

Một số ý kiến trao đổi liên quan đến thuật ngữ “thẩm định/thẩm tra công nghệ”

NGUYỄN VĂN ANH

Sở KH&CN Bà Rịa - Vũng Tàu

LÊ VŨ TOÀN

Trường Quản lý KH&CN

ĐÀM QUANG

Sở KH&CN Thanh Hoá

ThS HOÀNG THANH HẠNH

Học viện Tài chính

Thẩm định công nghệ nói chung và thẩm định công nghệ dự án đầu tư nói riêng là một trong những nhiệm vụ quan trọng trong công tác quản lý nhà nước về khoa học và công nghệ (KH&CN) ở cấp trung ương (Bộ KH&CN) cũng như địa phương (Sở KH&CN). Tuy nhiên, liên quan đến thuật ngữ này còn nhiều vấn đề phải bàn, nhằm tiến tới việc sử dụng nhất quán trong các văn bản quản lý nhà nước cũng như cách thức tổ chức thực hiện.

Dẫn nhập

Thuật ngữ “Thẩm định công nghệ” được sử dụng lần đầu tiên trong văn bản quản lý nhà nước về KH&CN tại Thông tư số 1940/1997/TT-BKHCNMT ngày 15.11.1997 của Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường (nay là Bộ KH&CN) hướng dẫn thẩm định công nghệ các dự án đầu tư trong giai đoạn xem xét cấp giấy phép đầu tư (Thông tư 1940). Căn cứ xây dựng Thông tư 1940 là các Nghị định: 12¹, 29², 42³ - những văn bản quản lý nhà nước đối với dự án đầu tư trong nước, đầu tư nước ngoài và thực hiện Điều lệ quản lý đầu tư và xây dựng.

Thông tư 1940 đã đưa ra khái niệm: “Thẩm định công nghệ các dự án đầu tư” (gọi tắt là thẩm định công nghệ) nói trong thông tư này được hiểu là quá trình xem xét, đánh giá sự thích hợp của công nghệ đã nêu trong dự án so với nội dung và các mục tiêu của

dự án đầu tư trên cơ sở các chủ trương, chính sách của Nhà nước tại thời điểm thẩm định dự án để đưa ra kiến nghị về việc cấp giấy phép đầu tư cho dự án. Trên cơ sở Thông tư 1940, công tác thẩm định công nghệ đã giúp ngăn chặn được nhiều công nghệ lạc hậu, ẩn mình trong các dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam. Đồng thời, quá trình thẩm định công nghệ cũng đã giúp các nhà đầu tư trong nước lựa chọn được công nghệ mới tiên tiến hoặc thay đổi phương án công nghệ, làm lợi cho chủ dự án đầu tư trong nước hàng chục triệu USD. Ví dụ, một trong những dự án đó là Nhà máy điện Phú Mỹ thuộc tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

Năm 2002, sau khi có các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, Luật Khuyến khích đầu tư trong nước, quy chế quản lý đầu tư và xây dựng có sự thay đổi bởi Nghị định số 24⁴, Nghị định số 51⁵,

Nghị định số 52⁶, đồng thời nhằm thực thi Nghị định 175⁷, Thông tư 55/2002/TT-BKHCNMT ngày 23.7.2002 về hướng dẫn thẩm định công nghệ và môi trường các dự án đầu tư (Thông tư 55) ra đời thay thế cho Thông tư 1940. Theo đó, khái niệm về thẩm định công nghệ và các nội dung về thẩm định công nghệ vẫn được giữ nguyên, chỉ có một số thay đổi nhỏ liên quan đến việc đánh giá ảnh hưởng của dự án đối với môi trường gắn với nội dung thẩm định môi trường dự án.

Từ năm 2003, trong xu thế hội nhập kinh tế quốc tế, văn bản quản lý nhà nước trong hoạt động xây dựng được nâng lên thành Luật Xây dựng⁸ (2003), và hoạt động đầu tư trong nước, nước ngoài được quản lý thống nhất bằng Luật Đầu tư⁹ (2005), năm 2006 Quốc hội ban hành Luật Chuyển giao công nghệ (CGCN)¹⁰. Những thay đổi của các văn bản quy phạm pháp luật

trong hoạt động đầu tư, xây dựng và CGCN đòi hỏi phải có một thông tư mới thay thế cho Thông tư 55.

Năm 2009, sau quá trình xây dựng, Bộ KH&CN đã ban hành Thông tư 10/2009/TT-BKHCN ngày 24.4.2009 hướng dẫn **thẩm tra** công nghệ các dự án đầu tư, trên cơ sở căn cứ vào Luật Đầu tư, Nghị định 108¹¹, Nghị định 133¹². Kể từ đây, người làm công tác quản lý nhà nước về công nghệ được làm quen với thuật ngữ mới là **“thẩm tra công nghệ”**.

Mặc dù Thông tư 10 không đề cập đến khái niệm **“thẩm tra công nghệ”** nhưng những nội dung liên quan đến thẩm tra hoàn toàn là nội dung **“thẩm định công nghệ”** của văn bản hướng dẫn trước đây. Việc thẩm tra chỉ căn cứ vào: 1. Công văn đề nghị thẩm tra công nghệ dự án đầu tư do cơ quan có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận đầu tư gửi; 2. Các tài liệu thuộc hồ sơ đề nghị cấp giấy chứng nhận đầu tư; 3. Giải trình kinh tế - kỹ thuật, trong đó nêu rõ giải pháp về công nghệ (bao gồm: quy trình công nghệ; phân tích và lựa chọn phương án công nghệ; danh mục máy móc, trang thiết bị; dây chuyền công nghệ; đánh giá tác động của công nghệ đến môi trường và hiệu quả kinh tế - xã hội); 4. Dự thảo hợp đồng CGCN (nếu dự án đầu tư có nội dung góp vốn bằng công nghệ).

Phân tích và bình luận

Câu hỏi đặt ra với người quan tâm là, phải chăng hàm nghĩa của **“thẩm tra”** nhẹ hơn so với **“thẩm định”**? Nên chăng sử dụng thuật ngữ **“thẩm tra công nghệ”** thay cho **“thẩm định công nghệ”** để phù hợp với cách dùng trong Luật Đầu tư và các văn bản hướng dẫn thi hành?

Để giải đáp các câu hỏi này,



Thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường dự án đầu tư xây dựng công trình kè bảo vệ bờ sông Lô

chúng ta sẽ lần lượt thực hiện theo các bước: (a) Tìm hiểu ngữ nghĩa của **“thẩm tra”** và **thẩm định**; (b) Tìm hiểu cách sử dụng các thuật ngữ này trong các văn bản quản lý nhà nước thuộc lĩnh vực KH&CN và chuyên ngành thuộc các lĩnh vực khác liên quan để đưa ra ý kiến, quan điểm cá nhân.

(a) Khái niệm **“thẩm tra”** và **“thẩm định”**

Theo Từ điển tiếng Việt¹³, thì: **“Thẩm định là xem xét để xác định, quyết định (thẩm định giá trị một tác phẩm)”**, còn: **“Thẩm tra là điều tra, xem xét lại xem có đúng không (ví dụ: thẩm tra lý lịch)”**.

Với cách giải thích về ngữ nghĩa của Từ điển tiếng Việt, về nội dung công việc đều được tiến hành xem xét, nhưng ý nghĩa của việc xem xét có tính chất khác nhau, một đằng là để xác định, quyết định; một đằng xem có đúng không. Điều đó có nghĩa rằng, nếu dự án A khẳng định công nghệ B sử dụng trong dự án A là một công nghệ đỡ (công nghệ B có khả năng gây ô nhiễm môi trường), với việc thẩm định sẽ quyết định không cho phép đầu tư. Nhưng với thẩm tra sẽ xem công nghệ B có đúng là công nghệ có khả năng gây ô nhiễm hay không, còn

việc quyết định đầu tư hay không sẽ **“đá quả bóng trách nhiệm”** cho cơ quan quản lý nhà nước về cấp phép đầu tư quyết định. Nhưng thực tế theo lẽ thường, chẳng chủ đầu tư nào có **“nhã ý”** muốn đầu tư tại một quốc gia khác lại khẳng định trong dự án của mình là có công nghệ xấu cả, mà họ sẽ theo quy luật muôn thuở **“tốt khoe, xấu che”**, nên khi đó các nhà thẩm tra chỉ việc dựa vào hồ sơ của nhà đầu tư mà thẩm tra cái tốt của công nghệ nêu trong dự án mà thôi.

Xét về tính chất trách nhiệm của công việc, xuất phát từ ngữ nghĩa của các thuật ngữ được nêu trên, đúng là **“thẩm tra”** có phần nhẹ hơn so với **“thẩm định”**. Với tinh thần trách nhiệm từ một cơ quan quản lý nhà nước đối với công nghệ, một câu hỏi được đặt ra là, với việc **“ăn theo thuật ngữ”** như vậy liệu chúng ta đã làm hết trách nhiệm của mình hay chưa, hậu quả của việc chuyển đổi thuật ngữ từ **“thẩm định”** sang **“thẩm tra”** sẽ ra sao? Để trả lời cho câu hỏi này, chúng ta sẽ xét xem ứng xử trước vấn đề này của cơ quan quản lý nhà nước thuộc các ngành liên quan đến hoạt động đầu tư.



Ý KIẾN NHÀ KHOA HỌC

(b) Cách sử dụng thuật ngữ của các ngành liên quan

- Lĩnh vực xây dựng: trong quá trình thực hiện đầu tư, nếu tổ chức, cá nhân trong nước hoặc nước ngoài có thực hiện đầu tư xây dựng công trình và hoạt động xây dựng trên lãnh thổ Việt Nam, phải chịu sự điều chỉnh bởi Luật Xây dựng. Điều 6.1 Nghị định số 12¹⁴ quy định: “Khi đầu tư xây dựng công trình, chủ đầu tư phải tổ chức lập dự án đầu tư và trình người quyết định đầu tư thẩm định, phê duyệt...”. Đồng thời, Điều 10 của Nghị định 12 cũng nêu rõ thẩm quyền thẩm định dự án đầu tư xây dựng công trình. Ngoài nội dung thẩm định dự án đầu tư xây dựng công trình (thuyết minh và thiết kế cơ sở), Nghị định còn quy định rõ các vấn đề liên quan đến thẩm định thiết kế kỹ thuật và bản vẽ thi công của công trình xây dựng.

Trong Luật Xây dựng cũng sử dụng thuật ngữ “thẩm tra”. Tuy nhiên, việc thẩm tra chỉ làm cơ sở cho việc thẩm định. Ví dụ tại Điều 18.1 quy định thẩm định, phê duyệt thiết kế kỹ thuật, đối với trường hợp thiết kế ba bước thì: “Chủ đầu tư có thể thuê tư vấn thẩm tra một phần hoặc toàn bộ các nội dung trên để làm cơ sở cho việc thẩm định. Kết quả thẩm tra được thể hiện bằng văn bản”.

- Lĩnh vực môi trường: Luật Bảo vệ môi trường¹⁵ quy định rõ các báo cáo đánh giá môi trường chiến lược, báo cáo đánh giá tác động môi trường phải được thẩm định. Riêng việc thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi

trường được thực hiện thông qua hội đồng thẩm định của cơ quan quản lý nhà nước liên quan hoặc tổ chức dịch vụ.

Qua nghiên cứu cách sử dụng thuật ngữ của các ngành khác liên quan đến hoạt động đầu tư như xây dựng và môi trường cho thấy, khi đề cập đến vai trò của các cơ quan quản lý nhà nước liên quan đều sử dụng thuật ngữ “thẩm định”. Việc sử dụng thuật ngữ này có tính chất tương đối độc lập trên cơ sở quy định của các Luật chuyên ngành như Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ môi trường. Chính điều này tạo ra sự khẳng định “vị trí, tiếng nói” của cơ quan chuyên ngành.

- Lĩnh vực KH&CN: có 2 luật quan trọng trực tiếp liên quan đó là Luật CGCN và Luật KH&CN.

Luật CGCN tại Việt Nam (Luật CGCN ra đời sau Luật Đầu tư 1 năm), có phạm vi điều chỉnh là: “Luật này quy định về hoạt động CGCN tại Việt Nam, từ Việt Nam ra nước ngoài, từ nước ngoài vào Việt Nam; quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động CGCN; thẩm quyền của cơ quan quản lý nhà nước; các biện pháp khuyến khích, thúc đẩy hoạt động CGCN” (Điều 1, Luật CGCN). Mặc dù hoạt động CGCN có thể thông qua các dự án đầu tư, nhưng tuyệt nhiên Luật CGCN không sử dụng bất cứ thuật ngữ nào là “thẩm định công nghệ” hay “thẩm tra công nghệ”, nhất là khi đề cập đến vai trò của các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực KH&CN.

Tuy nhiên, khi quay ngược thời gian trở về năm 2000, lần giở đến Luật KH&CN¹⁶, thấy rằng thuật ngữ “thẩm định” xuất hiện khá nhiều và cụ thể. Ví dụ, khi đề cập đến đánh giá, nghiệm thu kết quả thực hiện nhiệm vụ KH&CN, Điều 24.2. Luật KH&CN quy định: “*Kết quả nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ tuy không sử dụng ngân sách nhà nước nhưng có phạm vi ứng dụng rộng rãi trong cả nước, một ngành, địa phương hoặc có ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia, quốc phòng, an ninh, môi trường, sức khỏe và đời sống của nhân dân cũng phải được cơ quan quản lý nhà nước về KH&CN có thẩm quyền tổ chức **thẩm định** trước khi ứng dụng*”.

Nghị định 81/2002/NĐ-CP ngày 17.10.2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật KH&CN (Nghị định 81) đã đề cập cụ thể hơn về việc **thẩm định**, Điều 37.2, 37.3 đưa ra những quy định về **thẩm định** trong các dự án đầu tư, chương trình phát triển kinh tế - xã hội: “*Các dự án đầu tư, các chương trình phát triển kinh tế - xã hội phải được cơ quan quản lý nhà nước về KH&CN **thẩm định** cơ sở khoa học và **thẩm định** công nghệ trong giai đoạn xây dựng dự án, chương trình. Cấp nào quản lý chương trình, dự án thì cấp đó chịu trách nhiệm tổ chức Hội đồng KH&CN để **thẩm định**. Công nghệ đưa vào ứng dụng trong giai đoạn thực hiện đầu tư dự án, chương trình phải được **thẩm định**. Căn cứ vào quy mô, tính chất của dự án, chương trình, việc phân cấp **thẩm định** công nghệ phù hợp với phân cấp **thẩm định** như đối với các dự án đầu tư xây dựng*”.

Đồng thời Điều 37.4 Nghị định 81 nêu rõ trách nhiệm của Bộ KH&CN: “*Bộ KH&CN hướng dẫn cụ thể trình tự, thủ tục **thẩm định***”.

cơ sở khoa học và **thẩm định công nghệ các dự án đầu tư, các chương trình phát triển kinh tế - xã hội**”.

Như vậy, đến đây đã rõ, đáng lẽ sau khi Nghị định 81 ra đời, nên căn cứ vào Luật KH&CN và Nghị định 81 để ra Thông tư hướng dẫn việc thẩm định công nghệ các dự án đầu tư. Đặc biệt, tại thời điểm xây dựng Thông tư 10 cần phải rút ngay kinh nghiệm, khai thác những quy định tại Luật KH&CN để đưa ra hướng dẫn cụ thể trình tự, thủ tục thẩm định công nghệ các dự án đầu tư, nhưng Thông tư 10 lại căn cứ Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư để đưa ra hướng dẫn. Có lẽ, đây là một trong những nguyên nhân khiến các cơ quan quản lý KH&CN “tự đánh mất mình”. Thông tư 10 thay vì sử dụng thuật ngữ “thẩm định công nghệ” lại sử dụng thuật ngữ “thẩm tra công nghệ” đã vô tình gián tiếp làm suy yếu vai trò của các cơ quan quản lý nhà nước về KH&CN. Bởi việc “thẩm tra” mang tính chất tư vấn, thay cho việc đưa ra ý kiến và quan điểm có tính chất quyết định là: với công nghệ sử dụng trong một dự án cụ thể thì nên cho phép đầu tư hay không nên cho phép đầu tư. Tuy nhiên, điều này cũng có phần xuất phát từ Luật CGCN. Luật CGCN có nội dung quan trọng gắn liền với trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước đối với công nghệ được chuyển giao trong dự án đầu tư, nhưng lại không hề đề cập đến nội dung phải thẩm định công nghệ.

Hiện nay, nếu như có ai đó cố tình bảo lưu sử dụng thuật ngữ “thẩm tra công nghệ” trong Thông tư 10, thì “ai đó” sẽ giải quyết ra sao, trước vấn đề được đặt ra sau đây của Nghị định 59/2007/NĐ-CP ngày 9.4.2007 của Chính phủ về quản lý chất thải rắn (Nghị

định 59): “*Bộ KH&CN chủ trì, phối hợp với Bộ Xây dựng tổ chức thẩm định công nghệ xử lý chất thải rắn được nghiên cứu và triển khai lần đầu ở Việt Nam*” (Điều 16.4, Nghị định 59). Chẳng lẽ bên cạnh Thông tư 10 hướng dẫn “thẩm tra công nghệ” sẽ có một văn bản khác của Bộ KH&CN hướng dẫn “thẩm định công nghệ”...?

Thiết nghĩ, với cách dùng thuật ngữ “thẩm tra” có thể là hợp lý với cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư, bởi quá trình thẩm tra sẽ là quá trình rà soát quy trình, thủ tục, trong đó có bước xin ý kiến của các cơ quan ban ngành liên quan đến dự án đầu tư để đưa ra quyết định. Nhưng với một cơ quan chuyên môn trong lĩnh vực cụ thể như xây dựng, môi trường, công nghệ... thì thuật ngữ cần dùng để chỉ chức năng, thẩm quyền của cơ quan nhà nước phải là “thẩm định”, tức là xem xét ở góc độ chuyên môn sâu để đưa ra ý kiến, quyết định một vấn đề.

Đề xuất, kiến nghị

Trên cơ sở các phân tích và bình luận nêu trên, để tăng cường vai trò của cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực quản lý công nghệ, xin có một số đề xuất, kiến nghị như sau:

- Cần bổ sung trong Luật CGCN các nội dung liên quan đến thẩm định công nghệ. Đây là căn cứ pháp lý chuyên ngành để xây dựng các văn bản hướng dẫn liên quan.

- Cho đến thời điểm hiện nay, Thông tư 10 đã xuất hiện nhiều điểm không còn phù hợp. Do vậy, cần ban hành một Thông tư mới thay thế Thông tư 10, trong đó nhất thiết phải sử dụng thuật ngữ “thẩm định công nghệ” thay cho thuật ngữ “thẩm tra công nghệ”. Căn cứ để ban hành Thông tư mới phải là Luật KH&CN hoặc Luật

CGCN sửa đổi, để các hướng dẫn liên quan mang tính chất độc lập, tránh phụ thuộc và phải thay đổi liên tục văn bản hướng dẫn như thời gian qua ■

¹ Nghị định số 12/CP ngày 18.2.1997 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam.

² Nghị định số 29/CP ngày 12.5.1995 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật Khuyến khích đầu tư trong nước.

³ Nghị định số 42/CP ngày 16.7.1996 và Nghị định số 92/CP ngày 23.8.1997 của Chính phủ về việc ban hành và sửa đổi, bổ sung Điều lệ quản lý đầu tư và xây dựng.

⁴ Nghị định số 24/2000/NĐ-CP ngày 31.7.2000 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam.

⁵ Nghị định số 51/1999/NĐ-CP ngày 8.7.1999 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật Khuyến khích đầu tư trong nước và Nghị định số 35/2002/NĐ-CP ngày 29.3.2002 của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung Danh mục A, B và C ban hành tại phụ lục kèm theo Nghị định số 51/1999/NĐ-CP.

⁶ Nghị định số 52/1999/NĐ-CP ngày 8.7.1999 của Chính phủ về việc ban hành Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng và Nghị định số 12/2000/NĐ-CP ngày 5.5.2000 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng.

⁷ Nghị định số 175/CP ngày 18.10.1994 của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường.

⁸ Luật Xây dựng số 16/2003/QH 11 ngày 26.11.2003.

⁹ Luật Đầu tư số 59/2005/QH11 ngày 29.11.2005.

¹⁰ Luật CGCN số 80/2006/QH11 ngày 29.11.2006.

¹¹ Nghị định số 108/2006/NĐ-CP ngày 22.9.2006 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư.

¹² Nghị định số 133/2008/NĐ-CP ngày 31.12.2008 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật CGCN.

¹³ Nguyễn Văn Xô (2001), Từ điển tiếng Việt, Nhà xuất Bản trẻ, Bản in lần thứ 4, tr 666.

¹⁴ Nghị định 12/2009/NĐ-CP ngày 12.2.2009 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình.

¹⁵ Luật Bảo vệ môi trường số 52/2005/QH11 ngày 29.11.2005.

¹⁶ Luật KH&CN số 21/2000/QH10 ngày 9.6.2000.