

# ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG PHÁP LUẬT TRONG QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

**ĐOÀN THỊ TỔ UYÊN \***

**Tóm tắt:** Một trong những nội dung mang tính kế thừa và tiếp tục được nhấn mạnh trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 là quy định bắt buộc cơ quan, tổ chức đánh giá tác động pháp luật trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Bài viết đề cập khái niệm, vai trò, nội dung hoạt động đánh giá tác động pháp luật trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, thực trạng đánh giá tác động pháp luật hiện nay và một số kiến nghị nâng cao hiệu quả cho hoạt động này.

**Từ khóa:** Đánh giá tác động pháp luật; tác động pháp luật; xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Nhận bài: 17/02/2016 Hoàn thành biên tập: 03/6/2016 Duyệt đăng: 17/6/2016

**Abstract:** One of the issues which are inherited and continued to be emphasised in the 2015 Law on Promulgating Legal Normative Documents, is to require concerned agencies and organisations to implement regulatory impact assessment in the course of making legal normative documents. The paper discusses the concept, the role and the content of regulatory impact assessment activities in the course of making legal normative documents, the current situation of regulatory impact assessment and some recommendations for raising its effects.

**Key words:** Regulatory impact assessment; regulatory impact; making legal normative documents

Paper receipt date: February 17<sup>th</sup>, 2016

Editing completion date: June 3<sup>rd</sup>, 2016

Publication approval date: June 17<sup>th</sup>, 2016

## 1. Khái niệm và vai trò của đánh giá tác động pháp luật

### 1.1. Khái niệm

Hiểu được tác động trong tương lai của các quy định pháp luật đối với xã hội là một trong những điều quan trọng nhất của việc xây dựng và duy trì môi trường pháp lí có chất lượng cao. Tại hầu hết các nước thuộc Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD), đánh giá tác động pháp luật (RIA) đã được sử dụng như một công cụ hữu hiệu nhằm đảm bảo chất lượng và tính hiệu quả của môi trường pháp lí. Theo quan điểm của OECD, đánh giá tác động pháp luật là quá trình phân tích các tác động có thể của sự thay đổi về

chính sách và đưa ra hàng loạt các lựa chọn để thực hiện điều đó. Cách tiếp cận về RIA của các tác giả Việt Nam cũng có sự tương đồng với quan điểm này. Cụ thể, tác giả Võ Thị Lan Phương, chuyên gia về RIA đã đưa ra khái niệm về RIA: “Đánh giá tác động pháp luật (Regulatory Impact Assessment – RIA) là quá trình phân tích và đánh giá thông tin một cách hệ thống, qua đó xác định được rõ ràng, chính xác vấn đề bất cập cũng như giải pháp chính sách tốt nhất để giải quyết vấn đề đó”.

\* Tiến sĩ luật học, giảng viên Trường Đại học Luật Hà Nội

RIA được áp dụng lần đầu tiên trên thế giới vào giữa thập niên 70 của thế kỉ XX tại Mỹ, dưới thời Tổng thống Ford, do có lo ngại về gánh nặng quy định pháp luật đè lên vai xã hội, đặc biệt là doanh nghiệp vừa và nhỏ; cộng với lo ngại điều đó có thể làm gia tăng lạm phát. Lúc đầu, người ta chỉ chú ý phân tích tác động đối với doanh nghiệp, sau đó mới chú ý đánh giá tác động đến chủ thể khác. Đến nay, RIA đã được áp dụng ở đại đa số các nước thuộc OECD, nhiều nước châu Âu chuyển đổi, châu Á, châu Phi, châu Mỹ La tinh. Ở Việt Nam, lần đầu tiên trong lịch sử lập pháp, yêu cầu về đánh giá tác động pháp luật trong quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) đã được quy định trong một đạo luật - đó là Luật ban hành VBQPPL năm 2008 và đến nay được quy định đậm nét hơn trong Luật ban hành VBQPPL năm 2015.

Như vậy, đánh giá tác động pháp luật chính là quá trình tập hợp các bước logic để dự đoán và đánh giá sự ảnh hưởng của các quy định pháp luật đối với kinh tế, xã hội thông qua việc phân tích điểm tích cực và tiêu cực của mỗi quy định, từ đó có cơ sở lựa chọn phương án phù hợp nhất.

### *1.2. Ý nghĩa của đánh giá tác động pháp luật trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật*

*Thứ nhất*, đánh giá tác động pháp luật góp phần nâng cao chất lượng dự án, dự thảo VBQPPL. Đánh giá tác động pháp luật của dự thảo VBQPPL sẽ giúp cơ quan có thẩm quyền có cái nhìn tổng thể, toàn diện về bất cập của xã hội sẽ được giải quyết trong văn bản, trả lời cho câu hỏi: Có cần thiết phải

ban hành VBQPPL hay không và nếu cần thì xem xét và tìm ra phương án giải quyết tối nhất, góp phần nâng cao tính cạnh tranh của nền kinh tế và tính công bằng xã hội. Báo cáo đánh giá tác động đối với dự thảo VBQPPL cũng là nguồn cung cấp thông tin đầy đủ, toàn diện về các phương án giải quyết vấn đề bất cập của xã hội làm cơ sở để cơ quan soạn thảo quyết định lựa chọn phương án tối ưu. Mục đích cuối cùng là hướng tới việc cho ra đời một VBQPPL có khả năng giải quyết kịp thời những vấn đề mà xã hội đặt ra, đảm bảo nhiệm vụ chính trị, đảm bảo tính hợp pháp, hợp lý, phù hợp với thực tiễn, điều chỉnh tốt các vấn đề trong xã hội nhưng không kìm chế sự phát triển của nền kinh tế. Cũng bởi vai trò đặc biệt quan trọng của việc đánh giá tác động pháp luật mà pháp luật hiện hành đã quy định đây là khâu bắt buộc trong quá trình xây dựng VBQPPL. Đánh giá tác động pháp luật mang lại hiệu quả thiết thực, cụ thể đối với việc nâng cao chất lượng dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

*Thứ hai*, dưới góc độ kinh tế, thông qua quá trình đánh giá tác động, cơ quan soạn thảo cũng xây dựng được dự án, dự thảo VBQPPL thống nhất, phù hợp với lợi ích quốc gia và đảm bảo tuân thủ các điều ước và hiệp định quốc tế. Nói rộng ra, RIA sẽ góp phần tạo nên hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, tạo ra hành lang pháp lí rõ ràng cho các nhà kinh doanh trong và ngoài nước, thúc đẩy nền kinh tế phát triển theo hướng tích cực. Kết quả cao nhất của RIA là hình thành một nền kinh tế có tính cạnh tranh cao, hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế toàn cầu trong nền tảng duy trì một xã hội công bằng.

*Thứ ba*, RIA giúp giảm thiểu tác động của pháp luật, hạn chế việc làm tăng gánh nặng pháp luật tới các đối tượng, chi phí quản lí ở mức tối thiểu nhưng đem lại hiệu quả vì đạt được mục tiêu đề ra. Ngoài ra, RIA còn tiết chế tác động tiêu cực tới cạnh tranh, giúp nhà hoạch định chính sách so sánh được lợi ích của cộng đồng với những chi phí bỏ ra, phù hợp tình hình thực tế, không tạo thêm chi phí phát sinh quá lớn cho một ngành cụ thể.

Thông qua quá trình đánh giá tác động, cơ quan soạn thảo sẽ xây dựng dự án VBQPPL phù hợp với tình hình phát triển kinh tế-xã hội vào thời điểm ban hành, đảm bảo các quy định trong dự án là giải pháp tốt nhất để thực thi các chính sách trên cơ sở phân tích định tính và định lượng về chi phí, lợi ích, sao cho chi phí ít nhất, hiệu quả cao nhất; rủi ro ít nhất, ít tác động tiêu cực nhất đến quyền và nghĩa vụ của công dân.

Rõ ràng, “những chính sách pháp luật bền vững phù hợp với quy luật của tự nhiên, của xã hội sẽ tồn tại lâu dài hơn, bảo đảm có hiệu quả chính sách, từ đó sẽ thúc đẩy sự phát triển kinh tế-xã hội nhanh hơn và bền vững hơn”<sup>(1)</sup>.

### *1.3. Nội dung đánh giá tác động pháp luật trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật*

Muốn thực hiện hiệu quả hoạt động đánh giá tác động pháp luật, ngoài việc chú ý đến các yếu tố chủ quan như trình độ, khả năng, trách nhiệm của các chủ thể thực hiện, cần hiểu rõ và thực hiện đầy đủ, nghiêm túc những nội dung của hoạt động này. Theo quy định tại Luật ban hành VBQPPL năm

2008 và Luật ban hành VBQPPL năm 2015, nội dung đánh giá tác động pháp luật bao gồm: Các tác động về kinh tế, xã hội, môi trường, hệ thống pháp luật, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; khả năng tuân thủ của cơ quan, tổ chức, cá nhân và các tác động khác. Trong đó, đánh giá tác động về kinh tế gồm các tác động đến khả năng cạnh tranh thương mại, đầu tư; năng lực cạnh tranh trên thị trường nội địa, các chi phí giao dịch trong kinh doanh; chi phí tuân thủ thủ tục hành chính đối với doanh nghiệp, quyền sở hữu tài sản, nghiên cứu và sáng chế, người tiêu dùng và hộ gia đình; ngành và vùng cụ thể, môi trường kinh tế vĩ mô.

Đánh giá về mặt xã hội được hiểu là xem xét những tác động về việc làm và thị trường lao động; tiêu chuẩn và các quyền liên quan đến chất lượng việc làm; bảo vệ hay hoà nhập của nhóm xã hội; công bằng trong đối xử và cơ hội; cuộc sống riêng của cá nhân và hộ gia đình; tiếp cận được với phương tiện truyền thông, với công lí; dịch vụ y tế công cộng và an sinh xã hội; tội phạm, khủng bố và an ninh xã hội; hệ thống bảo vệ sức khỏe cộng đồng, hệ thống giáo dục.

Nội dung đánh giá tác động môi trường gồm tiêu chuẩn kĩ thuật và quy chuẩn kĩ thuật môi trường; chất lượng các thành phần môi trường, khí hậu tài nguyên tái sinh và không tái sinh; đa dạng sinh học, sử dụng đất đai và cảnh quan thiên nhiên; sử dụng tiết kiệm hiệu quả năng lượng...

Để đánh giá tác động pháp luật đối với kinh tế, xã hội, môi trường nêu trên, cơ quan, tổ chức đánh giá tác động sử dụng nhiều cách thức như: Tính toán, phân tích những

chi phí và lợi ích của quy định pháp luật; đánh giá các tác động của mỗi quy định; phân tích rủi ro, các tác động gián tiếp của quy định pháp luật đối sự phát triển của xã hội.

Phân tích chi phí, lợi ích giúp lượng hoá các lợi ích và chi phí cơ bản khi thực thi quy định pháp luật thành giá trị tiền tệ. Nguyên tắc cơ bản của cách thức phân tích này rất đơn giản: nếu lợi ích mà giải pháp đem lại có giá trị lớn hơn chi phí mà nó tiêu tốn, giải pháp đó sẽ được coi là đáng triển khai, còn nếu chi phí lớn hơn lợi ích thì đề xuất đó nên loại bỏ.

Để đạt hiệu quả cao đối với việc đánh giá tác động đối với các vấn đề về kinh tế, xã hội, môi trường... cơ quan soạn thảo cần phối hợp với cơ quan hữu quan, áp dụng các phương pháp phân tích hiệu quả kinh tế, xã hội, điều tra khảo sát thông qua việc lập bộ phiếu hỏi đưa ra kết quả chính xác của quá trình đánh giá tác động, lựa chọn phương án thích hợp nhất. Bên cạnh các tác động tiêu cực, cơ quan soạn thảo cũng phải đánh giá đồng thời các tác động tích cực của chính sách, có góc nhìn toàn diện, đa chiều về các phương án đã được nêu ra. Chẳng hạn như: Khi tăng thuế thu nhập cá nhân, cuộc sống của người chịu thuế sẽ bị ảnh hưởng nhất định, tuy nhiên nguồn thu của ngân sách nhà nước sẽ tăng, làm cơ sở để đảm bảo tốt các chính sách an sinh xã hội, đảm bảo công bằng xã hội và ngược lại. Vì vậy, khi đưa ra các phương án giải quyết, cơ quan soạn thảo phải cân nhắc, tính toán, đánh giá tác động một cách chi tiết, cụ thể, góp phần tạo ra một văn bản pháp luật hoàn thiện, hợp lí, bảo đảm thúc đẩy sự phát triển của xã hội.

Thực hiện tất cả các nội dung của đánh giá tác động trên sẽ góp phần làm cho hoạt động ban hành VBQPPL hiệu quả hơn và nhất là sẽ bảo đảm chất lượng pháp luật ngay trong chính quá trình soạn thảo.

## **2. Thực trạng hoạt động đánh giá tác động pháp luật hiện nay**

### **2.1. Kết quả đạt được**

Kể từ khi có Luật ban hành VBQPPL năm 2008 đến nay, hoạt động đánh giá tác động trong quá trình soạn thảo dự án luật, pháp lệnh và dự thảo nghị định ngày càng được chú trọng, từng bước cải thiện về chất lượng và thúc đẩy sự phát triển của xã hội. Thực tế cho thấy, đánh giá tác động pháp luật trong quy trình xây dựng VBQPPL do cơ quan soạn thảo tiến hành có sự cải thiện từng bước qua các năm. Năm 2010 có 31 dự án luật và 01 dự án pháp lệnh được đánh giá tác động. Tuy nhiên, việc đánh giá tác động đối với những dự án luật, pháp lệnh này vẫn chưa đem lại hiệu quả. Ví dụ với những dự án luật, pháp lệnh có RIA sơ bộ đều không có phương án “giữ nguyên hiện trạng” và không luận giải về khả năng có thể dùng các giải pháp không can thiệp của Nhà nước để giải quyết vấn đề; tất cả bản đề xuất đều không có phần đánh giá, phân tích tác động tích cực/lợi ích hoặc tiêu cực/chi phí của nội dung đề xuất và hầu như không có bất cứ số liệu nào để minh hoạ. Tuy nhiên, đến năm 2011 đã có 31 dự án luật được đánh giá tác động, kết quả thể hiện thông qua các báo cáo RIA sơ bộ được xây dựng với cơ cấu về cơ bản đảm bảo theo quy định:

- 1) Xác định rõ vấn đề cần có văn bản điều

chính hoặc sửa đổi, bổ sung nhằm khắc phục bất cập trong quy định hiện hành; 2) Xác định rõ mục đích của đề xuất; 3) Có phương án “giữ nguyên hiện trạng” trong số các phương án để lựa chọn; 4) Có dự báo tác động của các phương án. Đến năm 2012, về cơ bản các báo cáo RIA đã đảm bảo đúng quy định hướng dẫn về cơ cấu và nội dung: *Một là* xác định rõ được các vấn đề cần phải có sự can thiệp của cơ quan nhà nước; nguyên nhân của những bất cập và nêu được tác hại đối với cơ quan nhà nước, doanh nghiệp và người dân nếu vấn đề không được giải quyết; *hai là* xác định rõ mục tiêu phải đạt và nhiều báo cáo RIA đã xác định được rõ các mục tiêu cụ thể đối với từng vấn đề được lựa chọn; *ba là* chỉ rõ được các phương án (có phương án giữ nguyên hiện trạng) và trong mỗi phương án đều có lập luận, lí giải, có kết luận đề xuất lựa chọn phương án. Các báo cáo RIA soạn thảo đạt yêu cầu đều nêu được thực trạng của vấn đề và luận giải được vấn đề cần giải quyết, đưa ra được các phương án cần đánh giá và lựa chọn được phương án giải quyết phù hợp chủ yếu dựa trên phân tích tác động tích cực/tiêu cực, có số liệu làm cơ sở cho việc phân tích định lượng. Việc tuân thủ nội dung đánh giá tác động đã phần nào khẳng định hiệu quả của pháp luật đã được coi trọng hơn.

## 2.2. Những hạn chế

Thời gian qua, tuy các cơ quan soạn thảo đã có sự thay đổi về nhận thức trong việc coi trọng hơn việc bảo đảm chất lượng của VBQPPL nhưng so với yêu cầu đặt ra vẫn chưa đáp ứng.

Một số dự án, dự thảo VBQPPL chưa xác định được đúng vấn đề bất cập của xã hội cần phải đưa ra phân tích, đánh giá để lựa chọn chính sách phù hợp; không nêu được rành mạch các vấn đề cần giải quyết trên thực tế, hậu quả tiêu cực của thực trạng này và giải thích nguyên nhân. Nhiều báo cáo RIA mô tả vấn đề bất cập của xã hội một cách chung chung như: Chưa đáp ứng được nhu cầu thực tiễn, nhu cầu quản lí nhà nước... trình bày một cách không cần thiết về kết quả tích cực của quy định hiện hành, thay vì chỉ nên tập trung vào những bất cập cần phải giải quyết. Hầu hết, các báo cáo RIA không phân tích tác động tiêu cực và tích cực theo đúng nghĩa mà chỉ nêu tác động chung chung mang tính lí thuyết. Ví dụ: tác động tiêu cực là sẽ làm tăng chi phí nghiên cứu, soạn thảo văn bản, tuyên truyền nâng cao nhận thức v.v.. Vẫn xảy ra trường hợp các báo cáo thiếu số liệu phục vụ việc phân tích, thậm chí không có bảng so sánh tổng hợp kết quả phân tích để người đọc dễ dàng so sánh và lựa chọn. Các luận điểm phân tích đối với các phương án đề xuất rất chung chung, còn mang nặng tính khẩu hiệu và không có sức thuyết phục. Chẳng hạn như: Báo cáo RIA của Luật giáo dục đại học liệt kê 9 tác động nhưng không nêu rõ đối tượng nào phải chịu tác động của phương án chính sách cụ thể nào mà đánh giá chung cho toàn bộ dự thảo Luật.

Bên cạnh đó, vẫn còn tình trạng các báo cáo RIA chưa xác định được nguyên nhân chính gây ra vấn đề bất cập cần được điều chỉnh bằng VBQPPL; các lập luận, phân

tích phương án giải quyết chưa đúng, chưa đủ, chưa sâu...; chưa nêu được đầy đủ các phương án khác nhau có khả năng giải quyết vấn đề cũng như chưa phân tích đầy đủ các tác động tích cực và tiêu cực của mỗi phương án đến các đối tượng chịu sự ảnh hưởng; kết luận lựa chọn phương án chưa thuyết phục do chưa dựa trên cơ sở so sánh chi phí - lợi ích với những thông tin, số liệu minh bạch.<sup>(2)</sup>

Nghiên cứu độc lập của một số chuyên gia về việc thực thi RIA ở Việt Nam cũng cho kết quả tương tự về chất lượng báo cáo RIA. Chẳng hạn nghiên cứu của Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương (CIEM) phối hợp với Dự án sáng kiến cạnh tranh Việt Nam (VNCI) của Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID) đánh giá rằng: *"Nhìn chung, chất lượng phần lớn các báo cáo RIA rất kém, thường có bố cục không rõ ràng, nhiều báo cáo sao chép các nội dung giống nhau, không nêu rõ được vấn đề bất cập thực sự cần quan tâm giải quyết, không giải thích rõ ràng, đầy đủ nguyên nhân gây ra các bất cập đó, các mục tiêu chính sách và đánh giá tác động quá chung chung, mang tính khẩu hiệu, không có tính thuyết phục"*.<sup>(3)</sup> Tác giả Lê Duy Bình - chuyên gia kinh tế của Economica Việt Nam cũng cho rằng, ngoại trừ một số báo cáo RIA được thực hiện tương đối tốt, còn lại phần lớn vẫn làm theo kiểu hình thức, chiếu lệ, hoàn toàn không đúng theo yêu cầu luật định. Thậm chí không ít trường hợp báo cáo RIA gần như được bê nguyên xi nội dung của tờ trình. Từ đó làm cho giá trị của pháp luật chưa phát huy có hiệu quả.

Những hạn chế, bất cập nêu trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó bao gồm cả nguyên nhân khách quan và nguyên nhân chủ quan như sau:

*Một là quy định của pháp luật chưa phù hợp:* quy định nội dung, phạm vi đánh giá tác động quá rộng, quá tham vọng so với nhu cầu và năng lực lập pháp thực tế hiện nay của Việt Nam. Theo quy định của Luật ban hành VBQPPL năm 2008 và Nghị định của Chính phủ số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật ban hành VBQPPL năm 2008, cả RIA sơ bộ và RIA soạn thảo đều phải đánh giá 6 loại tác động, trong đó có những tác động rất trừu tượng, khó đánh giá nhưng lại thiếu các quy định về tiêu chí đánh giá, các chỉ dẫn mang tính kỹ thuật để đánh giá. Chính vì vậy, phần lớn các báo cáo RIA chỉ mới tập trung đánh giá tác động kinh tế từ góc độ chi phí - lợi ích nhưng cũng chỉ chủ yếu dừng lại ở mức định tính mà đánh giá tác động về xã hội còn mờ nhạt. Luật ban hành VBQPPL năm 2015 không quy định về ba loại đánh giá tác động mà đã tách bạch đánh giá tác động trong giai đoạn đề xuất chính sách và đánh giá tác động trong quá trình soạn thảo, tuy vậy nội dung, phạm vi, cách thức vẫn còn chung chung, chưa cụ thể.

*Hai là thiếu nguồn lực đầu tư cho việc thực hiện nghiên cứu, khảo sát và mua dữ liệu.* Theo khảo sát của Chương trình cải thiện chất lượng chính sách (PERQ),<sup>(4)</sup> từ năm 2011, có đến 80% số người được hỏi cho rằng kinh phí cấp cho thực hiện RIA là không đủ. Theo Thông tư 192/2010/TTLT-

BTC-BTP-VPCP ngày 02/12/2010 về hướng dẫn lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng VBQPPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật, ngân sách cho việc thực hiện RIA chỉ từ 4 triệu đồng đối với RIA đơn giản cho đến 6 triệu đồng đối với RIA đầy đủ. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng chưa có cơ quan thường trực hỗ trợ việc thực hiện RIA, thông qua việc hướng dẫn, đào tạo.

*Ba là* còn thiếu công cụ để thực hiện RIA, cụ thể là chưa chuẩn hoá quy trình, phương pháp và tiêu chí để thực hiện hoạt động đánh giá tác động của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật một cách hiệu quả.

*Bốn là* do nhận thức của cán bộ, công chức về mục tiêu, ý nghĩa, vai trò, nội dung của hoạt động đánh giá tác động của pháp luật còn thiếu sự thống nhất, chưa đầy đủ. Theo kết quả khảo sát trong báo cáo đề án khoa học cấp Bộ: “*Đánh giá tác động của chế định RIA trong Luật ban hành VBQPPL năm 2008*” đối với 76 cán bộ, công chức trực tiếp tham gia vào quá trình soạn thảo VBQPPL hiện đang công tác tại các bộ, ngành cho thấy: có đến 31 người, chiếm 40,8% trả lời không biết đến RIA hoặc chưa từng tham gia xây dựng báo cáo RIA. Những nhận thức chưa đầy đủ của cán bộ, công chức về RIA không chỉ dẫn tới việc ban hành chính sách kém hiệu quả, tạo những gánh nặng chi phí cho Nhà nước và người dân (chi phí xây dựng, chi phí thực thi) mà còn gây tác động tiêu cực đối với nhóm đối tượng bị điều chỉnh bởi quy định đó. Ngoài ra, năng lực của cán bộ làm công tác phân tích chính sách và soạn thảo VBQPPL chưa

được đào tạo bài bản về kỹ năng phân tích chính sách thông qua công cụ RIA.

### **3. Kiến nghị nâng cao hiệu quả hoạt động đánh giá tác động trong quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật**

#### *3.1. Hoàn thiện quy định của pháp luật về đánh giá tác động trong quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật*

Theo quy định của pháp luật hiện hành, việc đánh giá tác động pháp luật trong quá trình xây dựng dự án luật, pháp lệnh và dự thảo nghị định không còn là khuyến nghị mà đã trở thành một hoạt động bắt buộc trong quá trình xây dựng VBQPPL. Tuy nhiên, để nâng cao hiệu quả đánh giá tác động pháp luật, bảo đảm chất lượng của VBQPPL, trong thời gian tới cần có những quy định pháp luật cụ thể và đầy đủ hơn. Cụ thể:

- Tiếp tục quy định chi tiết nội dung đánh giá tác động chính sách, pháp luật trong Nghị định của Chính phủ số 34/2016/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành VBQPPL năm 2015, làm cơ sở để các cơ quan, tổ chức thực hiện có hiệu quả trên thực tế;

- Quy định rõ nội dung đánh giá tác động kinh tế, xã hội và môi trường trong quá trình xây dựng VBQPPL;

- Quy định trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc đánh giá tác động pháp luật theo hướng nếu không đưa ra được báo cáo RIA có chất lượng sẽ không được xem xét thông qua dự thảo VBQPPL;

- Quy định cho phép các cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo có thể thuê cơ quan, tổ chức, chuyên gia độc lập để đánh giá tác động pháp luật.

**3.2. Nâng cao nhận thức và kỹ năng cho cán bộ soạn thảo về đánh giá tác động xã hội trong quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật**

Để tăng cường chất lượng đánh giá tác động pháp luật, trước hết cần thay đổi nhận thức và kỹ năng của các đối tượng tham gia vào quá trình xây dựng VBQPPL. Muốn vậy, trước hết phải trang bị đầy đủ tài liệu, kiến thức về đánh giá tác động để cán bộ, công chức, những người tham gia soạn thảo văn bản hiểu rõ về đánh giá tác động của dự thảo, từ đó ý thức được vai trò quan trọng của công việc này. Để làm được điều này, cần nâng cao nhận thức và trách nhiệm của các cấp lãnh đạo đối với chỉ đạo việc tuân thủ nghiêm các quy định thực hiện RIA. Đối với cán bộ, công chức tham gia vào công tác soạn thảo VBQPPL cũng như đại biểu Quốc hội cần phải tham gia khóa tập huấn cơ bản về RIA. Khóa tập huấn này sẽ cung cấp đầy đủ thông tin, tài liệu về RIA, qua đó nâng cao hiểu biết và nhận thức của cán bộ, công chức về vai trò, ý nghĩa của đánh giá tác động. Đối với đại biểu Quốc hội, nhất là các đại biểu Quốc hội chuyên trách và thành viên của Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội: đề nghị đưa vào chương trình tập huấn, bồi dưỡng của Trung tâm bồi dưỡng đại biểu Quốc hội trực thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội nội dung về kỹ năng phân tích, thảo luận chính sách, kỹ năng đọc, hiểu và sử dụng báo cáo RIA khi thảo luận, thẩm tra chính sách và thông qua dự thảo văn bản hướng tới mục tiêu bảo đảm chất lượng cho VBQPPL.

**3.3. Đảm bảo các điều kiện nguồn lực cho hoạt động đánh giá tác động pháp luật trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật**

Để nâng cao hiệu quả của hoạt động đánh giá tác động pháp luật đối với văn bản quy phạm pháp luật, ngoài việc hoàn thiện quy định của pháp luật về vấn đề này, nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức tham gia soạn thảo, việc tạo ra các điều kiện thuận lợi cho quá trình đánh giá tác động cũng là việc làm quan trọng và cần tiến hành song song với các biện pháp khác. Cụ thể là:

*Thứ nhất*, mở rộng và nâng cao tính chuyên nghiệp của nguồn nhân lực thực hiện RIA:

Cùng với việc đổi mới và hoàn thiện hệ thống pháp luật, cần có cơ chế để từng bước hình thành đội ngũ chuyên gia thực hiện RIA, trước hết là ở Bộ tư pháp, Bộ tài chính, Bộ nội vụ và Bộ tài nguyên và môi trường là các bộ, ngành chịu trách nhiệm chính về đánh giá, thẩm định các tác động kinh tế, xã hội trong

(Xem tiếp trang 96)

- (1). Xem: Bộ tư pháp, Tài liệu lớp bồi dưỡng kỹ năng phân tích chính sách, kỹ năng soạn thảo văn bản, đánh giá tác động văn bản, kỹ năng thẩm định và hợp nhất VBQPPL, Hà Nội, tháng 6/2013.
- (2). Xem: Bộ tư pháp, Dự án phát triển lập pháp quốc gia tại Việt Nam, *Hội thảo một số định hướng lớn xây dựng Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội, 15/8/2013.
- (3). Xem: USAID-VNCI-CIEM, *Tình hình thực hiện RIA tại Việt Nam giai đoạn 2009 - 2010*, Hà Nội, tháng 8/2011.
- (4). PERQ là sáng kiến hợp tác giữa Viện quản lý kinh tế trung ương (CIEM) và Dự án sáng kiến cạnh tranh Việt Nam của Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID/VNCI). PERQ cung cấp hỗ trợ xây dựng năng lực cho các bộ, ngành, cơ quan Chính phủ, Quốc hội trong việc thực hiện phân tích chính sách và đánh giá tác động pháp luật nhằm nâng cao chất lượng xây dựng văn bản pháp luật.