tự, trong pháp luật PPP, thẩm định cũng được quy định là một bước trong giai đoạn chuẩn bị dự án, được thực hiện trước khi quyết định chủ trương đầu tư và phê duyệt dự án. Tinh thần của pháp luật là muốn sản phẩm dự kiến của dự án (thể hiện trong BCNCTKT và BCNCKT) được xem xét, đánh giá một cách thận trọng trước khi quyết định đầu tư. Tuy

^aSở dĩ gọi cơ quan được giao chuẩn bị dự án (cũng sẽ là cơ quan ký kết, thực hiện hợp đồng dự án) là cơ quan mua sắm bởi lẽ, đây là cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành về lĩnh vực đầu tư dự án. Với tư cách đó, cơ quan này sẽ có trách nhiệm đầu tư công trình để phục vụ mục tiêu quản lý nhà nước của mình. Nói cách khác, công trình dự án được thực hiện là nhằm phục vụ cho mục tiêu quản lý nhà nước của cơ quan ký kết hợp đồng, dù được thực hiện bằng hình thức đầu tư nào (đầu tư công/ PPP). Thông thường, thuật ngữ “cơ quan mua sắm” được sử dụng để chỉ cơ quan ký kết hợp đồng trong dự án đầu tư công. Bởi lẽ, cơ quan ký kết hợp đồng sử dụng tiền từ ngân sách để mua sắm hàng hóa, dịch vụ từ nhà thầu. Tuy nhiên, thuật ngữ này cũng có thể được sử dụng để chỉ cơ quan ký kết hợp đồng dự án PPP, bởi PPP cũng được xem là một hình thức mua sắm của Chính phủ.

Trường Đại học Thủ Dầu Một

Liên hệ

Cao Thị Thùy Như,

Trường Đại học Thủ Dầu Một

Email: nhuctt@tdmu.edu.vn

Lịch sử

- Ngày nhận: 5/8/2020
- Ngày chấp nhận: 22/10/2020
- Ngày đăng: 08/11/2020

DOI :10.32508/stdjelm.v4i4.677



Bản quyền

© ĐHQG Tp.HCM. Đây là bài báo công bố mở được phát hành theo các điều khoản của the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Trích dẫn bài báo này: Như C T T. Hoàn thiện pháp luật về hội đồng thẩm định dự án đối tác công tư – Tham khảo kinh nghiệm từ pháp luật Hàn Quốc. *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.*; 4(4):1043-1049.

nhiên, theo đánh giá, trong thời gian qua, cơ sở pháp lý của hoạt động thẩm định chưa đầy đủ, rõ ràng; đồng thời công tác thẩm định trên thực tế cũng chưa được thực hiện một cách nghiêm túc và hiệu quả. Đây là thực tế mà Chính phủ cũng đã thẳng thắn thừa nhận khi tổng kết tình hình thực hiện dự án PPP để làm cơ sở xây dựng Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư¹.

Xuất phát từ thực trạng trên, trong phạm vi bài viết này, tác giả sẽ thảo luận một số vấn đề pháp lý liên quan đến hoạt động thẩm định BCNCTKT và BC-NCKT trong giai đoạn chuẩn bị dự án PPP (chủ yếu tập trung vào hội đồng thẩm định) dựa trên quy định hiện hành của Nghị định 63/2018/NĐ-CP², có cập nhật quy định mới của Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020 (sau đây gọi tắt là Luật PPP 2020) [3]. Đồng thời, tác giả sẽ so sánh với quy định tương tự của pháp luật Hàn Quốc^b để từ đó hình thành cái nhìn đa chiều về vấn đề này.

CƠ SỞ LÝ THUYẾT VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Cơ sở lý thuyết

Theo lý thuyết quan hệ người chủ - người thừa hành (principal – agent theory)³, người chủ cần giám sát việc thực hiện nhiệm vụ được giao của người thừa hành để tránh tình trạng người thừa hành tư lợi cho bản thân và gây bất lợi cho người chủ. Và để giám sát tốt, địa vị pháp lý của chủ thể giám sát phải độc lập với chủ thể bị giám sát. Chỉ khi có vị thế độc lập và không có xung đột lợi ích, việc giám sát mới đảm bảo tính khách quan và kết quả giám sát mới có độ tin cậy cao. Ngoài ra, để nâng cao tinh thần trách nhiệm của các chủ thể có liên quan, việc đưa ra chế tài thích đáng cũng là một yếu tố không thể thiếu. Nội dung của lý thuyết này sẽ là cơ sở để tác giả luận giải các vấn đề pháp lý về thẩm định dự án PPP và đề xuất các kiến nghị.

Sở dĩ lý thuyết quan hệ người chủ - người thừa hành được sử dụng để luận giải các vấn đề pháp lý liên quan đến thẩm định dự án PPP bởi lẽ, thẩm định thực chất là một mô-đun trong cơ chế giám sát của Nhà nước (người chủ) đối với hoạt động chuẩn bị dự án PPP của cơ quan mua sắm (người thừa hành). Theo đó,

^bSở dĩ tác giả lựa chọn pháp luật Hàn Quốc làm cơ sở so sánh với pháp luật Việt Nam vì một số lý do sau: (i) Đây là quốc gia thuộc cùng châu lục với Việt Nam và do đó sẽ có điều kiện kinh tế - xã hội tương đồng (ở một mức độ nhất định) với Việt Nam; (ii) Cấu trúc pháp luật về PPP của Hàn Quốc có nhiều điểm tương tự với Việt Nam, nhưng đồng thời cũng có nhiều điểm khác biệt; (iii) Hàn Quốc là quốc gia đã đạt được nhiều thành tựu trong công tác triển khai mô hình PPP để phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng. Với những lý do trên, kinh nghiệm lập pháp và kinh nghiệm thực tiễn của nước này có thể sử dụng để tham khảo trong quá trình triển khai mô hình PPP ở Việt Nam.

Nhà nước (thông qua pháp luật) đã trao quyền cho cơ quan mua sắm tiến hành chuẩn bị dự án PPP vì lợi ích chung của xã hội. Để đảm bảo rằng cơ quan mua sắm thực hiện công việc một cách cẩn trọng và không lợi dụng quyền hạn được Nhà nước giao để tư lợi, Nhà nước phải tiến hành giám sát, đánh giá kết quả công việc của cơ quan mua sắm. Và hội đồng thẩm định chính là chủ thể được Nhà nước giao nhiệm vụ giám sát đó. Nói cách khác, hội đồng thẩm định sẽ thay Nhà nước giám sát, đánh giá kết quả chuẩn bị dự án PPP của cơ quan mua sắm, bằng cách tiến hành thẩm định BCNCTKT/ BCNCKT.

Câu hỏi đặt ra khi thảo luận chủ đề bài viết đó là “Giải pháp pháp lý nào để hoạt động thẩm định dự án PPP được tiến hành một cách độc lập, khách quan và hiệu quả?”. Khảo sát ban đầu, giả thuyết đặt ra đó là, để hoạt động thẩm định được tiến hành một cách độc lập, khách quan và hiệu quả thì cần đảm bảo địa vị pháp lý độc lập của hội đồng thẩm định; tính khách quan, chuyên nghiệp trong thành phần hội đồng thẩm định; và cuối cùng là trách nhiệm pháp lý của thành viên hội đồng thẩm định đối với kết quả thẩm định. Do vậy, nhiệm vụ nghiên cứu của bài viết là tìm kiếm giải pháp pháp lý để đảm bảo các yếu tố trên.

Phương pháp nghiên cứu

Để trả lời câu hỏi nghiên cứu, chứng minh giả thuyết nghiên cứu và thực hiện nhiệm vụ nghiên cứu, bài viết sẽ sử dụng chủ yếu hai phương pháp nghiên cứu sau: (i) phương pháp phân tích để làm rõ cơ sở pháp lý về hội đồng thẩm định dự án PPP; và (ii) phương pháp so sánh để làm rõ sự tương đồng và khác biệt về hội đồng thẩm định dự án PPP giữa pháp luật Việt Nam với pháp luật Hàn Quốc, làm cơ sở đánh giá và đề xuất các quan điểm kiến nghị.

KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

Như đã trình bày, thẩm định vừa là một bước trong quy trình chuẩn bị dự án PPP, lại vừa là một mô-đun trong cơ chế giám sát dự án. Kết quả thẩm định có ý nghĩa quan trọng, tác động không nhỏ đến quyết định chủ trương đầu tư và phê duyệt dự án của cấp có thẩm quyền. Để hoạt động thẩm định được tiến hành một cách độc lập, khách quan và kết quả thẩm định có độ tin cậy cao, cần quan tâm đến ba vấn đề, đó là (i) địa vị pháp lý của hội đồng thẩm định; (ii) thành phần của hội đồng thẩm định; và (iii) trách nhiệm pháp lý của hội đồng thẩm định. Kết quả nghiên cứu của bài viết cũng sẽ được trình bày theo bố cục ba vấn đề trên.

Địa vị pháp lý của hội đồng thẩm định

Theo quy định của Nghị định 63/2018/NĐ-CP, thẩm quyền thẩm định BCNCTKT, BCNCKT dự án PPP được trao cho Hội đồng thẩm định nhà nước hoặc đơn vị đầu mối quản lý hoạt động PPP [2, Điều 17, 30]. Về Hội đồng thẩm định nhà nước, Nghị định 63/2018/NĐ-CP không có quy định cụ thể mà dẫn chiếu đến các quy định tương ứng của pháp luật đầu tư công⁴. Dù vậy, địa vị pháp lý của Hội đồng thẩm định nhà nước vẫn độc lập với cơ quan mua sắm và kết quả thẩm định của Hội đồng thẩm định nhà nước vẫn có giá trị tin cậy. Tuy nhiên, đối với đơn vị đầu mối quản lý hoạt động PPP, tính khách quan của hoạt động thẩm định là một vấn đề đáng lo ngại, bởi đơn vị đầu mối quản lý hoạt động PPP là đơn vị trực thuộc của cơ quan mua sắm và có thể cũng chính là đơn vị được giao lập BCNCTKT, BCNCKT. Vậy, với địa vị pháp lý không độc lập với cơ quan mua sắm, tác giả cho rằng việc pháp luật trao quyền cho đơn vị này tổ chức thẩm định BCNCTKT, BCNCKT do cơ quan mua sắm/ đơn vị trực thuộc của cơ quan mua sắm lập là không đảm bảo tính khách quan, dẫn đến thiếu độ tin cậy về tính chính xác của kết quả thẩm định.

Hiện tại, Luật PPP 2020 đã có sự sửa đổi, bổ sung liên quan đến thẩm quyền thẩm định BCNCTKT, BCNCKT. Theo đó, thẩm quyền thẩm định sẽ được trao cho Hội đồng thẩm định nhà nước, Hội đồng thẩm định liên ngành, Hội đồng thẩm định cấp cơ sở hoặc đơn vị trực thuộc cơ quan có thẩm quyền [5, Điều 6]. Mặc dù chưa thể đánh giá chính xác tính độc lập, khách quan, chuyên nghiệp của hội đồng thẩm định bởi chưa có văn bản hướng dẫn chi tiết, nhưng theo tác giả, vẫn còn một số điểm bất ổn liên quan đến thẩm quyền thẩm định của Hội đồng thẩm định cấp cơ sở và đơn vị trực thuộc của cơ quan có thẩm quyền. Theo đó, dù có sự thay đổi về tên gọi nhưng các đơn vị này vẫn mang bản chất tương tự đơn vị đầu mối quản lý hoạt động PPP đã được quy định tại Nghị định 63/2018/NĐ-CP. Bởi lẽ, đây là hội đồng do người đứng đầu cơ quan mua sắm thành lập hoặc là một đơn vị trực thuộc của cơ quan mua sắm. Do vậy, tính độc lập, khách quan của chủ thể thẩm định vẫn không hoàn toàn được đảm bảo.

Tham khảo quy định của pháp luật Hàn Quốc, cơ quan thẩm định dự án PPP của nước này là Ủy ban thẩm định, trực thuộc Bộ Kinh tế và Tài chính (MOEF)^c. Thành phần của Ủy ban thẩm định bao gồm Bộ trưởng Bộ Kinh tế và Tài chính (Chủ tịch),

^cBộ Kinh tế và Tài chính (Ministry of Economy and Finance - MOEF) là cơ quan đứng đầu Hàn Quốc về đầu tư và tài chính, chịu trách nhiệm trong việc thúc đẩy kinh tế. Cơ quan này cũng là cơ quan đầu mối ban hành chính sách, cung cấp tài chính để thực hiện dự án PPP.

Thứ trưởng Bộ phụ trách lĩnh vực đầu tư dự án (đại diện cơ quan mua sắm) và tối đa 8 người thuộc khu vực tư nhân có kiến thức chuyên môn về dự án được thẩm định. Nếu cần, Chủ tịch Ủy ban thẩm định có thể thành lập Ban tư vấn dự án PPP, gồm các chuyên gia trong lĩnh vực đầu tư dự án. Chức năng của Ban này là tư vấn chuyên ngành và tư vấn kỹ thuật để giúp Ủy ban thẩm định hoạt động hiệu quả hơn [6, Điều 5, 6].

Có thể nhận thấy rằng quy định về Ủy ban thẩm định trong pháp luật Hàn Quốc có phần tương tự quy định về Hội đồng thẩm định nhà nước và Hội đồng thẩm định liên ngành trong pháp luật Việt Nam. Điểm tích cực của pháp luật Hàn Quốc, theo đánh giá của tác giả, đó là họ thiết lập một địa vị pháp lý độc lập cho Ủy ban thẩm định để đảm bảo tính khách quan. Quy định về Ủy ban thẩm định được áp dụng đối với tất cả dự án PPP, không riêng dự án quan trọng quốc gia. Ở mỗi cơ quan mua sắm, nếu cần thiết, Thủ trưởng cơ quan có thể thành lập Ban thẩm định dự án PPP (tương tự đơn vị đầu mối quản lý hoạt động PPP trong pháp luật Việt Nam). Tuy nhiên, Ban này chỉ là đơn vị thẩm định nội bộ, hỗ trợ cơ quan mua sắm trong quá trình lập dự án trước khi đưa dự án ra thẩm định ở Ủy ban thẩm định.

Trên cơ sở thực trạng pháp luật Việt Nam và tham khảo quy định tương tự của pháp luật Hàn Quốc, tác giả cho rằng nên quy tất cả các dự án PPP về thẩm định ở cùng một đầu mối là Bộ Kế hoạch và Đầu tư (cơ quan quản lý PPP ở trung ương), thay vì phân chia theo từng loại dự án như hiện nay.

Để xuất này có thể vấp phải sự phản đối cho rằng việc giao toàn bộ trách nhiệm thẩm định cho cơ quan trung ương sẽ làm tăng gánh nặng cho trung ương, không phù hợp với chủ trương phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương, cũng như không phù hợp với những dự án PPP quy mô nhỏ. Tuy nhiên, theo tác giả, quan điểm về việc lựa chọn dự án PPP ở nước ta hiện nay đã thay đổi so với giai đoạn đầu triển khai mô hình PPP. Chúng ta không đầu tư tràn lan vào các dự án quy mô nhỏ, dự án cải tạo, nâng cấp, mà đầu tư có chọn lọc vào những dự án quy mô lớn, có tầm ảnh hưởng quan trọng đối với sự phát triển kinh tế đất nước. Với quan điểm trên, số lượng dự án PPP trong thời gian tới sẽ không lớn, và do đó việc quy về một đầu mối thẩm định không hẳn là quá tải.

Thay vào đó, việc quy về cùng một đầu mối sẽ đảm bảo tính chuyên nghiệp, khách quan, hạn chế tình trạng địa phương thẩm định, thông qua dự án một cách ồ ạt như hiện nay.

Thành phần của hội đồng thẩm định

Như đã trình bày, Nghị định 63/2018/NĐ-CP và Luật PPP 2020 không có quy định cụ thể về thành phần của hội đồng thẩm định. Hiện tại, đối với chủ thể thẩm định là Hội đồng thẩm định nhà nước, chúng ta đang áp dụng quy định tương tự của pháp luật đầu tư công. Riêng đối với chủ thể thẩm định là đơn vị đầu mối quản lý hoạt động PPP, pháp luật không có quy định cụ thể cách thức thành lập hội đồng cũng như thành phần hội đồng.

So sánh với pháp luật Hàn Quốc, thành phần của Ủy ban thẩm định bao gồm Bộ trưởng Bộ Kinh tế và Tài chính (Chủ tịch), Thứ trưởng Bộ phụ trách lĩnh vực đầu tư dự án (đại diện cơ quan mua sắm) và tối đa 8 người thuộc khu vực tư nhân có kiến thức chuyên môn về dự án được thẩm định [6, Điều 5, 6].

Có thể nhận thấy rằng thành phần Ủy ban thẩm định trong pháp luật Hàn Quốc có phần tương tự thành phần Hội đồng thẩm định nhà nước và Hội đồng thẩm định liên ngành trong pháp luật Việt Nam. Điểm khác biệt lớn nhất chính là việc pháp luật Hàn Quốc cho phép tư nhân tham gia vào hội đồng thẩm định, trong khi pháp luật Việt Nam không có quy định điều này.

Quan điểm của Hàn Quốc, họ chỉ cần một người đứng đầu Bộ quản lý dự án PPP (Bộ Kinh tế và Tài chính) làm Chủ tịch, giữ vai trò điều phối, chỉ đạo hoạt động của hội đồng; một người đại diện cho phía cơ quan mua sắm (Bộ phụ trách lĩnh vực đầu tư dự án) giữ vai trò là người làm rõ những thông tin về dự án phục vụ cho hoạt động thẩm định; còn lại những thành viên khác đều đến từ khu vực tư nhân.

Hiện nay, vẫn còn nhiều quan điểm trái chiều liên quan đến việc nên hay không nên cho phép tư nhân tham gia hội đồng thẩm định. Quan điểm đồng tình thì cho rằng khu vực tư nhân – những người đã có kinh nghiệm thực tế trong lĩnh vực đầu tư dự án hoặc những người đến từ các cơ sở nghiên cứu lý luận, chính sách về PPP – sẽ có cái nhìn khác hơn về dự án so với công chức nhà nước. Điều này sẽ giúp Nhà nước thu thập được nhiều ý kiến đa dạng để cân nhắc giải pháp tốt nhất cho dự án. Ngược lại, quan điểm phản đối thì lại lo ngại rằng tư nhân thiếu trách nhiệm trong quá trình thẩm định, bởi họ không phải là cán bộ, công chức nhà nước, không chịu sự quản lý của Nhà nước nên không có lý do gì để họ làm việc một cách nghiêm túc. Hơn nữa, khi dự án thất bại do kết quả thẩm định không chính xác, rất khó để xác định trách nhiệm pháp lý đối với thành viên hội đồng, đặc biệt là trách nhiệm kỷ luật.

Đương nhiên, mỗi quan điểm lập pháp đều có những ưu, nhược điểm riêng. Theo quan điểm của tác giả, trước hết, tác giả ủng hộ việc thành lập hội đồng thẩm

định mang tính lâm thời theo từng dự án. Việc thành lập một hội đồng với từng thành viên cụ thể, xác định rõ vai trò, quyền, nghĩa vụ của từng thành viên sẽ tạo điều kiện cho từng thành viên thể hiện quan điểm cá nhân của mình, đồng thời là cơ sở để quy trách nhiệm pháp lý khi cần thiết, từ đó nâng cao tính trách nhiệm trong quá trình làm việc của mỗi thành viên. Ngược lại, nếu giao trách nhiệm thẩm định cho một cơ quan chung chung, quyền và nghĩa vụ của các cá nhân không rõ ràng thì sẽ rất khó để đạt được hiệu quả trong công tác thẩm định.

Về thành phần hội đồng, tác giả có phần thiên về hướng quy định linh hoạt của pháp luật Hàn Quốc. Theo đó, Bộ trưởng/ Thứ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư sẽ giữ vai trò Chủ tịch hội đồng. Bộ Kế hoạch và Đầu tư sẽ mời đại diện cơ quan mua sắm và các Bộ quản lý chuyên ngành có liên quan đến dự án, chẳng hạn Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng, Bộ Tài nguyên và Môi trường. Ngoài ra, Bộ Kế hoạch và Đầu tư sẽ mời thêm các chuyên gia đến từ khu vực tư nhân (nhà đầu tư, nhà nghiên cứu) tham gia vào hội đồng thẩm định dự án⁴. Riêng đối với thành viên là chuyên gia đến từ khu vực tư nhân, theo tác giả, để đảm bảo tính chuyên môn và thống nhất, danh sách các chuyên gia này nên được cung cấp bởi đơn vị PPP độc lập⁵. Nói cách khác, đơn vị PPP sẽ tuyển dụng/ cộng tác với các chuyên gia có năng lực, kinh nghiệm và cũ/ giới thiệu cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư khi Bộ này cần thành lập hội đồng thẩm định. Bên cạnh đó, để đảm bảo tính khách quan, khi lựa chọn thành viên thuộc khu vực tư nhân, cũng cần đảm bảo rằng họ không được là người đã tham gia tư vấn xây dựng BCNCTKT/ BCNCKT của dự án đó.

Trách nhiệm pháp lý của hội đồng thẩm định

Trách nhiệm pháp lý của hội đồng thẩm định dự án PPP là vấn đề được quan tâm thảo luận trong thời gian gần đây trước thực trạng thẩm định dự án PPP một cách sơ sài, hình thức nhưng hội đồng thẩm định lại vô can khi dự án thất bại. Tuy nhiên, trên thực tế, việc

⁴Để đảm bảo tính thống nhất và thuận tiện trong việc xác định trách nhiệm kỷ luật của thành viên hội đồng thẩm định (đại diện các Bộ, ngành), hội đồng thẩm định có thể do Thủ tướng Chính phủ ra quyết định thành lập trên cơ sở sự giới thiệu của Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

⁵Hiện nay, trên thế giới có nhiều mô hình Đơn vị PPP (PPP Unit), được thành lập nhằm mục tiêu hỗ trợ cơ quan quản lý nhà nước trong việc triển khai mô hình PPP, trong đó có cả chức năng hỗ trợ giám sát dự án. Do phạm vi bài viết có giới hạn, tác giả không đi sâu vào việc phân tích chức năng, cách thức tổ chức và hoạt động của Đơn vị PPP. Tuy nhiên, theo quan điểm của tác giả, chúng ta nên cân nhắc thành lập một Đơn vị PPP có địa vị pháp lý độc lập (đặc biệt là với cơ quan mua sắm), đồng thời có quyền tự chủ nhất định (về chính trị, tài chính). Với xu hướng hiện nay, Đơn vị PPP nên được tổ chức như một loại hình doanh nghiệp, cung cấp dịch vụ hỗ trợ dự án PPP, trong đó có dịch vụ hỗ trợ thẩm định BCNCTKT/ BCNCKT.

xác định trách nhiệm pháp lý của các chủ thể này khá khó khăn, vì một số nguyên nhân sau:

Nguyên nhân thứ nhất, đối với Hội đồng thẩm định nhà nước/ Hội đồng thẩm định liên ngành, hội đồng này do Thủ tướng Chính phủ thành lập, bao gồm người đứng đầu các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan đến dự án. Có thể nhận thấy rằng mục tiêu của pháp luật là mong muốn dự án được thẩm định một cách toàn diện, đa khía cạnh bởi các thành viên có chuyên môn trong nhiều lĩnh vực khác nhau. Tuy nhiên, việc hội đồng được thành lập mang tính lâm thời, thành viên hội đồng làm việc không phải với tư cách là cán bộ, công chức của một cơ quan nhà nước hay người đứng đầu cơ quan nhà nước là một phần nguyên nhân dẫn đến sự thiếu trách nhiệm trong hoạt động thẩm định. Bởi lẽ, khi xảy ra sai phạm, hội đồng đã giải thể và chúng ta không thể quy trách nhiệm cho cơ quan nào hay người đứng đầu cơ quan nào.

Nguyên nhân thứ hai, đối với đơn vị đầu mối quản lý hoạt động PPP, việc thành lập hội đồng thẩm định của đơn vị đầu mối vẫn chưa được pháp luật quy định cụ thể. Cách thức thành lập cũng như thành phần hội đồng vẫn còn là một vấn đề bỏ ngỏ và được trao toàn quyền cho đơn vị đầu mối tự quyết. Đây có thể là một điểm linh hoạt của pháp luật nhưng lại rất khó khăn khi xác định trách nhiệm pháp lý. Cụ thể, trách nhiệm sẽ thuộc về hội đồng thẩm định hay thuộc về đơn vị đầu mối quản lý hoạt động PPP. Đây là một vấn đề cần được xem xét lại để đảm bảo tính minh bạch của pháp luật. Mặc dù Luật PPP 2020 có sự điều chỉnh, trao quyền thẩm định cho Hội đồng thẩm định cấp cơ sở hoặc đơn vị trực thuộc cơ quan có thẩm quyền, nhưng vẫn chưa có quy định cụ thể về thành phần hội đồng. Do đó, cũng chưa thể thảo luận sâu về vấn đề trách nhiệm pháp lý của thành viên hội đồng.

Để giải quyết vấn đề này, ở mục 3.2, tác giả đã đề xuất hướng thiết kế lại chủ thể thẩm định. Theo đó, Bộ Kế hoạch và Đầu tư sẽ là cơ quan chủ trì thẩm định tất cả dự án PPP. Thành phần hội đồng thẩm định sẽ bao gồm Bộ trưởng/ Thứ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Chủ tịch), người đứng đầu/ cấp phó của người đứng đầu cơ quan mua sắm và các chuyên gia độc lập do Đơn vị PPP giới thiệu. Nếu chấp thuận đề xuất trên của tác giả, việc xác định trách nhiệm pháp lý của hội đồng thẩm định sẽ được thực hiện như sau:

(i) Đối với thành viên hội đồng là cán bộ, công chức nhà nước (Bộ trưởng/ Thứ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư, người đứng đầu/ cấp phó của người đứng đầu cơ quan mua sắm), họ sẽ chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ (chủ thể ký quyết định thành lập hội đồng) với tư cách là người được Thủ tướng Chính phủ phân công thực hiện nhiệm vụ. Tư cách này được xác định trong quyết định thành lập hội đồng thẩm định.

Khi đó, trách nhiệm trước hết của họ sẽ là trách nhiệm kỷ luật. Ngoài ra, nếu có dấu hiệu tội phạm, đặc biệt là các tội phạm liên quan đến chức vụ, trách nhiệm hình sự sẽ tiếp tục được xem xét.

(ii) Đối với thành viên hội đồng là chuyên gia đến từ khu vực tư nhân (người do Đơn vị PPP giới thiệu), họ sẽ chịu trách nhiệm với tư cách là người được Nhà nước thuê để cung cấp dịch vụ cho Nhà nước. Vi phạm của họ được xem là vi phạm nghĩa vụ hợp đồng và họ sẽ chịu chế tài tương ứng theo thỏa thuận trong hợp đồng. Để làm được điều này, hợp đồng dịch vụ phải được ký kết đồng thời/ trước khi có quyết định thành lập hội đồng thẩm định, trong đó xác định rõ quyền, nghĩa vụ và chế tài (chủ yếu là chế tài dân sự, bao gồm phạt vi phạm và bồi thường thiệt hại) của thành viên được thuê thực hiện công việc thẩm định. Bên cạnh đó, thành viên này có thể phải chịu chế tài hình sự (nếu có dấu hiệu tội phạm) và sẽ không được tham gia thẩm định bất kỳ dự án PPP nào khác sau khi có hành vi vi phạm.

Trên đây là một số quan điểm của tác giả liên quan đến việc hoàn thiện cơ sở pháp lý đối với hoạt động thẩm định dự án PPP. Tóm lại, quy trách nhiệm thẩm định về cùng một đầu mối và chuyển một phần trách nhiệm thẩm định sang cho tư nhân theo hướng “thuê dịch vụ” có thể là giải pháp hữu hiệu góp phần nâng cao hiệu quả thẩm định cũng như dễ dàng truy cứu trách nhiệm pháp lý khi xảy ra sai phạm liên quan đến công tác thẩm định. Với những kiến nghị trên, tác giả cho rằng nhà làm luật cần cân nhắc lại quy định về hội đồng thẩm định dự án PPP tại Điều 6 Luật PPP 2020. Đương nhiên, việc sửa đổi, bổ sung Luật chỉ được thực hiện sau một khoảng thời gian triển khai trên thực tế nhằm đánh giá chính xác tác động của luật mới.

KẾT LUẬN

PPP là mô hình phù hợp để phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng và dịch vụ công ở nước ta. Tuy nhiên, nếu trước đây chúng ta xem mô hình này như “đũa thần” thì đến thời điểm hiện tại, chúng ta đã có sự cẩn trọng nhất định. Vẫn còn rất nhiều vấn đề cần thảo luận xung quanh mô hình PPP và thực tiễn áp dụng mô hình này ở nước ta. Giám sát dự án là một trong số đó. Đây là một vấn đề phức tạp, đòi hỏi mỗi giai đoạn của dự án đều phải được thiết kế phù hợp, bao gồm trình tự, cách thức thực hiện công việc và cơ chế giám sát, đánh giá kết quả công việc. Trong phạm vi hẹp của bài viết này, tác giả chỉ phân tích và thảo luận một mô-đun rất nhỏ trong cơ chế giám sát giai đoạn chuẩn bị đầu tư dự án PPP. Dù vậy, đây có thể được xem là mô-đun quan trọng nhất. Nếu khung pháp lý về thẩm định dự án (bao gồm thẩm quyền thẩm định, thành phần hội đồng thẩm định và trách nhiệm pháp lý đối

với thành viên hội đồng thẩm định) được thiết kế tốt và được thực thi một cách nghiêm túc thì sẽ góp phần không nhỏ vào hiệu quả của giai đoạn chuẩn bị dự án, tạo nền tảng tốt để triển khai các giai đoạn tiếp theo của dự án.

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

PPP: Đầu tư theo phương thức đối tác công tư

Luật PPP 2020: Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020

BCNCKT: Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi

BCNCKT: Báo cáo nghiên cứu khả thi

TUYÊN BỐ XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

Tác giả xin cam đoan rằng không có bất kì xung đột lợi ích nào trong công bố bài báo.

ĐÓNG GÓP CỦA TÁC GIẢ

Toàn bộ nội dung bài viết chỉ do tác giả thực hiện.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tờ trình số 354/TTr-CP của Chính phủ ngày 27/8/2019 về Dự án Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư.
2. Nghị định 63/2018/NĐ-CP ngày 04/5/2018 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư.
3. Gauld R. Principal - Agent Theory of Organizations. [Online]. 2016;PMID: 26598397. Available from: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_72-1; https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-319-31816-5_72-1.pdf.
4. Nghị định 131/2015/NĐ-CP ngày 25/12/2015 của Chính phủ hướng dẫn về dự án quan trọng quốc gia (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 02/2020/NĐ-CP ngày 01/01/2020 của Chính phủ); Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư số 64/2020/QH14, được Quốc hội khóa XIV, kỳ họp thứ 9 thông qua ngày 18/6/2020, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2021;.
6. Act on Public-Private Partnerships in Infrastructure. [Online]. 2016; Available from: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/act-public-private-partnerships-infrastructure>.
7. Casady CB, Geddes RR. Private Participation in US Infrastructure: The Role of PPP Units. [Online]. 2016; Available from: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3306259>; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3306259.

Improving laws on Public-Private Partnership projects appraisal council – Experiences from Korean laws

Cao Thi Thuy Nhu*



Use your smartphone to scan this QR code and download this article

ABSTRACT

Appraisal is an important stage in the preparation of Public-Private Partnership projects, which has an important influence on the project investment decision. However, the reality of the appraisal work over the past time has not been as effective as expected. To improve this situation, first of all, it is necessary to improve the legal basis of the organization, operation as well as the responsibility of the subject assigned to the appraisal task (the appraisal council). Only when the legal status of the appraisal council is independently designed, the composition of the appraisal council meets the professional requirements and the legal responsibility of each member of the appraisal council are clearly defined, thus the appraisal work can be done seriously and effectively. With the above orientation, this article will clarify Vietnamese legal regulations related to the appraisal council for Public-Private Partnership projects, including the current provisions of Decree 63/2018/ND-CP and the upcoming provisions of the Law on Public-Private Partnership Investment 2020. At the same time, this article will also compare with similar provisions of the Korean laws to have multidimensional views. On that basis, this article will propose a number of personal views to complete the legal basis for the appraisal of Public-Private Partnership projects in our country.

Key words: appraisal council, PPP projects, Korean PPP laws

Thu Dau Mot University

Correspondence

Cao Thi Thuy Nhu, Thu Dau Mot University

Email: nhuctt@tdmu.edu.vn

History

- Received: 5/8/2020
- Accepted: 22/10/2020
- Published: 08/11/2020

DOI :10.32508/stdjelm.v4i4.677



Copyright

© VNU-HCM Press. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Cite this article : Nhu C T T. Improving laws on Public-Private Partnership projects appraisal council – Experiences from Korean laws. *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.*; 4(4):1043-1049.