

VẤN ĐỀ XÁC ĐỊNH CHỦ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH

NGUYỄN TRÍ DŨNG *

1. Việc xác định chủ đầu tư xây dựng công trình có thể được tiếp cận theo các hướng chủ yếu sau đây:

a. Đối với các dự án sử dụng vốn ngân sách nhà nước thì chủ đầu tư xây dựng công trình do người quyết định đầu tư quyết định trước khi lập dự án đầu tư xây dựng công trình phù hợp với quy định của Luật ngân sách nhà nước

Trong điều kiện hiện nay ở nước ta, việc sử dụng vốn ngân sách Nhà nước dành cho đầu tư xây dựng đang chiếm tỉ trọng lớn (khoảng 30 - 40%) trong tổng vốn đầu tư phát triển nên việc xác định rõ người quản lý và sử dụng vốn là yêu cầu rất quan trọng. Do yêu cầu và đặc điểm của công tác quản lý và sử dụng nguồn vốn này nên các quy định liên quan tới việc xác định chủ đầu tư thường gắn chặt chẽ với các quy định về thủ tục hành chính cũng như việc xác lập sự tham gia của các chủ thể trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước như bộ trưởng, chủ tịch UBND các cấp... Theo quy định của pháp luật thì chủ đầu tư phải được xác định trước khi lập dự án đầu tư thông qua hành vi của người quyết định đầu tư. Pháp luật không quy định rõ hình thức của việc xác định chủ đầu tư nhưng trên thực tế hình thức này thường được thể hiện dưới dạng quyết định của người quyết định đầu tư. Thủ trưởng đơn vị quản lý ngân sách (ngân sách trung ương và ngân sách địa phương) sẽ là người quyết

định đầu tư các dự án đầu tư xây dựng công trình thuộc quyền quyết định của mình theo quy định của pháp luật xây dựng.

Tuỳ theo quy mô, tính chất, đặc điểm của từng dự án, trước khi quyết định chủ đầu tư, người quyết định đầu tư có thể thực hiện các biện pháp lựa chọn chủ đầu tư như đấu thầu dự án, đấu giá dự án thực hiện dở dang, thậm chí phải gắn với giai đoạn thi hành án trong các vụ án kinh tế lớn. Một số địa phương khi thực hiện các dự án trên địa bàn đã thực hiện các biện pháp sáng tạo, rất đặc thù trong lựa chọn chủ đầu tư, ví dụ: Quy định lựa chọn chủ đầu tư các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội ban hành kèm theo Quyết định của UBND thành phố Hà Nội số 155/2002/QĐ-UB ngày 18/11/2002. Điều này đã tạo ra khả năng đáp ứng tốt hơn yêu cầu đảm bảo hiệu quả của dự án thông qua lựa chọn chủ đầu tư thích hợp và đủ năng lực.

b. Đối với các dự án sử dụng vốn tín dụng thì chủ đầu tư là người vay vốn

Vốn tín dụng thực chất là các nguồn vốn được huy động (vốn vay) cho các dự án đầu tư xây dựng, bao gồm cả vốn tín dụng đầu tư phát triển của doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Đây là nguồn vốn ngày càng có vị trí quan trọng cùng với sự hình thành các thiết chế của thị trường vốn, thị trường

* Viện kinh tế xây dựng Bộ xây dựng

chứng khoán như các quỹ tài chính, các công ti niêm yết, sàn giao dịch... Ở nước ta, việc xác định rạch ròi các dự án sử dụng vốn tín dụng và các dự án sử dụng vốn khác là tương đối khó khăn do sự hình thành chưa đầy đủ của các hệ thống kiểm soát và thông tin, ngoại trừ các dự án sử dụng vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước thông qua quỹ hỗ trợ phát triển, nay là Ngân hàng phát triển Việt Nam (thường là các dự án lớn do Nhà nước bảo lãnh vay vốn). Mặt khác, điều này không mang lại nhiều ý nghĩa thực tiễn khi chất lượng và hiệu quả dự án là vấn đề cần lưu ý hơn.

Theo mô hình hoạt động sản xuất hiện nay vẫn có thể có những đặc thù như người đứng ra vay vốn lại không phải là chủ đầu tư, ví dụ: Tổng công ti có thể đứng ra vay vốn nhưng lại giao cho công ti thành viên làm chủ đầu tư dự án đầu tư xây dựng công trình sử dụng nguồn vốn đó. Đây có thể coi như các trường hợp ngoại lệ, phản ánh sự đa dạng trong hoạt động đầu tư.

c. Đối với các dự án sử dụng vốn khác thì chủ đầu tư là chủ sở hữu vốn hoặc là người đại diện theo quy định của pháp luật

Khái niệm “vốn khác” được sử dụng để phản ánh nội dung mang tính liệt kê do thực tiễn hoạt động đầu tư xây dựng rất đa dạng, không thể bao quát hết mọi trường hợp. Dự án sử dụng vốn khác trong trường hợp này có thể là dự án do chủ sở hữu trực tiếp bỏ vốn (xây dựng nhà ở, trang trại của hộ gia đình....), dự án của các doanh nghiệp dân doanh, các tổ chức sự nghiệp tự chủ về tài chính.... Trường hợp chủ sở hữu trực tiếp bỏ

vốn thì chủ sở hữu là chủ đầu tư dự án; các trường hợp còn lại thì người đại diện của tổ chức sẽ là chủ đầu tư xây dựng công trình.

d. Đối với các dự án sử dụng vốn hỗn hợp thì chủ đầu tư do các thành viên góp vốn thỏa thuận cử ra hoặc là người có tỉ lệ góp vốn cao nhất

Đây là quy định mới, được đánh giá là phù hợp với tình hình thực tiễn và giảm dần sự can thiệp quá sâu của Nhà nước khi đầu tư xây dựng các dự án sử dụng nguồn vốn góp (trong đó có sự tham gia của Nhà nước thông qua các đại diện chủ sở hữu). Yếu tố thỏa thuận được đưa ra như một sự ưu tiên, phản ánh gần hơn bản chất của các mối quan hệ kinh tế trong hoạt động xây dựng. Khi các bên tham gia góp vốn không thể thỏa thuận cử ra người làm chủ đầu tư thì theo quy định của pháp luật, người có tỉ lệ góp vốn cao nhất sẽ là chủ đầu tư.

Pháp luật về đầu tư xây dựng hiện hành không quy định cụ thể chủ đầu tư trong trường hợp này phải là tổ chức hay cá nhân nên các bên có thể tự do lựa chọn. Thông thường, các dự án sử dụng vốn góp thường là các dự án có nhu cầu sử dụng vốn lớn nên các bên tham gia thường lựa chọn cách thức thành lập một tổ chức (dạng doanh nghiệp) để làm chủ đầu tư. Cách làm này đang rất phù hợp với mô hình đầu tư theo hình thức xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT) hoặc xây dựng - chuyển giao-kinh doanh (BTO)... với sự tham gia của các doanh nghiệp nước ngoài. Khi đầu tư xây dựng các dự án theo phương thức này, việc thành lập doanh nghiệp BTO, BOT là yêu cầu bắt

buộc để đảm nhận vai trò của chủ đầu tư nhằm quản lý, khai thác hiệu quả của dự án sau khi đưa vào sử dụng. Các dự án xây dựng cầu đường có gắn với việc thu phí giao thông là điển hình của các dự án dạng trên.

Đối với các dự án do các doanh nghiệp trong nước góp vốn thực hiện, cơ chế lựa chọn chủ đầu tư được ưa thích vẫn là mô hình các bên cùng nhau thành lập một doanh nghiệp đảm nhận vai trò chủ đầu tư. Chủ đầu tư sẽ thay mặt các bên góp vốn (các chủ sở hữu) thực hiện các công việc để hoàn thành dự án. Các vấn đề về tổ chức bộ máy, quản trị doanh nghiệp, nguyên tắc tài chính - kế toán của doanh nghiệp đảm nhận vai trò chủ đầu tư được thực hiện theo các quy định hiện hành của Nhà nước.

Liên quan đến nội dung trên, có vấn đề đáng lưu ý là cơ chế thực hiện các dự án đầu tư xây dựng của các doanh nghiệp liên doanh, trong đó có sự tham gia của bên Việt Nam. Thông thường thì doanh nghiệp liên doanh sẽ đảm nhận vai trò chủ đầu tư các dự án đầu tư xây dựng nhà xưởng, lắp đặt, mở rộng, nâng cao năng lực trang thiết bị... của họ. Tuy nhiên, nguyên tắc hoạt động của các doanh nghiệp này chủ yếu dựa trên cơ sở tỉ lệ vốn góp nên việc thực thi các công việc của chủ đầu tư thường gặp phải một số khó khăn trong việc thống nhất ý kiến giữa các bên góp vốn.

Nghị định của Chính phủ số 112/2006/NĐ-CP ngày 29/9/2006 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 16/2005/NĐ-CP khẳng định rõ nguyên tắc *“chủ đầu tư là người được giao quản lý, sử dụng công trình”*

sau này. Nguyên tắc này mang tính khái quát cao hơn các tiêu chí tiếp cận của Nghị định số 16/2005/NĐ-CP ngày 07/02/2005. Tuy nhiên, xét đến cùng thì việc “ai” làm chủ đầu tư không quan trọng bằng việc kiểm soát được hành vi của chủ thể này vì đây là các dự án sử dụng vốn nhà nước; mục tiêu sử dụng hiệu quả nguồn vốn công, hạn chế thất thoát, lãng phí phải được đặt lên hàng đầu.

2. Thay đổi chủ đầu tư là vấn đề mang tính linh hoạt cao nhưng rất khó kiểm soát về mặt pháp lý khi nó trở thành hệ quả của các hành vi không lành mạnh trong đầu tư xây dựng. Việc chuyển nhượng dự án thiếu căn cứ hoặc thay đổi chủ đầu tư không dựa trên những lí do chính đáng về mặt pháp lý có thể làm hạn chế đáng kể mục đích và hiệu quả của dự án. Pháp luật về đầu tư xây dựng hiện tại chưa có quy định về các giới hạn trong việc thay đổi chủ đầu tư như căn cứ thay đổi chủ đầu tư, thời điểm thực hiện việc thay đổi, thủ tục thực hiện việc thay đổi, xử lý các vấn đề phát sinh liên quan tới vốn đầu tư, quan hệ hợp đồng, chất lượng và tiến độ của dự án... mà trong thực tế, đây lại là những vấn đề thường xảy ra.

Việc thay đổi chủ đầu tư các dự án đầu tư xây dựng thường thực hiện với các lí do:

- Chủ đầu tư hiện tại không đáp ứng yêu cầu về năng lực quản lý và thực hiện dự án;
- Dự án phát sinh những vấn đề phức tạp mà chủ đầu tư hiện tại không đủ khả năng hoặc không có khả năng kiểm soát hết;
- Do việc phải đáp ứng các điều kiện, yêu cầu của nhà tài trợ, các tổ chức cho vay vốn, các quỹ đầu tư trong quá trình kiểm

soát và quản lý việc sử dụng nguồn vốn vay;
- Các lý do khác.

Cách thức thực hiện việc thay đổi chủ đầu tư cũng rất đa dạng, có thể thông qua việc chuyển nhượng dự án, đấu thầu dự án hoặc thông qua biện pháp hành chính đối với các dự án có yêu cầu đặc biệt. Tuy nhiên, cách thức thực hiện việc thay đổi chủ đầu tư phụ thuộc rất nhiều vào các yếu tố như lý do thay đổi, thời điểm thực hiện, các điều kiện thay đổi, các vấn đề về giá chuyển nhượng, vốn đầu tư ...

Các chủ đầu tư thứ phát cũng là các chủ thể có vai trò quan trọng trong việc đem lại hiệu quả tốt hơn cho dự án. Vấn đề đặt ra là cần kiểm soát bản chất của các mối quan hệ giữa chủ đầu tư ban đầu (xác định trong quyết định đầu tư hoặc giấy phép đầu tư đối với dự án sử dụng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài) và các chủ đầu tư thứ phát (tham gia đầu tư sau khi có quyết định đầu tư hoặc giấy phép đầu tư) do luôn tồn tại khả năng chia nhỏ dự án thiếu căn cứ hoặc lợi dụng các chính sách ưu đãi để thu lợi bất chính. Cùng với sự phân cấp đầu tư mạnh mẽ cho chính quyền địa phương trong việc quyết định đầu tư (hoặc cấp giấy phép đầu tư), các dự án đầu tư phát triển nhà ở, khu du lịch, nghỉ dưỡng, vui chơi... là biểu hiện điển hình của xu hướng này.

3. Một trong những nội dung của văn bản quyết định đầu tư là việc xác định chủ đầu tư của dự án. Tuy nhiên, điều này dễ gây hiểu lầm là chủ đầu tư chỉ được xác định sau khi có quyết định đầu tư. Đây là cách hiểu chưa đúng cả trên phương diện lý luận và

thực tiễn vì: *Thứ nhất*, văn bản quyết định đầu tư thực chất là việc phê duyệt dự án của người quyết định đầu tư, trong đó chứa đựng các thông tin về dự án (gồm cả thông tin về chủ đầu tư); *thứ hai*, phê duyệt dự án là thủ tục được thực hiện sau khi có kết quả thẩm định dự án; *thứ ba*, khi đầu tư xây dựng công trình, việc xác định người trực tiếp quản lý, sử dụng vốn đầu tư, thực hiện dự án đã được tiến hành tại thời điểm xác định chủ trương đầu tư (đối với dự án nhóm A, dự án quan trọng quốc gia) hoặc trong việc chuẩn bị thực hiện dự án (các dự án còn lại). Bản thân mục tiêu đầu tư (một nội dung rất quan trọng, được tính tới khi chưa có quyết định đầu tư) cũng gắn với việc xác định chủ đầu tư.

Tóm lại, vấn đề xác định chủ đầu tư có ý nghĩa rất quan trọng trong việc tiếp cận các quyền và nghĩa vụ của chủ thể này trong hoạt động xây dựng. Điều này đảm bảo tính đúng đắn và hợp lý trong việc thiết lập các mối quan hệ trong hoạt động xây dựng giữa các chủ thể khác như tư vấn, nhà thầu, cơ quan quản lý nhà nước... với chủ đầu tư. Mặt khác, đứng trên phương diện quản lý nhà nước về xây dựng thì mục đích quản lý chỉ có thể đạt được nếu vị trí của các chủ thể được xác định rõ ràng, trong đó có chủ đầu tư. Một trong những nguyên tắc quan trọng trong việc nhận biết đầy đủ địa vị pháp lý của chủ đầu tư trong hoạt động xây dựng là khả năng tiếp cận hệ thống các quy phạm pháp luật về vấn đề này. Sự chòng chéo và kém minh bạch của hệ thống luật pháp về đầu tư (trong đó có đầu tư xây dựng) là điều cần quan tâm khi nhìn nhận vấn đề này./.