

**THÔNG TIN CHUYÊN ĐỀ**

**TĂNG CƯỜNG HIỆU QUẢ ÁP DỤNG ĐÁNH  
GIÁ TÁC ĐỘNG PHÁP LUẬT (RIA)  
TẠI VIỆT NAM**

**STRENGTHENING THE  
EFFECTIVENESS OF APPLYING  
REGULATORY IMPACTS  
ASSESSMENT (RIA) IN VIETNAM**

*Không được phép sử dụng bất cứ tài liệu nào do Viện Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) xuất bản  
vào mục đích thương mại nếu chưa được FES đồng ý bằng văn bản*

*Commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is not permitted  
without the written consent of the FES*

**TRUNG TÂM THÔNG TIN TƯ LIỆU**

Điện thoại – Fax: (04) 37338930

E-mail: [vnep@mpi.gov.vn](mailto:vnep@mpi.gov.vn)



## MỤC LỤC

|                                                                                                                 |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I.KHÁI NIỆM VÀ Ý NGHĨA CỦA VIỆC ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG PHÁP LUẬT (RIA) .....</b>                                  | <b>1</b>  |
| <i>I.1. Khái niệm chung .....</i>                                                                               | <i>1</i>  |
| <i>I.2. Các yếu tố hợp thành RIA .....</i>                                                                      | <i>3</i>  |
| <i>I.3. Ý nghĩa của RIA .....</i>                                                                               | <i>6</i>  |
| <b>II.KINH NGHIỆM ÁP DỤNG RIA TRONG MỘT SỐ LĨNH VỰC TẠI NHẬT BẢN .....</b>                                      | <b>9</b>  |
| <i>II.1. Hoạt động đánh giá tác động chính sách tại Nhật Bản .....</i>                                          | <i>9</i>  |
| <i>II.2. Kinh nghiệm áp dụng RIA tại tỉnh Iwate – Nhật Bản .....</i>                                            | <i>14</i> |
| <b>III.TÌNH HÌNH ÁP DỤNG RIA TẠI VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ .....</b>                                       | <b>19</b> |
| <i>III.1. Tình hình áp dụng RIA tại Việt Nam .....</i>                                                          | <i>19</i> |
| <i>III.1.1. Cơ sở pháp lý cho định chế RIA tại Việt Nam .....</i>                                               | <i>19</i> |
| <i>III.1.2. Thực trạng ứng dụng RIA tại Việt Nam .....</i>                                                      | <i>20</i> |
| <i>III.2. Khuyến nghị việc tổ chức thực hiện RIA tại Việt Nam .....</i>                                         | <i>24</i> |
| <b>SUMMARY: STRENGTHENING THE EFFECTIVENESS OF APPLYING REGULATORY IMPACTS ASSESSMENT (RIA) IN VIETNAM.....</b> | <b>30</b> |
| <b>TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>                                                                                 | <b>35</b> |



# **TĂNG CƯỜNG HIỆU QUẢ ÁP DỤNG ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG PHÁP LUẬT (RIA) TẠI VIỆT NAM**

Thực tiễn công tác thi hành pháp luật tại nước ta đã cho thấy, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) ở Việt Nam được đánh giá như một “rừng” quy định với nhiều Luật, Nghị định chồng chéo, thiếu thống nhất với nhau. Nhiều văn bản QPPL sau một thời gian triển khai trên thực tiễn trở nên lạc hậu và không còn phù hợp. Đó là chưa kể có những văn bản mới ra đời chưa có hiệu lực đã bộc lộ những điểm thiếu tính khả thi. Bên cạnh đó, một trong những bước quan trọng trong xây dựng văn bản QPPL là tham vấn ý kiến của cộng đồng. Thực tế là, ở Việt Nam hiện vẫn còn thiếu công cụ phân tích chính sách khoa học để bảo đảm pháp luật đáp ứng được nhu cầu người dân. Với tác động của thể hội nhập quốc tế, việc bảo đảm hài hòa quy trình xây dựng chính sách pháp luật là một yêu cầu để đảm bảo tính tương đồng cho giao thương phát triển kinh tế. RIA sẽ là công cụ xây dựng chính sách pháp luật tốt, xác định rõ được mục tiêu nào cần tập trung giải quyết để giảm thiểu tác động không mong muốn, bảo đảm được tính cân xứng khi áp dụng các công cụ và chính sách pháp luật phù hợp với đối tượng của quy mô đó. Từ đó, 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, và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội nhanh hơn và bền vững hơn.

## **I. KHÁI NIỆM VÀ Ý NGHĨA CỦA VIỆC ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG PHÁP LUẬT (RIA)**

### **I.1. Khái niệm chung**

Phương pháp đánh giá tác động pháp luật hay còn gọi là đánh giá tác động chính sách (Regulatory Impact Assessment – RIA) đầu tiên được vận dụng là chương trình “đánh giá tác động lạm phát” mà chính quyền Carter đã yêu cầu thực hiện tại Mỹ từ năm 1978. Sau đó, chính phủ của tổng thống Reagan cũng yêu cầu mở rộng vận dụng RIA trong quá trình hoạch định chính sách với cách tiếp cận phương pháp luận dựa trên phân tích lợi ích – chi phí. Sau đó, RIA cũng được vận dụng ở Australia từ năm 1985 và đến giữa thập niên 1990, đã có khoảng 12 nước OECD yêu cầu vận dụng RIA dưới những hình thức nhất định, dù có sự khác biệt khá lớn trong quy mô phân tích mà mỗi quốc gia yêu cầu. Đến năm 2000, 20 trong số 28 nước OECD đã áp dụng RIA, và hiện nay, RIA đã rất phổ biến tại tất cả các nước thành viên OECD. Với Ngân hàng Thế giới, RIA cũng là một thước đo đáng tin cậy và được khuyến khích tại những quốc gia thụ hưởng các hoạt động của Ngân hàng. Nhờ đó, hiện ngày càng có nhiều nước đang phát triển ứng dụng cách tiếp cận đánh giá tác động này. RIA được vận dụng thành công ở các nước OECD nhờ thực hiện từng bước một, tập trung vào các mảng quy định cụ thể rồi sau đó mở rộng cho toàn bộ quá trình hoạch định chính sách. Vào những giai đoạn ban

đầu của chu trình chính sách, khi các mục tiêu chính sách được thiết kế nhưng có nhiều phương án hành động trong tầm tay, RIA là một công cụ hỗ trợ mạnh mẽ để đưa ra quyết sách. Mặc dù RIA không thay thế cho việc hoạch định chính sách nhưng góp phần hỗ trợ thiết kế chính sách hiệu quả hơn nhờ mang lại những thông tin vững chắc, và sự biện minh nhất quán, vững vàng cho hành động của chính phủ.

Về khái niệm, theo định nghĩa của OECD, đánh giá tác động pháp luật (thuật ngữ tiếng Anh là Regulatory Impact Assessment - RIA) là “một công cụ ra quyết định có tính hệ thống, được dùng để kiểm tra và đo lường những lợi ích, chi phí và tác động có thể xảy ra của một quy định hiện hành, và thường được sử dụng trong khu vực công nhằm đánh giá những tình huống, đạo luật hoặc chính sách khác nhau”<sup>1</sup>. RIA bao gồm quá trình: (i) phân tích các tác động có thể xảy ra của một thay đổi chính sách và các phương án thực hiện thay đổi đó, và (ii) phổ biến thông tin, kết quả phân tích đánh giá cho các nhà hoạch định chính sách và công chúng.

Nói cách khác, RIA là một mô hình phân tích thể chế hóa dựa vào cùng một cơ sở phân tích như danh mục kiểm tra. Tiến hành RIA bao gồm việc trả lời một số câu hỏi chủ yếu sau:

- Đây là bản chất, mức độ và sự phát triển của vấn đề?
- Đây là các mục tiêu mà quốc gia theo đuổi?
- Đây là các tác động về môi trường, xã hội và kinh tế của các lựa chọn chính sách?
- Đây là ưu và nhược điểm của các lựa chọn chính sách chính?
- Việc giám sát và đánh giá về sau được tổ chức như thế nào?

Khi triển khai quy trình RIA, không nhất thiết đòi hỏi nghiên cứu chi tiết và lâu dài, nhưng phải ở mức độ nhất định để cung cấp đầy đủ thông tin mà dựa vào đó mọi người đều có thể thảo luận. Trong ứng dụng thực hành, RIA bắt đầu bằng phân tích và trình bày rõ vấn đề tạo ra bối cảnh của quy định và được tiến hành thông qua đánh giá chi phí và lợi ích, cân nhắc các quá trình thực hiện hành động chính sách. Để hỗ trợ ra quyết định, RIA còn đánh giá các cách tiếp cận bằng quy định chính sách và cách tiếp cận không bằng quy định chính sách với mục đích chung là bảo đảm cách tiếp cận bằng quy định được chọn sau cùng sẽ mang lại lợi ích công cộng lớn nhất. Việc thực hiện RIA hỗ trợ quá trình hoạch định chính sách nhờ đưa ra số liệu thực nghiệm giá trị cho các quyết định chính sách, và thông qua xây dựng một khung quyết định duy lý để xem xét ý nghĩa của các phương án chính sách tiềm năng.

Thực tế là ngoài một số yếu tố then chốt, chưa có một mô hình ‘đúng đắn’ duy nhất để thực hiện các hệ thống RIA. Lộ trình thích hợp để cải cách chính sách, quy định sẽ phụ thuộc vào các đặc điểm chính trị, văn hóa và xã hội của từng nước.

---

<sup>1</sup> OECD, 2007.

Cho đến nay RIA vẫn đang được triển khai với nhiều thay đổi liên tục. Càng ngày, càng có nhiều hoạt động sàng lọc cụ thể trong quy trình RIA, trong đó bao gồm đánh giá rủi ro, đánh giá tác động đối với cạnh tranh và cải thiện các phương pháp luận thu thập số liệu với mục tiêu thu được kết quả đánh giá chính xác đối với:

- Tất cả các tác động có thể xảy ra về mặt xã hội, môi trường, tài chính và kinh tế.

- Tất cả các loại hình văn bản pháp luật: văn bản pháp quy, các văn bản chính sách, hoặc bán chính thức.

- Sự phân bổ tác động đối với các đối tượng khác nhau, bao gồm người tiêu dùng, doanh nghiệp, các đối tượng trong khu vực công, các tổ chức phi chính phủ, khu vực nông thôn, thành thị...

## **I.2. Các yếu tố hợp thành RIA**

Quá trình đánh giá tác động của quy định là một quá trình chính sách duy lý, nên được thực hiện thành nhiều bước. Tính phức tạp và độ sâu cần thiết phải có của phân tích sẽ được xác định qua tầm quan trọng và độ lớn của tác động từ vấn đề chính sách. Quy trình RIA thường gồm bốn yếu tố: (i) Xác định mục tiêu và phạm vi của RIA; (ii) Tham vấn công chúng gắn với RIA; (iii) Giám sát chất lượng thông qua thẩm định độc lập và các cơ chế khác; (iv) Các phương pháp thu thập dữ liệu.

Để có thể hỗ trợ cải thiện chính sách công thành công, bốn yếu tố này phải phối kết hợp với nhau trong một quy trình có tính hệ thống. Các RIA tạo được ảnh hưởng đối với chính sách là các RIA có quy trình được khởi đầu sớm, gắn với quy trình tham vấn tốt và đưa ra được các nhận định đánh giá đúng đắn về các tác động của chính sách được đề xướng.

Về cơ bản, báo cáo RIA thường gồm qua 6 bước cơ bản (Hình 1):

- *Bước một*, nhận diện vấn đề: các nhà hoạch định chính sách phải nhận diện được vấn đề cần có sự can thiệp chính sách và xác định rõ chính phủ có nên can thiệp hay không. Đồng thời, giai đoạn này cũng xác định các mục tiêu chính sách.

- *Bước hai*, xây dựng phương án chính sách: tập trung vào việc xây dựng các phương án chính sách nhằm giải quyết vấn đề đã được nhận diện. Trong giai đoạn này, nhà hoạch định chính sách sẽ tổ chức các buổi thảo luận và ước tính sơ bộ những chi phí và lợi ích của từng phương án chính sách. Điều này sẽ bước đầu giúp nhà hoạch định chính sách xác định được phương án nào tối ưu nhất về phương diện kinh tế, xã hội cũng như môi trường, đồng thời có tác động tiêu cực nhỏ nhất.

- *Bước ba*, tiến hành tham vấn (càng rộng càng tốt) với các bên liên quan nhằm đi đến phương án tối ưu nhất, gắn với ưu tiên nhất định với phương án được

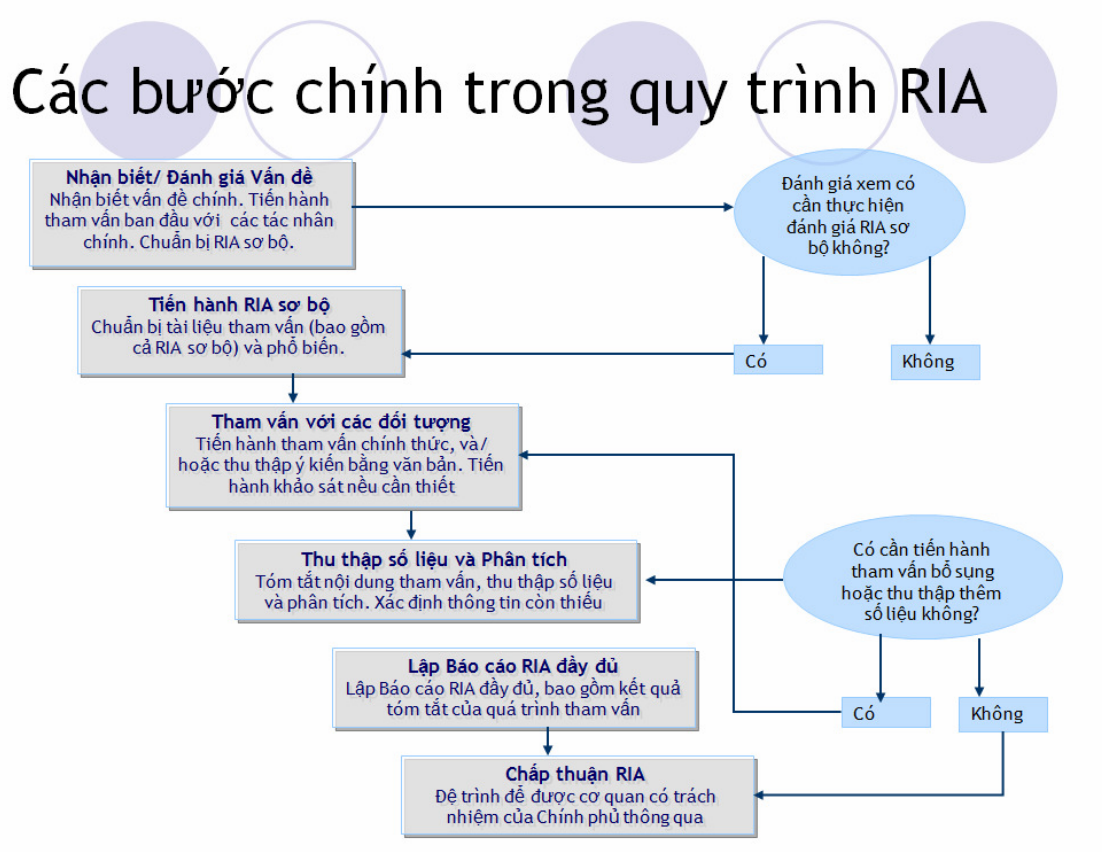
xác định trong giai đoạn 2. Mỗi phương án được đưa ra tham vấn gắn với những phương án tính toán chi phí và lợi ích cụ thể.

- *Bước bốn*, hoàn thiện báo cáo RIA trong đó tập trung cụ thể và chi tiết hóa các chi phí và lợi ích của phương án được lựa chọn. Sau đó, báo cáo này được nộp cho Chính phủ (hoặc các cơ quan hữu quan khác) để phê duyệt và làm căn cứ xây dựng/điều chỉnh chính sách.

- *Bước năm*, triển khai thực hiện chính sách vào thực tế.

- *Cuối cùng*, nhà hoạch định chính sách tiếp tục triển khai đánh giá khi chính sách đã đi vào thực hiện. Nếu đánh giá cho thấy cần phải có sự điều chỉnh chính sách, một chu kỳ RIA mới sẽ được thực hiện.

**Hình 1: Các bước chính trong quy trình RIA**



*Nguồn: JICA, 2013*

Các bước trên nhằm giải quyết 3 nội dung lớn: thứ nhất, xác định vấn đề cần điều chỉnh và dự kiến các rủi ro có thể xảy ra; thứ hai, xác định danh mục các giải pháp và đánh giá các tác động của chúng; thứ ba, phân tích, tham vấn và hoàn thiện kiến nghị.

Về lý thuyết, có nhiều phương pháp phân tích, đánh giá như phân tích lợi ích chi phí, hiệu quả chi phí, đánh giá chi phí, đánh giá lợi ích, hoặc phân tích rủi ro.



Trên thực tế nhiều quốc gia không áp dụng một cách khuôn mẫu theo các phương pháp này do những khó khăn thực tiễn về số liệu. Trọng tâm thực hiện RIA ở mỗi nước cũng khác nhau, một số tập trung vào một lĩnh vực cụ thể, trong khi một số quốc gia chỉ cần nghiên cứu sơ lược, số khác lại đòi hỏi tuân thủ đáp ứng các yêu cầu trong danh sách đối chiếu. Song, ngày càng có nhiều quốc gia áp dụng hệ thống RIA trong đó bao quát nhiều lĩnh vực như kinh tế, xã hội, và môi trường. Các chiều cạnh phân tích gồm:

- *Phân tích rủi ro và ảnh hưởng tới cạnh tranh và thị trường*: Đối với các quốc gia như New Zealand, Hungary, và thành viên EU, ảnh hưởng tới cạnh tranh và độ mở của thị trường là một yếu tố quan trọng cần được xem xét trong bất kỳ đề xuất chính sách nào. Ngoài ra, một số quốc gia như Mỹ, Anh, Australia, Bỉ còn yêu cầu quá trình đánh giá RIA phải bao gồm phân tích rủi ro về sức khỏe, môi trường và an toàn công cộng của một văn bản pháp luật...

- *Phân tích Chi phí Lợi ích*: Phân tích Chi phí Lợi ích là phần quan trọng và khó nhất của RIA. Tuy nhiên, việc áp dụng phương pháp này không phải lúc nào cũng được thực hiện. Để tiến hành phân tích, người ta đã đưa ra các biện pháp thay thế để lượng hóa theo giá trị tiền tệ của lợi ích và chi phí của một đề xuất chính sách.

Đáng chú ý, giám sát sau khi Ban hành Văn bản pháp luật là một phần trong quy trình RIA. Việc phân tích dự báo về tác động của một văn bản pháp luật thường rất khó do có quá nhiều yếu tố cần đánh giá và có quá nhiều khó khăn trong quá trình thu thập số liệu. Vì vậy, việc giám sát sau khi ban hành có ý nghĩa quan trọng do góp phần làm tăng chất lượng công tác phân tích dự báo, đồng thời làm giảm các rủi ro và thất bại pháp luật.

Với tính chất và định nghĩa như đã trình bày, đánh giá tác động pháp luật là việc cần thiết trong quá trình hoạch định chính sách để giảm thiểu chi phí và tăng lợi ích thực tế về mặt kinh tế và xã hội của việc ra quyết sách và thực thi quyết sách. Tuy nhiên, có những trường hợp RIA sẽ phát huy tác dụng hiệu quả, và ngược lại, trong những trường hợp khác thì lại không nhất thiết phải triển khai RIA.

Cụ thể là, cần tiến hành đánh giá RIA trong những trường hợp sau:

- (i) Đối với mọi thay đổi chính sách có ảnh hưởng tới khu vực công và khu vực tư nhân, tổ chức phi chính phủ, doanh nghiệp, các cơ quan từ thiện...;
- (ii) Khi có nhiều phương án chính sách khác nhau và có những mức lợi ích, chi phí khác nhau;
- (iii) Khi có thay đổi với các văn bản luật hoặc dưới luật. Quy mô RIA phải tương ứng với tác động dự kiến của thay đổi về chính sách;

(iv) Khi tổng lợi ích và chi phí của một chính sách không thay đổi nhưng lại ảnh hưởng tới mức độ phân bổ tác động đối với các đối tượng khác nhau; và

(v) Khi các đề xuất chính sách chỉ tác động tới các khu vực công, trước hết chỉ cần đánh giá một RIA sơ lược, sau đó mới quyết định là có cần đánh giá RIA tổng thể hay không.

Tuy nhiên, với những trường hợp sau không cần tiến hành đánh giá RIA:

(i) Khi đề xuất dự kiến không ảnh hưởng (hoặc ảnh hưởng rất nhỏ) tới chi phí, tiết kiệm của khu vực công cộng và nhà nước, các tổ chức phi chính phủ; và

(ii) Khi cần tiến hành tăng mức phí, lệ phí theo quy định của nhà nước vì những yếu tố tiền định khác như tăng tỷ lệ lạm phát.

Thông thường, cơ quan chịu trách nhiệm với thay đổi chính sách sẽ phải tiến hành RIA. Song, có thể thuê một cơ quan, công ty chuyên môn thực hiện việc này, nghĩa là một cơ quan độc lập có thể tiến hành giám sát việc thực hiện yêu cầu RIA và đảm bảo chất lượng của các đánh giá được tiến hành.

Cơ sở pháp lý cho hệ thống RIA cũng khác nhau. Thông thường, cơ sở pháp lý cho hệ thống RIA có thể cho biết chất lượng của hệ thống RIA tại một quốc gia. Hệ thống RIA tại các quốc gia OECD thường được hình thành trên cơ sở Luật, Quyết định của Tổng thống, Quy định của Chính phủ, Quyết định của Thủ tướng... Ví dụ như ở Séc, Hàn Quốc, Mexico, cơ sở pháp lý để thực hiện RIA là do luật định; còn tại Mỹ, Tổng thống ra quyết định về việc triển khai RIA; tại Australia, Áo, Pháp, Ý, Hà Lan việc này dựa trên hướng dẫn hoặc quyết định của Thủ tướng; và với Canada, Đan Mạch, Hà Lan, Nhật, Anh, Đức, New Zealand thì việc thực hiện RIA tuân thủ theo quy định và nghị quyết của chính phủ. Kinh nghiệm thực tiễn tại các quốc gia cho thấy cơ sở pháp lý càng cao thì việc thực hiện càng hiệu quả. Tuy nhiên, các yếu tố khác như văn hóa, lịch sử, truyền thống của bộ máy hành chính, cam kết của các cán bộ lãnh đạo cũng có ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả đánh giá tác động pháp luật.

Về quy mô áp dụng, RIA là một quá trình hết sức phức tạp và mất thời gian, nên cần xác định khi nào và ở mức độ nào cần tiến hành RIA. Hầu hết các quốc gia OECD đều quy định bắt buộc thực hiện RIA cho các luật và các văn bản dưới luật. Tuy nhiên, Đan Mạch chỉ yêu cầu thực hiện với các luật; Séc và Ireland yêu cầu đối với luật và đối với văn bản dưới luật quan trọng... RIA cũng là một công cụ hữu hiệu cho việc đánh giá các văn bản luật đã được ban hành. Nhiều quốc gia, như: Australia, Canada, Anh, Đức, Hà Lan, Thụy Sĩ và Anh, yêu cầu triển khai RIA khi tiến hành điều chỉnh và đánh giá các văn bản hiện hành.

### **I.3. Ý nghĩa của RIA**

Như đã nêu, RIA là công cụ then chốt cho thông tin chi tiết về ảnh hưởng tiềm năng, gồm chi phí và lợi ích kinh tế và xã hội, của các quy định và chính sách.

Quá trình hệ thống đặt vấn đề ngay từ đầu chu trình chính sách này giúp ta dễ dàng suy xét về những yếu tố quan trọng sẽ được xem xét khi thiết kế và thực hiện quy định, như xác định trách nhiệm phân bổ cho các cơ quan chính phủ khác nhau nhằm cưỡng chế thi hành và tuân thủ chính sách. Để bảo đảm hiệu lực của một hoạt động chính sách, điều quan trọng là cần biết quy định đề xuất sẽ được cưỡng chế thi hành như thế nào và cần hiểu năng lực tuân thủ của các bên liên quan. Vào giai đoạn sau cùng của quá trình chính sách, sau khi quy định đã có thể vận hành, quá trình RIA đánh giá xem quy định có vận hành như dự kiến hay không. Nhờ củng cố tính minh bạch của các quyết định chính sách và biện minh một cách hợp lý, RIA góp phần củng cố độ tin cậy của quá trình chính sách và tăng niềm tin của công chúng vào các thể chế quy định và các nhà hoạch định chính sách.

Như vậy, mục đích chung của RIA là giúp chính phủ các nước hoạch định chính sách hiệu quả hơn. Đây là yếu tố quan trọng để có thể ứng phó trước tác động của các thị trường quốc tế thông thoáng và trước những ràng buộc ngân sách cũng như hệ quả của các nhu cầu chính sách cạnh tranh nhau đối với các nền kinh tế hiện đại, vì một trong những điểm cốt lõi của RIA là xem xét tác động kinh tế tiềm năng của quy định đề xuất. Do đó, lợi ích của việc sử dụng RIA là nâng cao chất lượng văn bản pháp luật, qua đó góp phần nâng cao tính cạnh tranh của nền kinh tế và nâng cao tính công bằng xã hội; giảm thiểu rủi ro pháp lý; nâng cao tinh thần trách nhiệm đối với hành động và kết quả của chính sách (trong quan hệ giữa các cơ quan chính phủ với công chúng); đồng thời, giảm bớt các lỗi chính sách qua việc: hỗ trợ xác định rõ ràng hơn mục tiêu của thay đổi về chính sách, đánh giá đầy đủ các thay đổi dự kiến, bao gồm cả tác động không dự kiến với các nhóm không nằm trong đối tượng mục tiêu của chính sách, đảm bảo tính thống nhất đối với các công cụ chính sách, các văn bản pháp luật khác, đánh giá lợi ích mang lại có xứng đáng với chi phí không, đảm bảo quá trình tham vấn được thực hiện minh bạch và có hiệu quả, và đảm bảo tuân thủ các thỏa thuận quốc tế.

Nhìn chung, RIA được đánh giá có vai trò tích cực trong việc nâng cao chất lượng chính sách, tăng tính khả thi khi chính sách đi vào cuộc sống. Tuy vậy, cũng cần lưu ý rằng RIA không phải là “lời giải” cho mọi “bài toán chính sách”. Bên cạnh những lợi thế, trong quá trình áp dụng ở các nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi, công cụ này cũng bộc lộ nhiều điểm bất cập cần nghiên cứu chỉnh sửa.

*Thứ nhất*, tiến hành RIA dựa trên hướng dẫn của OECD không thể áp dụng đầy đủ vào các nước đang phát triển do những khác biệt về kinh tế - xã hội. Theo đó, hướng dẫn của OECD tập trung nâng cao hiệu quả thị trường, cụ thể là lĩnh vực ngân sách, độ mở của thị trường, cạnh tranh. Trong khi đó, mục tiêu của các nước đang phát triển là phát triển bền vững và xóa đói giảm nghèo, vốn đòi hỏi tăng trưởng kinh tế trong dài hạn, bảo vệ môi trường và công bằng xã hội. Bản thân OECD đã nhận ra vấn đề này và bổ sung thêm bằng việc yêu cầu báo cáo RIA

đánh giá tác động tới nghèo đói, bình đẳng giới... kể từ sau năm 2005. Tuy vậy, sự khác biệt giữa hai khối nước phát triển và đang phát triển vẫn gây nên những khó khăn cho quá trình áp dụng RIA.

*Thứ hai*, trong nhiều trường hợp, RIA được áp dụng nhằm thỏa mãn yêu cầu của các nhà tài trợ hơn là nhằm thực sự cải thiện chất lượng chính sách. Trên thực tế, với sự phổ biến ngày càng rộng rãi của phương pháp RIA, nhiều chính phủ tiến hành “cải cách hành chính, thể chế dưới cái ô RIA” trong khi thực tế không liên quan gì hoặc chỉ một phần nhỏ sử dụng phương pháp này.

*Thứ ba*, ở khía cạnh ngược lại, một số quốc gia đã quá lạm dụng RIA, coi công cụ này như “chiếc đũa thần” để giải quyết các vấn đề chính sách. Kết quả là, khi không đạt được thành tựu như mong muốn, RIA bị chỉ trích và coi như nguyên nhân chính của thất bại. Thực tế là, RIA có vai trò quan trọng trong quá trình hoạch định chính sách, song, nó không thay thế mà cần được sử dụng một cách linh hoạt trong mối tương quan chặt chẽ với các phương pháp khác như phương pháp chuyên gia, tham vấn cộng đồng...

*Thứ tư*, các vấn đề kỹ thuật khi tiến hành phân tích Chi phí – Lợi ích, phân tích Chi phí – Hiệu quả, phân tích rủi ro... và vấn đề số liệu. Ở nhiều nước đang phát triển, các công cụ như mô hình kinh tế lượng, giá bóng (shadow price)... còn thiếu, khiến việc lượng hóa chi phí, lợi ích gặp nhiều khó khăn. Ngoài ra, nhiều cơ quan chính phủ không thu thập được những số liệu cần thiết để có thể thực hiện báo cáo RIA đầy đủ.

Nói tóm lại, RIA là một công cụ chính nhằm nâng cao chất lượng văn bản pháp luật, và hỗ trợ mục tiêu của chính phủ là:

- (i) Chỉ ban hành văn bản pháp luật khi cần thiết;
- (ii) Trong trường hợp cần, phải đảm bảo quy định pháp luật đó phù hợp với mức độ rủi ro và vấn đề đang cần được xử lý;
- (iii) Đồng thời, giảm bớt các quy định pháp lý khi có thể.

Ngược lại, để đáp ứng được mục tiêu vừa nêu thì các dự luật cần đảm bảo tuân thủ năm nguyên tắc sau:

- (i) Tương ứng hợp lý – với mức độ rủi ro và vấn đề;
- (ii) Có trách nhiệm – đối với người đứng đầu cơ quan chính phủ, Quốc hội, người sử dụng và công chúng;
- (iii) Thống nhất – có thể dự đoán được;
- (iv) Minh bạch – công khai, đơn giản, và dễ hiểu, dễ tuân thủ;
- (v) Có mục tiêu – tập trung vào vấn đề chính, và giảm thiểu các ảnh hưởng phụ.

Để tối đa hóa lợi ích của việc sử dụng RIA, các chuyên gia khuyến nghị nên tiếp cận từ tầm nhìn dài hạn, và để bao hàm công cụ này một cách hữu hiệu vào quá trình hoạch định chính sách thì cần có sự đồng thuận từ khu vực nhà nước và tư nhân, đồng thời, cần được hỗ trợ bằng một chính sách truyền thông sâu rộng và được hoạch định tốt. Khi thực hiện RIA, nên tham khảo ý kiến các thành phần liên đới và người dân để xác định chính xác hơn những ảnh hưởng của quy định đối với họ và cần tuân thủ những nguyên tắc sau:

- Cam kết đối với một quá trình RIA phải rõ ràng, chắc chắn;
- Phân bổ trách nhiệm trong quá trình thực hiện RIA một cách rõ ràng;
- Đào tạo những người tham gia thực hiện;
- Sử dụng phương pháp nghiên cứu thống nhất nhưng linh hoạt;
- Xây dựng một kế hoạch cụ thể, rõ ràng về thu thập số liệu;
- Lồng ghép quá trình RIA với quá trình xây dựng chính sách, và bắt đầu càng sớm, càng tốt;
- Phổ biến rộng rãi kết quả thu thập được;
- Lôi kéo sự tham gia rộng rãi của công chúng;
- Ứng dụng RIA đối với cả các văn bản hiện hành cũng như văn bản mới.

## **II. KINH NGHIỆM ÁP DỤNG RIA TRONG MỘT SỐ LĨNH VỰC TẠI NHẬT BẢN**

### **II.1. Hoạt động đánh giá tác động chính sách tại Nhật Bản**

Từ thập niên 1960 đến 1980, lý luận về Đánh giá tác động chính sách đã được biết đến tại Nhật Bản do được truyền bá từ Mỹ. Tuy nhiên, thời điểm này người Nhật không thấy được sự cần thiết của lý luận trên vì đất nước đang trong giai đoạn tăng trưởng kinh tế nên không cần rút kinh nghiệm, năng lực tài chính ổn định, nguồn thu thuế cũng tăng nên đáp ứng được nhiều nhu cầu khác nhau. Thêm vào đó, tất cả người dân đều mong muốn “cuộc sống giàu có đầy đủ”, do vậy, tất cả mục đích chính sách đều giống nhau.

Cho đến khi diễn ra hội nghị Cải cách hành chính từ tháng 11/1996 đến tháng 6/1998, việc đánh giá tác động chính sách mới được chú ý và được đưa vào vận dụng nhằm sửa đổi, loại bỏ những chính sách giống nhau và tăng cường chức năng của cán bộ chính phủ (chức năng điều chỉnh tổng thể “chính sách trọng yếu của chính phủ”), xóa bỏ tình trạng làm việc rời rạc, không liên kết giữa các Vụ, các Bộ.

Đến tháng 6/2001: “Bộ luật về Đánh giá tác động chính sách của các cơ quan hành chính” được ban hành. Từ đó, đánh giá tác động pháp luật – RIA là một công cụ cơ bản được vận dụng và phát triển để không chỉ đánh giá tác động của các văn bản quy phạm pháp luật mà còn để đánh giá tác động cũng như hiệu quả hoạt động

của tất cả các chính sách do chính quyền các cấp tại Nhật Bản ban hành nhằm đảm bảo thực hiện triệt để quy chế thực hành quản lý tốt (good regulatory practices – GRP). Theo Luật Đánh giá tác động chính sách, các Bộ sẽ thúc đẩy và nâng cao hoạt động đánh giá các chính sách do Bộ ban hành, còn Bộ Nội vụ và Truyền thông sẽ tiến hành đánh giá một số chủ đề rộng có liên quan tới nhiều Bộ. Cơ quan này chịu trách nhiệm đánh giá tác động chính sách của chính Bộ nội vụ và truyền thông, đồng thời, đánh giá với tư cách tổ chức chuyên môn để đảm bảo việc đánh giá tác động chính sách của các Bộ phủ khác được thực hiện một cách khách quan và nghiêm túc, nhằm đảm bảo *tính thống nhất* của toàn thể Chính phủ (chính sách chung của nhiều Bộ, cơ quan Chính phủ) và *tính tổng thể* (thúc đẩy một cách tổng thể các chính sách liên quan đến nhiều Bộ, cơ quan Chính phủ).

**Bảng 1: Quá trình phát triển và vận dụng RIA tại Nhật Bản**

|              |                                                                                                                                                                                              |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1990 – 1997  | Báo cáo cuối cùng của Hội nghị cải cách Tuyên bố việc đưa vào chế độ đánh giá tác động chính sách                                                                                            |
| 1998         | Tăng cường chức năng đánh giá tác động chính sách, Điều luật cơ bản về cải cách các cơ quan Trung ương cấp Vụ, cấp Bộ v.v..                                                                  |
| 1999         | Luật thành lập Nội các, Luật cơ cấu cơ quan hành chính Nhà nước, Luật thành lập Bộ Nội vụ được ban hành                                                                                      |
| 2001         | Thiết lập cơ cấu phụ trách đánh giá tác động chính sách trong các Bộ, cơ quan Chính phủ<br>Tháng 6/2001: “Bộ luật về Đánh giá tác động chính sách của các cơ quan hành chính” được ban hành. |
| Tháng 4/2002 | Luật Đánh giá tác động chính sách có hiệu lực; Thi hành phương pháp đánh giá tác động chính sách.                                                                                            |

Theo Điều 1 Luật Đánh giá tác động chính sách, mục đích của việc thực thi đánh giá tác động chính sách tại Nhật Bản là: (i) Thúc đẩy công tác hành chính hiệu quả và hiệu suất bằng cách thực hiện nghiệp vụ hành chính với chất lượng cao và hiệu quả, chi phí cần thiết thấp nhất cho người dân, đồng thời, nâng cao năng lực xây dựng chính sách của chính quyền; (ii) Chuyển sang công tác hành chính coi trọng thành quả, dựa trên quan điểm của người dân; (iii) Tăng triệt để trách nhiệm giải thích của cơ quan hành chính đối với người dân. Đảm bảo lòng tin của người dân thông qua nâng cao tính minh bạch của công tác hành chính.

Quy trình đánh giá tác động chính sách của Nhật Bản được vận hành dựa trên nguyên tắc “tự đánh giá”. Theo đó, các Bộ, Cục tự đánh giá tác động chính sách của mình và có nghĩa vụ phản ánh kết quả đánh giá vào trong chính sách. Dựa trên khung cơ bản, gồm Luật Đánh giá tác động chính sách, Chỉ thị hiệu lực của Luật, Phương châm cơ bản (Quyết định hội nghị nội các), các Bộ quyết định kế hoạch cơ

bản (trung kỳ từ 3-5 năm), kế hoạch thực hiện (phương châm hàng năm) và tổ chức đánh giá.

Lý do chọn “Tự đánh giá” làm nguyên tắc đánh giá chính là để trở lại điểm xuất phát ban đầu của cơ chế này là thúc đẩy các Bộ cải thiện chính sách của chính mình, điều chỉnh việc “quá coi trọng kế hoạch”, chuyển sang nền hành chính coi trọng thành quả. Nhờ tự đánh giá, chủ thể có thể dễ dàng nắm bắt được vấn đề liên quan đến quản lý, hành chính vì việc đánh giá bởi người thứ 3 có hạn chế là chỉ mang tính bao quát. Để tăng cường chức năng tự đánh giá, Nhật Bản đặt ra yêu cầu chung là phải xóa bỏ quan niệm “Otemori – tính toán mọi thứ phù hợp với bản thân”. Thay vào đó, cần xây dựng hướng dẫn, thúc đẩy đánh giá dựa trên phương pháp khách quan, sử dụng chuyên gia phù hợp với đặc tính của chính sách, minh bạch hóa quá trình đánh giá, đảm bảo khả năng kiểm chứng từ bên ngoài. Bộ Nội vụ và Truyền thông có nhiệm vụ kiểm tra kết quả đánh giá tác động chính sách của các Bộ, nếu phát hiện có vấn đề sẽ đưa ra chỉ thị.

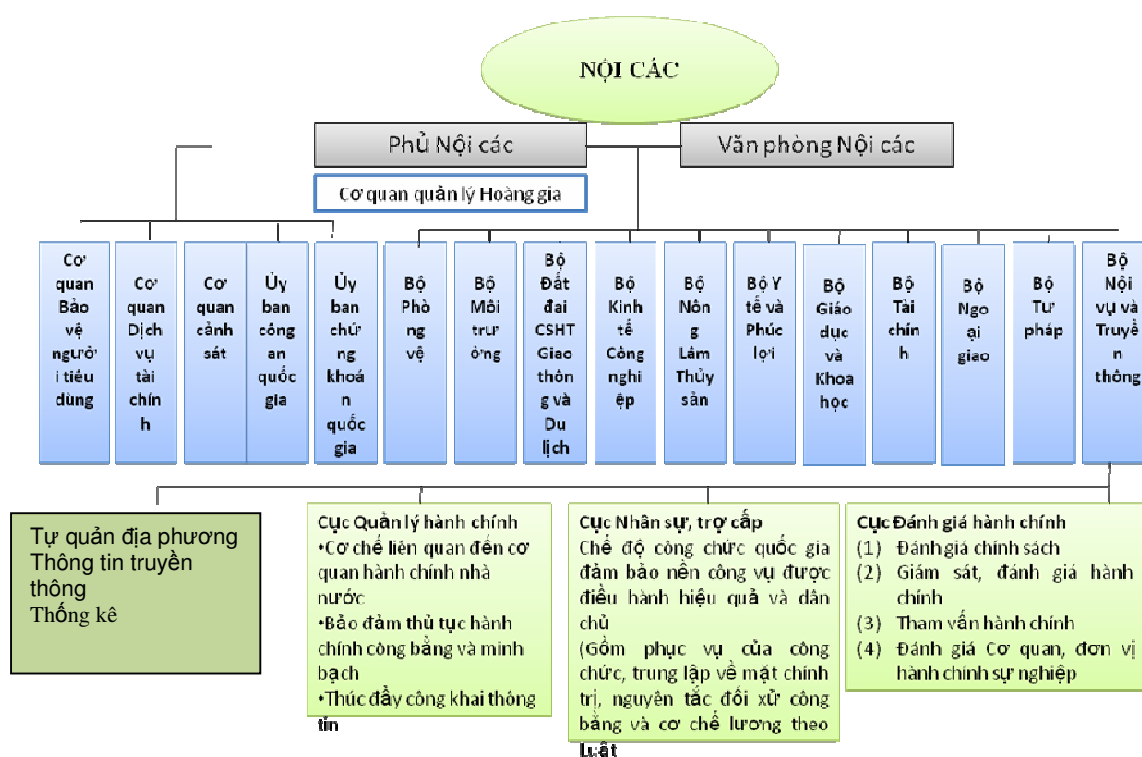
Quan điểm đánh giá tác động chính sách dựa trên nguyên tắc: (i) Tính cần thiết: sự phù hợp của mục tiêu, tính cần thiết của việc thực thi chính sách; (ii) Tính hiệu quả: mối liên quan giữa hiệu quả đặt ra và hiệu quả đang đạt được; và (iii) Tính năng suất: mối liên quan giữa hiệu quả và chi phí.

Về cơ cấu tổ chức, mỗi Bộ hoặc cơ quan chính phủ có Ban phụ trách chính sách riêng. Cục Đánh giá tác động chính sách được thành lập trực thuộc Bộ Nội vụ và Truyền thông và có chức năng: đánh giá tác động chính sách; giám sát, đánh giá hành chính; tham vấn hành chính; đánh giá cơ quan, đơn vị hành chính sự nghiệp. Trong đó bao gồm Ủy ban đánh giá tác động chính sách và cơ quan hành chính độc lập có nhiệm vụ đánh giá tác động chính sách và tổ chức hành chính độc lập của toàn chính phủ. Tiếp đến là Tiểu ban đánh giá tác động chính sách và Tiểu ban đánh giá tổ chức hành chính độc lập.

- Tiểu ban đánh giá tác động chính sách: Điều tra và cân nhắc các vấn đề quan trọng và cơ bản liên quan đến đánh giá tác động chính sách, và đánh giá tác động chính sách được thực hiện bởi Bộ Nội vụ và Truyền thông, trình bày ý kiến lên Bộ trưởng Bộ Nội vụ và Truyền thông. Xây dựng các chính sách cơ bản về đánh giá tác động chính sách của toàn thể chính phủ, trình Bộ trưởng Bộ Nội vụ và Truyền thông.

- Tiểu ban đánh giá tổ chức hành chính độc lập: Đánh giá tổ chức hành chính độc lập của từng Bộ, cơ quan chính phủ, đưa ra ý kiến về việc đánh giá thành tích. Sau khi kết thúc giai đoạn mục tiêu trung hạn, đưa ra các khuyến nghị liên quan đến bãi bỏ nghiệp vụ, kinh doanh trọng yếu tới Bộ trưởng có thẩm quyền.

**Hình 2: Công việc liên quan đến quản lý công do Bộ Nội vụ và Truyền thông chịu trách nhiệm**



*Nguồn: JICA, 2013*

Với chức năng Kiểm tra việc đánh giá tác động chính sách của các Bộ, cơ quan chính phủ do các Bộ, cơ quan chính phủ thực hiện: mục tiêu hướng đến là nâng cao chất lượng thẩm định, qua đó xem xét, cải thiện chính sách. Nếu có thắc mắc về tính hợp lý của đánh giá, thì cần kiểm tra dựa trên nội dung đó. Đồng thời, kiểm tra xem mục tiêu có rõ ràng hay không, có đáp ứng được yêu cầu đánh giá hay không.

Với chức năng Đánh giá cơ quan hành chính độc lập: Cơ quan hành chính độc lập là tổ chức thực hiện những việc mà đứng từ quan điểm của cộng đồng là các nghiệp vụ, công việc cần thiết chắc chắn phải được thực hiện, tuy nhà nước không cần trực tiếp thực hiện nhưng nếu ủy thác cho tư nhân thì có khả năng cao là không được thực hiện. Trong các tổ chức hành chính độc lập, có tổ chức được thành lập bởi 1 bộ phận tách từ cơ quan nhà nước, hoặc là chuyển thành từ một pháp nhân đặc thù. Với mục tiêu công tác phải đạt được, bộ trưởng có thẩm quyền qui định mục tiêu trung hạn 3~5 năm cho mỗi pháp nhân, mỗi pháp nhân dựa trên mục tiêu trung hạn đó để lập ra kế hoạch trung kỳ và kế hoạch cả năm tài chính, tiến hành thực hiện theo kế hoạch. Đối với kết quả hoạt động của một tổ chức hành chính độc lập, hàng năm hoặc sau khi kết thúc giai đoạn mục tiêu trung hạn, “Ủy ban đánh giá tổ chức hành chính độc lập” trong các bộ phủ sẽ tiến hành đánh giá. Ngoài ra, sau khi kết thúc giai đoạn mục tiêu trung hạn, sẽ tổ chức xem xét lại toàn bộ cơ cấu và nghiệp vụ của toàn tổ chức.



### ***Cơ chế đánh giá tác động chính sách:***

1. Ban phụ trách chính sách các Bộ, cơ quan Chính phủ thực hiện đánh giá tác động chính sách
2. Ban phụ trách đánh giá tác động chính sách các Bộ, cơ quan Chính phủ tổ chức kiểm tra
3. Trình lên Cục đánh giá tác động chính sách Bộ Nội vụ
4. Cục đánh giá tác động chính sách Bộ Nội vụ kiểm tra tính khách quan
5. Trình lên Chính phủ
6. Trình lên Quốc hội
7. Các Bộ, cơ quan Chính phủ phản ánh đánh giá tác động chính sách vào trong Chính sách, Ngân sách

Việc đánh giá tác động chính sách được thực hiện dựa trên ba phương pháp chính, là: Đánh giá Dự án - Project analysis (cost-benefit analysis), Đánh giá Kết quả thực hiện - Performance measurement, và Đánh giá tổng thể - Program evaluation.

Các kết quả đánh giá tác động chính sách được phản ánh trực tiếp và thiết thực vào ngân sách quốc gia. Cụ thể là, năm 2010 đã có 207 lần yêu cầu ngân sách sau khi đã xem xét lại chính sách dựa trên kết quả đánh giá; 78 lần rút lại chính sách, tăng cường hiệu quả chính sách, không yêu cầu ngân sách, thực hiện cắt giảm ngân sách.

Mặc dù đã phát huy nhiều ưu điểm, nhưng thực tế triển khai đánh giá tác động chính sách tại Nhật Bản cũng đã bộc lộ một số hạn chế nhất định. Báo cáo Quốc hội của Bộ Nội vụ tháng 6/2012 đã chỉ ra 10 nghi vấn về đánh giá các công trình công cộng, gồm: [1] Không đủ hướng dẫn phân tích chi phí và hiệu quả, [2] Phân tích không dựa trên nội dung công trình hoặc thực tế tại địa phương, [3] Nghi vấn về dự đoán nhu cầu, [4] Tài liệu đánh giá ghi không đủ, nội dung đánh giá không rõ ràng, [5] Nghi vấn về đề xuất thay thế xác lập dựa trên phân tích chi phí và hiệu quả, [6] Nghi vấn về chi phí được tính toán, giá trị hiện tại của lợi nhuận, [7] Nghi vấn về phần được tính/ không được tính vào lợi nhuận, [8] Nghi vấn về quá trình tính toán ra lợi nhuận, [9] Nghi vấn về phần được tính/ không được tính vào chi phí, và [10] Nghi vấn về quá trình tính toán ra chi phí.

Một vấn đề nữa đặt ra là không thể truy cứu giải trình do hiện chưa có cơ chế truy cứu giải trình và Quốc hội chưa truy cứu triệt để. Với việc đánh giá tác động chính sách mô hình quản lý hành chính, công cụ của quản lý, nguyên tắc tự đánh giá là vấn đề về tính khách quan. Cục Đánh giá hành chính Bộ Nội vụ dù có yêu cầu các Bộ đưa ra tài liệu, chứng minh kết quả đánh giá đi nữa, thì về mặt cơ chế, các Bộ không có nghĩa vụ phải đáp ứng các yêu cầu này. Và dù Cục Đánh giá hành

chính có chỉ ra được, thì các Bộ, cơ quan Chính phủ vẫn không có nghĩa vụ bắt buộc phải sửa đổi.

Thêm nữa, kiến thức làm việc thực tế của các nhà nghiên cứu còn khá hạn chế. Khoa học hành chính, Khoa học chính sách hiện nay mới chỉ dừng ở lĩnh vực giáo dục, lĩnh vực nghiên cứu nhỏ, người quản lý và bộ phận hành chính nhìn nhận “Chính sách” ở góc độ khác với nhìn nhận “Chính sách” của người làm việc thực tế tại hiện trường. Trên thực tế, các chính trị gia không sử dụng đến Đánh giá tác động chính sách và người dân hầu như không quan tâm, các phương tiện báo đài hầu như không biết đến việc này.

Vì những hạn chế nêu trên, việc đánh giá tác động chính sách thu hẹp và thay đổi hình thức theo từng năm. Nguyên nhân có thể là do người phụ trách không hiểu rõ về việc triển khai cũng như hiệu quả của việc đánh giá, cảm thấy chán nản hay do tài chính eo hẹp; không có lựa chọn chính sách phù hợp; ý tưởng chính sách đối lập với những sáng kiến quốc tế như FTA, TPP; và do tình hình chính trị hỗn loạn. Vì vậy, thực tế là việc đánh giá tác động chính sách được áp dụng tại Nhật vào những thời điểm bình thường, và khó áp dụng trong những thời điểm bất thường.

Do đó, để tăng cường hiệu quả đánh giá tác động chính sách, các chuyên gia Nhật Bản xác định cần tăng số lượng nhà nghiên cứu có kiến thức công việc thực tế; mở rộng, phổ cập khoa học chính trị, khoa học chính sách; phân chia rõ “Chính sách” ở góc độ nhìn nhận của người quản lý và bộ phận hành chính với người làm việc thực tế tại hiện trường; tăng cường truy cứu giải trình: ở Nhật Bản, thực hiện bằng cách liên kết với công ty kiểm toán.

## **II.2. Kinh nghiệm áp dụng RIA tại tỉnh Iwante – Nhật Bản**

Theo Điều 92 Hiến pháp Nhật Bản, các việc liên quan đến tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương được pháp luật qui định vận hành dựa trên nguyên tắc tự trị tại địa phương. Bên cạnh đó, Mục 5 điều 2 Đạo luật chính quyền địa phương quy định: Chính phủ các tỉnh và thành phố với tư cách là chính quyền địa phương diện rộng bao quát các đô thị, quận huyện, làng xã, theo qui định về nhiệm vụ ở điều 2, sẽ xử lý những việc ở diện rộng, những việc liên quan đến điều phối liên lạc giữa đô thị, quận huyện, làng xã, và xử lý những việc đô thị, quận huyện, làng xã được thẩm định là không làm đúng trong phạm vi qui mô và tính chất của mình.

Do đó, mục tiêu đánh giá tác động chính sách tại tỉnh Iwante được đặt ra là nhằm rà soát các chính sách việc ở tỉnh với những nội dung:

- ① Làm vì cái gì (mục tiêu);
- ② Thực sự có cần thiết không (tính cần thiết);

③ Cuộc sống của người dân trong vùng được thay đổi ra sao (hiệu quả);

④ Có đạt hiệu quả cao hơn so với chi phí đã bỏ ra hay không (tính hiệu suất).

Dựa trên những nội dung trên, tỉnh tự phân tích và đánh giá; căn cứ vào kết quả đó, tỉnh sẽ xây dựng chính sách, những việc cần triển khai tiếp theo và phân bổ ngân sách. Mục đích của việc triển khai đánh giá tác động chính sách tại tỉnh là nhằm đẩy mạnh phân quyền địa phương và cải thiện môi trường tài chính đang dần xấu đi. Thông qua đẩy mạnh phân quyền quản lý, vai trò, trách nhiệm của tỉnh được tăng cường và làm rõ hơn. Mặt khác, qui mô ngân sách của tỉnh sẽ được rút gọn, công tác hành chính được hợp lý hóa và hiệu quả cũng sẽ được nâng cao.

Với việc triển khai đánh giá chính sách, chính quyền tỉnh kỳ vọng sẽ nắm bắt được tình hình tiến độ của kế hoạch, cung cấp những thông tin cần thiết cho việc hoạch định chính sách, hiểu rõ những điểm trọng yếu trong phương pháp triển khai và thực hiện công tác hiệu quả, hiệu suất và chất lượng cao; đồng thời, có thể giải trình rõ ràng trước nhân dân, nâng cao sự minh bạch của chính sách, phương pháp và công tác được triển khai.

Mục tiêu hướng đến là điều hành hành chính trên cơ sở coi trọng thành quả từ quan điểm của nhân dân.

Các việc đánh giá tác động chính sách tại tỉnh Iwate được phân thành hai loại chính gồm đánh giá tác động chính sách và đánh giá công tác (công việc). Trong đó, đánh giá công tác bao gồm ba nội dung là đánh giá chính sách, đánh giá dự án công cộng và đánh giá dự án quy mô lớn.

Nội hàm cụ thể của mỗi loại hình đánh giá được trình bày trong bảng 2 dưới đây.

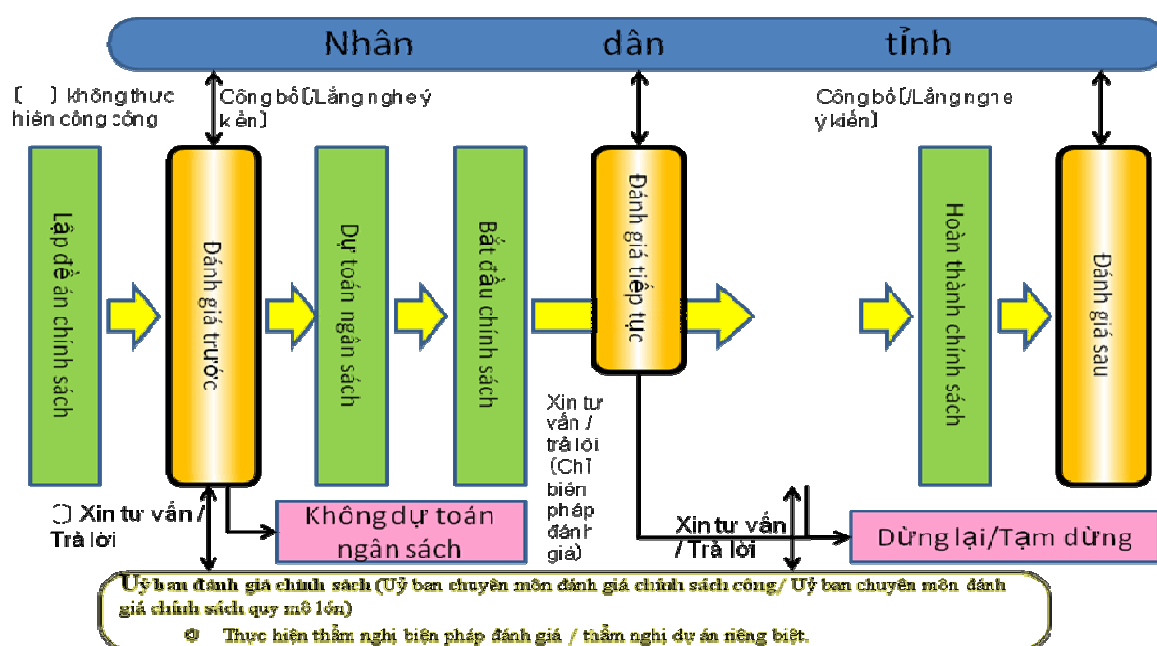
**Bảng 2: Các kiểu đánh giá tại tỉnh Iwate**

| Phân loại                    |                           | Đối tượng                                                                                                                                                                                                                                 | Mục đích                                                                                                           | Phương pháp                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Đánh giá tác động chính sách |                           | Lĩnh vực và chính sách thực hiện v.v. đề cập trong kế hoạch tổng hợp                                                                                                                                                                      | Trọng điểm hóa chính sách và quản lý tiến độ dự án tổng hợp                                                        | Lấy thực tế thực hiện các mục tiêu chủ yếu làm cơ bản, dự trên khảo sát ý kiến người dân, hoặc các số liệu thống kê, tình hình kinh tế xã hội v.v. đánh giá một cách tổng hợp tình hình thực hiện trong các lĩnh vực                                                                                                                                                                                     |
| Đánh giá công tác            | Đánh giá chính sách       | Các chính sách mang tính chiến lược, ngoại trừ các đối tượng đánh giá bên dưới                                                                                                                                                            | Xúc tiến các dự án có hiệu quả, hiệu suất cao                                                                      | Đánh giá trên quan điểm về “tính hiệu lực” “tính cần thiết” “tính hiệu quả” của công việc, thực tế thực hiện các mục tiêu công việc.                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                              | Đánh giá dự án công cộng  | Địa điểm có các dự án công cộng (khu vực)                                                                                                                                                                                                 | Xúc tiến và trọng điểm hoá các dự án có hiệu quả, hiệu suất cao                                                    | Theo từng địa điểm (khu vực), bên cạnh việc đánh giá “tính cần thiết”, “tính quan trọng”, “tính cấp thiết”, “tính hiệu quả”, “độ thành thực” còn đánh giá trên quan điểm về môi trường, tình hình kinh tế xã hội.                                                                                                                                                                                        |
|                              | Đánh giá dự án quy mô lớn | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Các dự án công cộng: Các dự án có tổng kinh phí từ 5 tỷ yên trở lên</li> <li>- Các dự án không thuộc công cộng: Các dự án hoàn chỉnh cơ sở vật chất có kinh phí từ 2,5 tỷ yên trở lên</li> </ul> | Xúc tiến các dự án có hiệu quả, hiệu suất cao, đảm bảo tính minh bạch, tính khách quan, kiểm chứng một cách cụ thể | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Đánh giá tiền dự án: Kiểm chứng tính cần thiết hoặc quy mô, kinh phí v.v. trước khi đặt ra dự toán;</li> <li>- Đánh giá tiếp theo/đánh giá lại (chỉ áp dụng với dự án công cộng): Kiểm chứng xem có tiếp tục thực hiện dự án hay không v.v...</li> <li>- Đánh giá sau dự án: Kiểm chứng hiệu quả dự án, có cần thiết phải cải thiện hay không v.v...</li> </ul> |

Hình 3 cho thấy quy trình đánh giá tác động chính sách tại tỉnh Iwate có sự tham gia chặt chẽ của người dân địa phương trong hầu hết các giai đoạn đánh giá của quy trình. Đồng thời, Ủy ban đánh giá tác động chính sách (Ủy ban thứ ba) của tỉnh giữ vai trò là cơ quan chuyên môn triển khai việc tự đánh giá, có nhiệm vụ tư vấn cho Chủ tịch tỉnh về tính thỏa đáng của đánh giá chính sách tương ứng mà tỉnh thực hiện, để căn cứ vào đó tỉnh sẽ ra quyết định tiếp tục chính sách, cần xem xét việc có tiếp tục chính sách/ tiếp tục xem xét lại hay không, hoặc tạm ngừng hay dừng dự án.

Trong đó, *đánh giá ban đầu* là đánh giá trước khi bắt đầu chính sách, thực hiện trước cuối tháng 11 của năm tài chính trước kế hoạch yêu cầu ngân sách, hoặc với chính sách quy mô lớn thì là đánh giá sau khi hoạch định ý tưởng cơ bản hoặc sau khi thiết kế cơ bản; *đánh giá liên tục* được thực hiện hàng năm tài chính; *đánh giá lại* được thực hiện trong trường hợp dù đã qua một khoảng thời gian nhất định<sup>2</sup> mà vẫn chưa thi công hoặc chưa hoàn thành, thực thi vào tháng 4 của năm tài chính phát sinh yêu cầu, hoặc với trường hợp tình hình kinh tế xã hội thay đổi đột ngột ( nếu cần ) ; *đánh giá sau* là đánh giá sau khi hoàn thành chính sách, sau một khoảng thời gian nhất định (3 ~ 6 năm).

**Hình 3: Sơ đồ trình tự đánh giá chính sách công cộng và đánh giá chính sách quy mô lớn**



Nguồn: JICA, 2013

Các giai đoạn đánh giá đều được triển khai theo các tiêu chí:

- Độ ưu tiên thực hiện chính sách nhìn từ 5 quan điểm “Tính cần thiết”, “Tính quan trọng”, “Tính khẩn cấp”, “Tính hiệu quả”, “Độ thành thực” (thực hiện đánh giá cho từng nơi chính sách với điểm tuyệt đối là 100 điểm)
- Thích nghi với tình hình kinh tế xã hội và tâm tư của người dân trong tỉnh
- Quan tâm tới việc bảo toàn môi trường ;

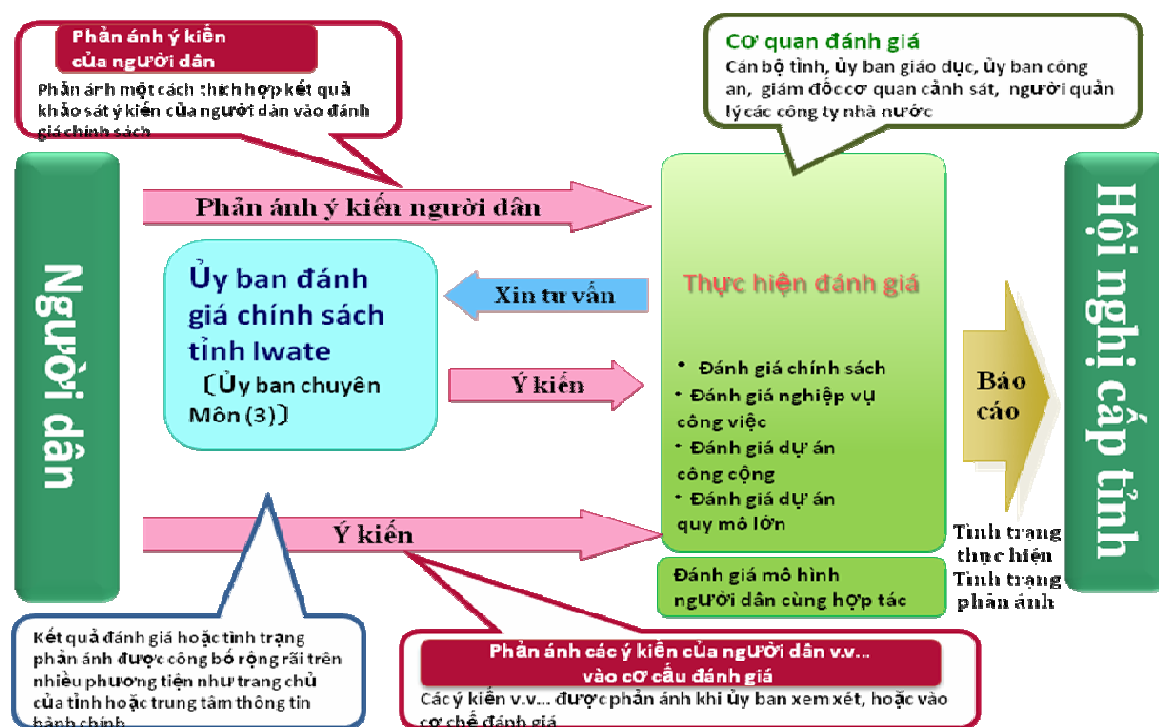
<sup>2</sup> "Một khoảng thời gian nhất định " tức là:

- ① Thời gian không thấy có triển vọng hoàn thành trong vòng 10 năm sau khi bắt đầu chính sách;
- ② Thời gian không thi công trong vòng 5 năm sau khi bắt đầu chính sách ( bao gồm thủ tục thu đất);
- ③ Thời gian không thấy có triển vọng hoàn thành trong vòng 5 năm sau khi đánh giá lại.

- Hiệu quả thỏa đáng với chi phí ( $B/C \geq 1$ );
- Tính thỏa đáng thông qua so sánh với phương pháp thay thế;

Hệ thống đánh giá tác động chính sách của tỉnh Iwate có đặc điểm: đây là cơ chế có căn cứ dựa vào các quy định và điều luật rõ ràng. Ủy ban bên thứ 3 (Ủy ban đánh giá tác động chính sách tỉnh Iwate) đã được thành lập theo quy định và có thẩm quyền thanh tra việc đánh giá tác động chính sách. Việc đánh giá tác động chính sách phải triệt để phản ánh và công bố tâm tư của nhân dân tỉnh. Với tỉnh Iwate, mục đích của đánh giá tác động chính sách là kiểm chứng tình hình tiến độ và vấn đề của "Kế hoạch hành động kỳ hai [Chương chính sách]" khi lập kế hoạch thực hiện "Kế hoạch tỉnh Iwate" - đây là kế hoạch tổng thể và được phản ánh phù hợp trong những chính sách tiếp theo. Đối tượng của đánh giá tác động chính sách là các chính sách và biện pháp thực thi thuộc chính sách đưa ra ở kế hoạch hành động. Mục đích chính của đánh giá tác động chính sách là lấy ý kiến phản hồi với nhà hoạch định chính sách chủ yếu thông qua kiểm chứng logic hệ thống chính sách. Kết quả đánh giá tác động chính sách và đánh giá chính sách và công tác thực thi sẽ được đối chiếu và liên hệ với nhau, đồng thời được công bố trước khi xây dựng dự toán, và tăng cường đối chiếu kết quả đánh giá với yêu cầu dự toán để phản ánh kết quả đánh giá vào yêu cầu dự toán của năm tài khoá tiếp theo.

**Hình 4: Khái quát hệ thống đánh giá tác động chính sách tại tỉnh Iwate**

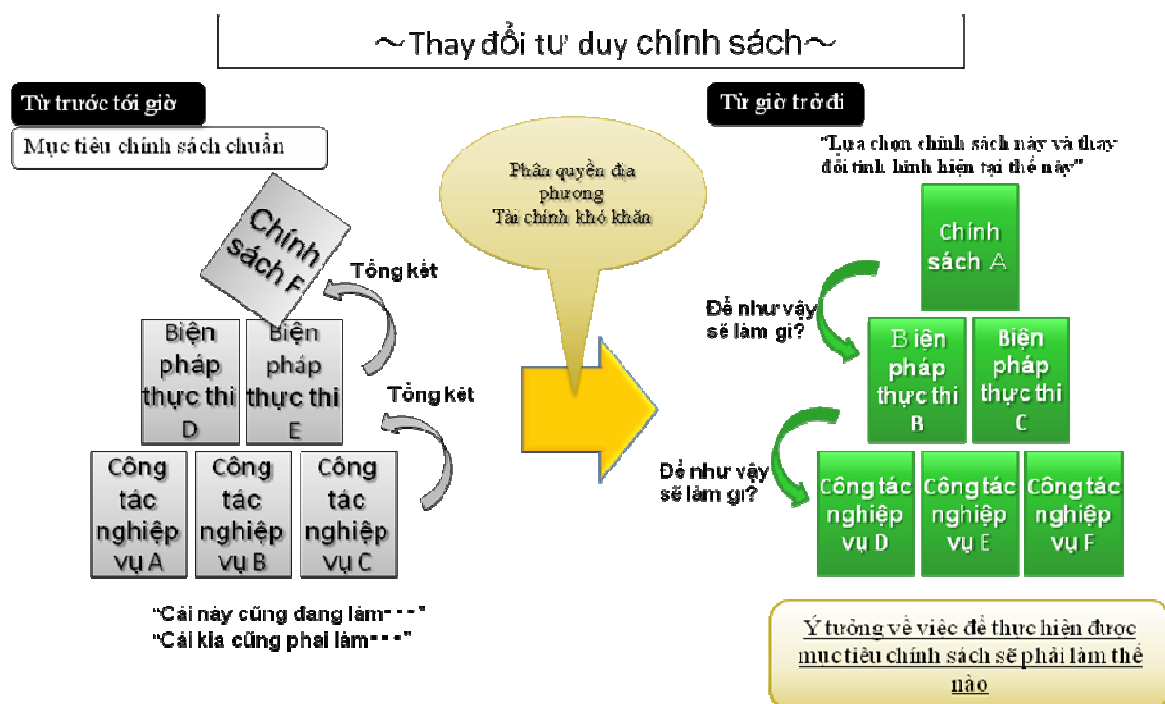


Nguồn: JICA, 2013.

Nhờ triệt để vận dụng đánh giá tác động chính sách, tư duy hoạch định chính sách tại tỉnh Iwate đã có nhiều thay đổi theo hướng hiệu quả hơn. Trước đây, quy trình làm chính sách thường chông chéo và thiếu rõ ràng, quy trình chính sách

thiếu tính nhất quán và khó theo dõi, kiểm chứng. Song, nhờ vận dụng phương pháp đánh giá tác động chính sách và dựa vào kết quả này để phân quyền và phân bổ nguồn tài chính hợp lý cho địa phương, quy trình chính sách đã thực sự phát huy hiệu quả cũng như tính hiệu lực, có thể thay đổi và điều chỉnh kịp thời để phù hợp hơn với điều kiện thực tế, từ chính sách đưa ra đến các bước triển khai cũng rõ ràng, minh bạch và cụ thể hơn trước như thể hiện trong Hình 5 dưới đây.

**Hình 5: Thay đổi tư duy chính sách tại tỉnh Iwate**



Nguồn: JICA, 2013.

### III. TÌNH HÌNH ÁP DỤNG RIA TẠI VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

#### III.1. Tình hình áp dụng RIA tại Việt Nam

##### III.1.1. Cơ sở pháp lý cho định chế RIA tại Việt Nam

Trong khuôn khổ Sáng kiến hợp tác về Cải cách thể chế APEC-OECD, Việt Nam lần đầu tiên tham dự hội thảo giới thiệu về RIA tháng 9 năm 2001. RIA sau đó được Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc (UNDP), Tổ chức Hợp tác Kỹ thuật Đức (GTZ), Bộ Tư pháp, Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ (PMRC), Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương... giới thiệu chi tiết và áp dụng vào quá trình hoạch định và ban hành chính sách của Việt Nam. Với việc xuất hiện của chế định RIA trong Luật Ban hành văn bản QPPL 2008, Việt Nam đã trở thành quốc gia đầu tiên trong ASEAN chính thức áp dụng RIA trong công tác xây dựng pháp luật. Những trường hợp điển hình áp dụng RIA là Luật Đầu tư và

Luật Doanh nghiệp 2005 (PMRC tiến hành), Dự thảo Luật nuôi con nuôi 2008 (Bộ Tư pháp tiến hành), Luật Bồi thường Nhà nước 2009...

RIA đã trở thành một yêu cầu bắt buộc sau khi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Nghị định 24/2009/NDD-CP có hiệu lực. Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL và Nghị định 24/2009/NĐ-CP (“Nghị định 24”), RIA phải được thực hiện ở 3 giai đoạn xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định:

- Giai đoạn đề xuất: khoản 1 Điều 23 và khoản 1, Điều 59 Luật Ban hành VBQPPL (RIA sơ bộ)
- Giai đoạn soạn thảo: khoản 2 Điều 33 và khoản 2 Điều 61 Luật Ban hành VBQPPL (RIA đơn giản và RIA đầy đủ, sau đây sẽ gọi chung là RIA soạn thảo)
- Giai đoạn sau 3 năm thi hành kể từ ngày văn bản có hiệu lực: Điều 39 Nghị định 24 (RIA sau thực thi)

Theo Luật Ban hành VBQPPL, chỉ có luật, pháp lệnh và nghị định (gọi tắt chung là “văn bản”) phải thực hiện RIA. RIA sơ bộ phải được thực hiện ở giai đoạn đề nghị xây dựng VBQPPL được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định hàng năm của Quốc hội và Chính phủ. RIA cũng phải được thực hiện sớm ngay khi xây dựng văn bản, trước khi bắt đầu công tác soạn thảo. RIA sơ bộ và RIA đơn giản tương tự nhau và có thể thực hiện tương đối nhanh và dễ dàng, do đòi hỏi ít dữ liệu và phân tích định lượng. RIA đầy đủ đòi hỏi phải thu thập lượng dữ liệu lớn hơn, yêu cầu phân tích định lượng và chỉ được thực hiện nếu RIA sơ bộ hoặc RIA đơn giản cho thấy dự thảo VBQPPL có thể gây ra trong những tác động lớn (ví dụ: có chi phí trên 15 tỷ đồng hàng năm, ảnh hưởng đến nhiều đối tượng). Đối với quyết định của Thủ tướng Chính phủ và thông tư của bộ và cơ quan ngang bộ, mặc dù không có quy định bắt buộc thực hiện RIA, nhưng vẫn phải lập hồ sơ với các phân tích chính sách có các nội dung về phương án đề xuất và đánh giá chi phí, lợi ích tương tự như RIA.

### ***III.1.2. Thực trạng ứng dụng RIA tại Việt Nam***

Sở dĩ cần áp dụng RIA tại Việt Nam vì trong những năm gần đây, số lượng văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam tăng nhanh (trong giai đoạn 2005-2008, trung bình mỗi năm có khoảng 860 văn bản quy phạm pháp luật và gần 2.560 văn bản không mang tính quy phạm (công văn, thông báo, chỉ thị) được ban hành). Dù đã trở thành quy định bắt buộc nhưng theo các chuyên gia, RIA vẫn chưa thực sự được coi trọng. Thực tế cho thấy khá nhiều trường hợp dự thảo báo cáo RIA đã không được công khai để lấy ý kiến đóng góp theo quy định.

Kết quả khảo sát về RIA tại Việt Nam giai đoạn 2009-2010 cho biết, hầu hết những người tham gia khảo sát đều cho rằng họ đã từng nghe nói đến RIA, nhưng hiểu biết về RIA chưa đầy đủ. Chỉ có 65,2% số cán bộ soạn thảo và 76,3% cán bộ thẩm tra, thẩm định trả lời đúng câu hỏi trắc nghiệm lựa chọn “RIA như một văn bản” và 51,1% cán bộ soạn thảo và 59,5% cán bộ thẩm tra, thẩm định trả lời đúng



"RIA cũng là một quá trình nghiên cứu, phân tích chính sách". Điều này cho thấy, các cơ quan soạn thảo không có thói quen sử dụng RIA trong quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật. Theo các chuyên gia, đó chính là lý do nhiều văn bản pháp luật có chất lượng thấp đã được ban hành.

Nhìn chung, chất lượng phần lớn các báo cáo RIA còn kém, thường có bố cục không rõ ràng, các mục tiêu chính sách và đánh giá tác động phương án quá chung chung, mang tính khẩu hiệu, không có tính thuyết phục. Khắc phục điều này, nhiều ban soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật đã thuê tư vấn độc lập để thực hiện báo cáo RIA. Tuy nhiên, trong bối cảnh RIA mới được áp dụng chưa lâu tại Việt Nam thì khó có thể tìm được các chuyên gia tư vấn có hiểu biết về RIA và lĩnh vực chính sách đang cần điều chỉnh.

Các chuyên gia cho rằng, khi không nhận thức đầy đủ tầm quan trọng của RIA trong xây dựng luật, 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 sẽ gây tác động tiêu cực, hậu họa khó lường đối với những nhóm đối tượng chịu tác động, bị điều chỉnh bởi quy định đó. Do vậy, cần nâng cao nhận thức về RIA cũng như áp dụng RIA trong tất cả cấp ngành trong xây dựng luật. Thực tế thời gian qua chúng ta mới chỉ áp dụng RIA ở cấp trung ương, trong khi các loại văn bản quy phạm pháp luật từ cấp Thủ tướng trở xuống lại không bị bắt buộc phải thực hiện RIA trong quy trình soạn thảo. Đây là một lỗ hổng trong chính sách. Bởi có rất nhiều văn bản pháp luật của các bộ, ngành, địa phương được ban hành xuất phát từ nhu cầu điều hành, quản lý. Những văn bản này tác động rất nhanh, rất mạnh đến đời sống của doanh nghiệp và người dân. Do vậy, nếu không có "bộ lọc" RIA thì sẽ khó ngăn chặn được những chính sách pháp luật có chất lượng kém, gây tác động tiêu cực cho xã hội.

Theo tổng hợp của Viện Khoa học pháp lý<sup>3</sup>, tỉ lệ đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh trong chương trình chính thức và chương trình dự bị có báo cáo RIA sơ bộ như sau:

Năm 2010: 36/47 (76,6%)

Năm 2011: 26/31 (84%)

Năm 2012: 23/45 (51,1%)

Trong giai đoạn 2010-2012, tỉ lệ dự án luật, pháp lệnh có Báo cáo RIA như sau:

Năm 2010: 22/25 (92%)

Năm 2011: 13/13 (100%)

Năm 2012: 8/8 (100%)

---

<sup>3</sup> Nguồn: Đề án Đánh giá tác động của chế định RIA trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 do Viện Khoa học Pháp lý thực hiện năm 2011-2012.

Về chất lượng báo cáo RIA, mặc dù đã có những tiến bộ, nhưng nội dung báo cáo vẫn còn một số tồn tại sau:

- *Về xác định vấn đề bất cập:* Các báo cáo không nêu được một cách rành mạch vấn đề bất cập cần phải giải quyết trên thực tế, hậu quả tiêu cực của thực trạng này và giải thích nguyên nhân. Nhiều báo cáo RIA viện dẫn rằng “không có VBQPPL” là một vấn đề bất cập, hay mô tả vấn đề bất cập một cách chung chung như “chưa đáp ứng được nhu cầu thực tiễn, nhu cầu quản lý nhà nước...”. Một số báo cáo RIA đã 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. Có báo cáo RIA sơ bộ thiếu hẳn phần xác định vấn đề bất cập (ví dụ: Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo).

- *Về mục tiêu của chính sách:* Các báo cáo RIA nêu mục tiêu còn chung chung, không thực sự gắn với việc khắc phục những hậu quả cụ thể của vấn đề cần giải quyết. Nhiều báo cáo vẫn còn các lỗi thường gặp, như nhầm lẫn giữa phương án chính sách với mục tiêu, hoặc coi việc “thực hiện vai trò quản lý nhà nước”, “tạo cơ sở pháp lý” hoặc “hoàn thiện hệ thống pháp luật” là mục tiêu cần thực hiện, v.v...

- *Về các phương án để giải quyết vấn đề:*

- Nhiều báo cáo RIA sơ bộ chỉ đưa ra 2 phương án, đó là: (i) giữ nguyên hiện trạng; và (ii) đề xuất ban hành VBQPPL. Tuy nhiên, phương án “đề xuất ban hành VPBQPL” thường không mô tả chi tiết chính sách cụ thể nào dự kiến đưa vào văn bản, vì thế, việc đánh giá tác động phương án này không có ý nghĩa.

- Nhiều báo cáo vẫn còn thiếu phương án “Giữ nguyên hiện trạng”. Các phương án nêu trong các báo cáo RIA và dự thảo VBQPPL cho thấy các ban soạn thảo vẫn thiên về việc sử dụng các biện pháp can thiệp hành chính trực tiếp, chưa tính đến những biện pháp can thiệp gián tiếp có thể đạt được mục tiêu với mức chi phí thấp hơn cho xã hội.

- *Về đánh giá tác động các phương án:*

- Hầu hết, các báo cáo RIA sơ bộ không phân tích các tác động tiêu cực và tích cực theo đúng nghĩa, mà chỉ nêu tác động chung chung mang tính lý thuyết. Ví dụ tác động tiêu cực là sẽ làm tăng chi phí nghiên cứu, soạn văn bản, tuyên truyền nâng cao nhận thức, v.v. Các đề nghị xây dựng văn bản cũng ít khi trình bày được những nội dung chính sách cơ bản với các lựa chọn giải pháp cụ thể. Thay vì đó, bản thuyết minh chỉ liệt kê tên của các vấn đề chính sách sẽ được đưa vào dự thảo văn bản, hay đề cương văn bản.

- Một số 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.

Có thể nhận thấy thực trạng trên xuất phát từ những nguyên nhân chủ yếu sau<sup>4</sup>:

- Chưa có sự liên hệ chặt chẽ giữa kết quả của báo cáo RIA với nội dung chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản hay dự án luật, pháp lệnh từ phía cơ quan soạn thảo cũng như đòi hỏi từ cơ quan thẩm tra, thẩm định. Quy trình RIA chưa thực sự được coi là cơ sở của việc đề xuất chính sách hay “linh hồn” của văn bản.

- Chưa có cơ chế và một cơ quan độc lập chịu trách nhiệm kiểm soát chất lượng và quy trình thực hiện RIA. Theo quy định hiện hành, các báo cáo thẩm định, thẩm tra của Bộ Tư pháp, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, không cần có nội dung thẩm tra, thẩm định riêng về chất lượng báo cáo RIA.

- Công tác lấy ý kiến đối với báo cáo RIA chưa được chú trọng từ phía cơ quan thu thập ý kiến cũng như các bên đóng góp ý kiến. Trong các buổi hội thảo lấy ý kiến, hầu như các ban soạn thảo không đặt ra câu hỏi nào để tìm thêm thông tin nhằm hoàn thiện báo cáo RIA. Thêm vào đó, việc Luật Ban hành VBQPPL đặt ra khung thời gian lấy ý kiến đối với dự thảo RIA là ít nhất 30 ngày, còn dự thảo văn bản là 60 ngày. Sự khác biệt này tạo ấn tượng rằng RIA có thể được thực hiện sau khi đã hoàn thành dự thảo văn bản, và kết quả của báo cáo RIA không có sự liên hệ chặt chẽ với dự thảo văn bản.

- Theo Nghị định 24, các tác động cần đánh giá là kinh tế, xã hội, môi trường, hệ thống pháp luật, tác động đến 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. So với thực tiễn trên thế giới, quy mô các tác động cần đánh giá theo quy định của Nghị định 24 là quá rộng, nhất là trong bối cảnh Việt Nam mới bắt đầu thực hiện RIA và còn có những hạn chế về nguồn lực. Theo thông lệ quốc tế, chỉ cần tập trung đánh giá 3 loại tác động: kinh tế, xã hội và môi trường. Nếu có bất kỳ tác động đặc thù nào khác đối với đề xuất thì cũng có thể tiến hành đánh giá.

- Các cơ quan soạn thảo sẽ phải thực hiện RIA sau khi thi hành văn bản 3 năm. Quy định này hầu như chưa được thực hiện ở Việt Nam. Việc thực hiện báo cáo RIA sau thực thi có khó khăn là do báo cáo RIA soạn thảo chưa chuẩn, nên không có căn cứ để so sánh. Thêm vào đó, nguồn lực của các cán bộ soạn thảo văn bản là có hạn. Thông thường, các nước trên thế giới cũng không có quy định về thực hiện RIA sau khi thi hành văn bản, với lý do là nhà nước nên dành nguồn lực để kiểm soát chất lượng văn bản trước khi được ban hành thì sẽ hiệu quả hơn.

---

<sup>4</sup> Võ Thị Lan Phương, 2013.

- Chưa nhận thức đầy đủ về tầm quan trọng của RIA của cán bộ, kể cả cấp lãnh đạo trong toàn bộ quá trình xây dựng văn bản. Trong nhiều trường hợp, quy trình RIA không được sử dụng trong quá trình thảo luận chính sách, soạn thảo, thẩm định và thẩm tra văn bản.

- Kỹ năng phân tích chính sách thông qua công cụ RIA của cán bộ soạn thảo chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra, mặc dù Bộ Tư pháp đã ban hành hướng dẫn chi tiết bằng văn bản<sup>5</sup>. Thêm vào đó, báo cáo RIA hiện nay không bắt buộc phải theo mẫu nhất định như hướng dẫn, do đó, một số báo cáo thiếu các câu phần cần thiết và trình bày những nội dung không liên quan.

- 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) 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 2/12/2010, ngân sách cho việc thực hiện RIA chỉ từ 4 triệu với RIA đơn giản cho đến 6 triệu đồng (RIA đầy đủ).

- Chưa có cơ quan thường trực hỗ trợ việc thực hiện RIA, thông qua việc hướng dẫn, đào tạo, cung cấp cơ sở dữ liệu dùng chung (ví dụ: các số liệu thống kê, thông số tính toán cơ bản) và công cụ trợ giúp tính toán (ví dụ: Bảng tính tự động với quy trình tiêu chuẩn của Australia<sup>6</sup>).

### **III.2. Khuyến nghị việc tổ chức thực hiện RIA tại Việt Nam**

Theo các chuyên gia của OECD và USAID, 3 chức năng điều hành bằng quy định của Chính phủ là: Chức năng hoạch định chính sách, phối hợp chính sách, tính chuyên nghiệp của công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật...vốn được áp dụng phổ biến trong các nền kinh tế phát triển hầu như chưa được quan tâm đúng mức tại Việt Nam.

Vấn đề cơ bản của bộ máy điều hành ở Việt Nam là sự yếu kém của 3 chức năng điều hành cơ bản và các chức năng này hầu như chưa được thể chế hóa và thực hiện một cách có hệ thống trong tất cả bộ máy nhà nước. Việc thực hiện thiếu hiệu quả các chức năng cơ bản trên đã làm môi trường thể chế của Việt Nam không thuận lợi cho hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp và đời sống của người dân.

---

<sup>5</sup> Tham khảo:

- Hướng dẫn mẫu Báo cáo đánh giá tác động RIA sơ bộ của Bộ Tư pháp trong Công văn 9678/BTP-VĐCXPL ngày 06/12/2012

- Sổ tay soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động văn bản của văn bản quy phạm pháp luật, truy cập tại <http://moj.gov.vn/html/en/Documents/Material%202012/sotaykythuatsoanthao.pdf>

<sup>6</sup> Ví dụ: Bảng tính Chi phí Kinh doanh của Doanh nghiệp của Chính phủ Úc  
<http://www.finance.gov.au/obpr/proposal/handbook/Content/08-appendix-b-business-cost-calculator.html>

Mục đích của RIA là nhằm cải thiện chất lượng thể chế tổng thể của một quốc gia và quản lý môi trường thể chế nhằm hạn chế các tác động tiêu cực và tối đa hóa lợi ích cho xã hội, môi trường và nền kinh tế. Một thách thức mà các chính phủ, trong đó có Việt Nam, không ngừng phải giải quyết là nâng cao tính hiệu quả trong công tác soạn thảo và ban hành quy định, chính sách. Những thay đổi về tình hình kinh tế, nhu cầu xã hội hay môi trường đòi hỏi chính phủ phải thay đổi cách thức can thiệp của mình. RIA là công cụ cần được thực hiện đầy đủ ở Việt Nam nhằm đảm bảo chỉ thực hiện những can thiệp tối ưu để đem lại kết quả tích cực nhất cho toàn xã hội.

RIA có thể được tiến hành vừa tổng thể, toàn diện; vừa đa dạng, chia cắt và từng phần. Tổng thể và toàn diện có nghĩa là đánh giá tác động trên tất cả các mặt, các khía cạnh; còn chia cắt, từng phần tức là chỉ chú ý đến tác động một lĩnh vực, hoặc một số nhóm tác động. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các nước đi trước chú ý nhiều đến việc đánh giá tác động về mặt kinh tế của dự luật. Trong đó, tập trung nhiều nhất vào đánh giá tác động đối với doanh nghiệp và môi trường kinh doanh với hai cấp độ: Đánh giá chi phí tuân thủ thủ tục hành chính của doanh nghiệp; đánh giá tác động đối với doanh nghiệp.

Ở các nước, cơ quan soạn thảo chính sách, văn bản quy phạm pháp luật phải là nơi tiến hành thực hiện RIA, không thuê bên ngoài. Nếu thuê, chỉ thuê một số công việc như thu thập thông tin, tập hợp thông tin.v.v. nhằm nâng cao và ràng buộc trách nhiệm của cơ quan soạn thảo đối với chất lượng quy định ban hành; đồng thời nâng cao năng lực của cơ quan soạn thảo qua “vừa học vừa làm”.

Theo kinh nghiệm quốc tế, cần ít nhất ba yêu cầu sau đây để áp dụng RIA vào quy trình làm luật. Thứ nhất, cần đưa công đoạn RIA vào quy trình soạn thảo và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật của quốc gia; và RIA là một hoạt động bắt buộc trong quy trình đó. Thứ hai, cần thiết lập cơ quan trung ương, độc lập với các bộ, có đủ năng lực và thẩm quyền, chuyên trách kiểm soát chất lượng của RIA do các cơ quan soạn thảo thực hiện. Thứ ba, xây dựng và phát triển năng lực, kỹ năng tối thiểu về thực hiện RIA ở các bộ, cơ quan khác có liên quan đến quy trình soạn thảo văn bản pháp luật.

Như trên đã phân tích, mỗi quốc gia có thể điều chỉnh một chút các bước tiến hành RIA nhằm đảm bảo thích ứng tới tình hình kinh tế - xã hội cụ thể. Ở Việt Nam, RIA được tiến hành qua các bước như sau: Bước một, nhận diện vấn đề và đánh giá sơ bộ; Bước hai, xây dựng kế hoạch đánh giá dự báo tác động sơ bộ và kế hoạch tham vấn; Bước ba, tham vấn các đối tượng tham gia; Bước bốn, thu thập, phân tích số liệu và thảo luận các kết quả nghiên cứu; Bước năm, xây dựng báo cáo đánh giá dự báo tác động đầy đủ; và bước sáu, ban hành chính sách và đánh giá tác động sau khi ban hành.

Hoạt động đánh giá tác động văn bản QPPL thực hiện có hiệu quả sẽ không chỉ góp phần giảm thiểu tình trạng nhiều văn bản ra đời thiếu minh bạch, khả thi mà còn tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động thương mại quốc tế. Luật Ban hành văn bản QPPL (sửa đổi) của Việt Nam cần đưa quy trình đánh giá tác động vào các công đoạn đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định, giai đoạn soạn thảo và giai đoạn thực thi văn bản các văn bản này.

Có quan điểm cho rằng, nên tiến hành RIA với mọi văn bản quy phạm pháp luật vì nếu tiến hành RIA các quyết định của Bộ trưởng, Thủ tướng Chính phủ cũng sẽ bảo đảm chất lượng tốt hơn. Trong trường hợp đó, có thể chỉ cần áp dụng quy trình RIA đơn giản (light RIA) mà không cần phải xây dựng RIA đầy đủ (full RIA). Nếu một hệ thống pháp luật đơn giản hơn, ít hình thức văn bản hơn thì việc áp dụng RIA cũng trở nên thuận lợi hơn.

*Trong giai đoạn lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.* Khi đề xuất xây dựng một dự luật, pháp lệnh cũng như trình dự luật, pháp lệnh, cần có Báo cáo đánh giá tác động của chính sách, của văn bản đến phát triển kinh tế - xã hội - môi trường để giảm thiểu những rủi ro xuất phát từ các quy định, chính sách; giảm chi phí và tăng lợi ích của các dự thảo luật, pháp lệnh. Xây dựng báo cáo đánh giá tác động pháp luật cho mỗi dự thảo luật, pháp lệnh hay đề xuất luật, pháp lệnh là một trong những phương pháp tốt giúp cho việc đánh giá các đề xuất xây dựng luật được minh bạch và thuyết phục. Tuy nhiên, ở giai đoạn này chỉ nên có những đánh giá tác động có tính sơ bộ (RIA đơn giản).

*Giai đoạn soạn thảo.* Trong giai đoạn soạn thảo, việc đánh giá tác động giúp cho cơ quan soạn thảo, ban soạn thảo tránh được tình trạng ão cày giữa đường, giúp cho việc soạn thảo các đạo luật chất lượng hơn, bảo đảm các chính sách hợp lòng dân và có sự cân nhắc, lựa chọn các giải pháp hiệu quả, ít chi phí hơn.

Điều 31 Khoản 6 Dự thảo Luật Ban hành văn bản QPPL (sửa đổi) quy định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo dự thảo luật, pháp lệnh trong việc đánh giá tác động của dự thảo, xây dựng báo cáo đánh giá tác động và đăng tải báo cáo này trên website của Chính phủ hoặc cơ quan chủ trì soạn thảo. Tương tự, Điều 58 Khoản 5 quy định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo và đăng tải báo cáo đánh giá tác động của văn bản trên website của Chính phủ hoặc cơ quan chủ trì soạn thảo khi xây dựng dự thảo nghị định của Chính phủ.

Việc đăng tải, công bố các Báo cáo đánh giá tác động pháp luật sẽ là cơ sở quan trọng để các cơ quan có thẩm quyền quyết định và xem xét thứ tự ưu tiên của một dự luật; ngoài ra, nếu công bố rộng rãi dự thảo Báo cáo RIA cho công chúng thì cũng là cơ hội tốt để hoàn thiện báo cáo.

Báo cáo RIA cuối cùng được chuyển đến các cơ quan liên quan: Bộ trưởng, cơ quan thẩm định, Chính phủ và sau cùng là Quốc hội (nếu là luật), Ủy ban thường vụ Quốc hội (nếu là pháp lệnh). Các cơ quan này được mời sử dụng bản báo cáo RIA

đề thảo luận về dự thảo. Cơ quan thẩm tra của Quốc hội cũng sẽ sử dụng bản báo cáo RIA trong quá trình lập pháp. Các chứng cứ được trình bày trong bản báo cáo RIA sẽ giúp các bên tranh luận về các giá trị của đề xuất /hoặc dự thảo luật.

*Giai đoạn sau khi ban hành văn bản.* Điều 93 Dự thảo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi) quy định cơ quan chủ trì soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị định có trách nhiệm đánh giá tác động của văn bản do mình soạn thảo sau hai năm văn bản có hiệu lực thi hành. Việc ấn định thời gian sau hai năm văn bản có hiệu lực thi hành phải tiến hành đánh giá RIA chưa phải là một giải pháp thỏa đáng; nhưng sau bao lâu là phù hợp thì phụ thuộc nhiều vào từng văn bản. Nếu mỗi RIA đều được thực hiện theo chuẩn mực, làm tốt thì có thể đánh giá văn bản sau 5 năm sau khi văn bản được thực thi.

Giải pháp có thể là cơ quan chủ trì soạn thảo tự quyết định thời điểm cần đánh giá RIA sau một thời gian thực thi; cũng có thể là yêu cầu từ chính cơ quan ban hành văn bản, hoặc Thủ tướng quyết định (cũng như có nước, Thủ tướng quyết định sẽ phải tiến hành đánh giá RIA cho một dự luật nào đó). Trường hợp quy định có tính chất ép buộc như trên cũng chỉ là biện pháp tình thế trong điều kiện RIA chưa thực sự được quan tâm.

Kết quả đánh giá việc thực hiện RIA trong giai đoạn 2010-2012 đã cho thấy việc tuân thủ quy định về RIA trong năm 2012 đã được cải thiện về lượng (đặc biệt là đối với RIA soạn thảo). Tuy nhiên, việc thực hiện RIA vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu theo quy định pháp luật và thực tiễn xã hội, và chưa góp phần thay đổi hoàn toàn văn hóa lập pháp. Khi sửa đổi chế định RIA trong Luật Ban hành VBQPPL thì cần đặt ra mục tiêu sau: (i) RIA phải thực sự được coi là phương pháp tư duy bắt buộc khi soạn thảo văn bản để phân tích và lựa chọn giải pháp chính sách một cách hữu hiệu; và (ii) các quy định về nghĩa vụ thực hiện RIA của cơ quan soạn thảo, thẩm tra, thẩm định cần phù hợp với trình độ và nguồn lực thực tế. Để đạt được mục tiêu trên, nên cân nhắc những khuyến nghị sau<sup>7</sup>:

### ***Yêu cầu pháp lý đối với RIA***

✓ Báo cáo RIA phải là cơ sở để xây dựng đề nghị xây dựng văn bản các nội dung cụ thể của dự thảo. Trường hợp, nội dung dự thảo không thống nhất với Báo cáo RIA thì có giải trình rõ ràng trong Tờ trình dự thảo.

✓ Nên bỏ bớt yêu cầu phải có *đánh giá tác động tích cực và tiêu cực* của chính sách trong báo cáo RIA sơ bộ. Nội dung của báo cáo RIA sơ bộ nên chỉ dừng lại ở 3 bước đầu tiên, đó là xác định vấn đề bất cập, xác định mục tiêu và liệt kê các giải pháp dự kiến<sup>8</sup>. Các giải pháp chính sách này sẽ bao gồm: (i) giữ nguyên

<sup>7</sup> Võ Thị Lan Phương, 2013.

<sup>8</sup> Tham khảo báo cáo RIA sơ bộ (hay gọi là RIA giải pháp) của Australia <http://www.finance.gov.au/obpr/proposal/handbook/Content/04-what-is-an-options-stage-ris.html>

hiện trạng (không can thiệp); (ii) can thiệp gián tiếp; và (iii) can thiệp trực tiếp bằng quy định (quy định truyền thống). Ở giai đoạn đề nghị xây dựng văn bản, điều quan trọng nhất là chứng minh được là sự cần thiết phải ban hành văn bản và nêu được định hướng lớn. Việc trình bày các tác động tích cực, tiêu cực của chính sách trong bản thuyết minh về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh (như quy định tại Điều 4 của Nghị định 24) là hơi nặng so với yêu cầu thực tế của giai đoạn này.

✓ Không cần thiết phải phân loại RIA đơn giản và RIA đầy đủ khi năng lực thực hiện của cả cơ quan soạn thảo lẫn cơ quan thẩm tra, thẩm định còn có bất cập. Rất khó có thể giám sát việc tuân thủ với các tiêu chí hiện đang nêu trong Mục 3, Điều 38 của Nghị định 24. Ngưỡng chi phí 15 tỷ đồng là quá nhỏ đối với một văn bản, trong khi các tiêu chí khác khó xác định cụ thể. Do vậy, Luật chỉ nên yêu cầu thực hiện báo cáo RIA ở mức độ chi tiết theo nhu cầu cụ thể tùy theo tầm quan trọng của đề nghị xây dựng VBQPPL. Chỉ nên áp dụng mức phân loại này khi đã có một cơ quan kiểm soát và hỗ trợ việc thực hiện RIA và cơ quan này sẽ quyết định loại báo cáo RIA nào là thích hợp<sup>9</sup>.

✓ Mọi bản thuyết minh đề nghị văn bản hay dự thảo văn bản cần kèm theo báo cáo RIA khi lấy ý kiến. Khung thời gian lấy ý kiến về báo cáo RIA nên được sửa đổi theo hướng bằng với khung thời gian lấy ý kiến của dự thảo VBQPPL, tức là tối thiểu 60 ngày.

✓ Giảm bớt số loại tác động bắt buộc phải đánh giá trong báo cáo RIA của dự thảo VBQPPL xuống chỉ còn 3 loại, bao gồm tác động kinh tế (đặc biệt là doanh nghiệp vừa và nhỏ), xã hội và môi trường. Các tác động liên quan khác có thể được đánh giá, nếu phù hợp, nhưng không nên mang tính bắt buộc.

✓ Hoàn thực hiện báo cáo RIA sau khi thi hành văn bản trong thời gian tới, cho đến khi quy trình RIA trước khi ban hành được hoàn thiện. Với nguồn lực rất hữu hạn, các cơ quan soạn thảo nên tập trung vào việc đảm bảo chất lượng RIA trước khi ban hành. Ưu tiên cho RIA trước thực thi sẽ mang lại lợi ích lớn hơn cho xã hội.

### ***Nâng cao nhận thức, kỹ năng và kiến thức***

✓ Nên quy định các cán bộ, công chức tham gia vào công tác soạn thảo, thẩm tra, thẩm định văn bản QPPL, cũng như đại biểu Quốc hội phải bắt buộc tham gia khóa tập huấn cơ bản về RIA.

✓ Nên yêu cầu các cán bộ, công chức soạn thảo văn bản sử dụng Danh mục tự kiểm tra chất lượng RIA.

---

<sup>9</sup> Tham khảo kinh nghiệm có liên quan của Cơ quan Thực hành Quy định Tốt nhất của Australia <http://www.finance.gov.au/obpr/proposal/handbook/Content/04-what-is-an-options-stage-ris.html>



✓ Cần triển khai các khóa tập huấn chuyên sâu về RIA để nâng cao năng lực thực hiện RIA, trước mắt tập trung cho nhóm cán bộ phân tích chính sách chủ chốt ở các bộ và cơ quan ngang bộ, đặc biệt là cán bộ pháp chế.

### ***Thành lập một cơ quan chuyên trách phụ trách RIA***

✓ Trao cho một cơ quan chuyên trách chức năng thúc đẩy và đảm bảo việc tuân thủ RIA<sup>10</sup>. Cơ quan này nên có những nhiệm vụ sau:

- Kiểm tra chất lượng báo cáo RIA trước khi trình Chính phủ, Quốc hội;
- Hướng dẫn các cơ quan soạn thảo trong việc thực hiện RIA và lấy ý kiến;
- Cung cấp số liệu thống kê, xây dựng và cập nhật hệ thống dữ liệu có thể sử dụng chung (ví dụ: giá trị lao động/giờ) hay các mô hình tính toán chuẩn<sup>11</sup>.

### ***Nâng cao hiệu quả của chế định RIA***

✓ Tăng ngân sách cho việc thực hiện RIA, đặc biệt là cho các hoạt động nghiên cứu.

✓ Các cơ quan thẩm tra, thẩm định nên đưa chất lượng báo cáo RIA vào nội dung thẩm tra, thẩm định. Có thể sử dụng Bảng chấm điểm đơn giản để đánh giá chất lượng báo cáo RIA. Đồng thời, cũng nên thảo luận về đề nghị hay dự thảo văn bản trên cơ sở kết quả phân tích của báo cáo RIA, thay vì thói quen thảo luận ngôn ngữ cụ thể trong dự thảo văn bản.

✓ Nên cân nhắc việc bắt buộc điền bảng Tóm tắt báo cáo RIA sơ bộ và RIA soạn thảo. Tác dụng của việc điền nội dung báo cáo theo mẫu là giúp cho cơ quan soạn thảo không bỏ sót những nội dung cần đánh giá và không phân tích lạc đề. Đọc tóm tắt báo cáo theo mẫu này cũng giúp cho cơ quan thẩm tra, thẩm định hay các đối tượng có liên quan nắm bắt được nội dung của báo cáo RIA nhanh hơn.

Các khuyến nghị trên có thể được thực hiện theo từng giai đoạn sao cho phù hợp với các hoạt động cải cách xây dựng pháp luật ở Việt Nam, đặc biệt quá trình sửa đổi Luật Ban hành VBQPPL. Tuy nhiên, việc tăng cường giám sát chất lượng RIA và nâng cao năng lực phân tích là hoạt động cần được ưu tiên nhất. Cũng cần nhấn mạnh lại một lần nữa rằng RIA không chỉ đơn thuần là một báo cáo, mà giá trị thực sự của nó được nhận biết khi RIA được sử dụng như là một quy trình hay phương pháp tư duy. Công cụ RIA sẽ giúp cho quá trình xây dựng chính sách minh bạch hơn và thu hút được sự tham gia của các bên liên quan nhiều hơn, từ đó, sẽ cải thiện được chất lượng văn bản. Một chế định RIA tốt sẽ biến cơ hội thành lợi ích thiết thực cho hoạt động xây dựng pháp luật và phát triển của đất nước./.

---

<sup>10</sup> Tham khảo mô hình tổ chức của Cơ quan Thực hành Quy định Tốt nhất (Office of Best Practice Regulation – OBPR), Cơ quan Thông tin và Thể chế (Office of Information and Regulatory Affairs – OIRA) thuộc Văn phòng Quản lý và Ngân sách của Nhà Trắng).

<sup>11</sup> Tham khảo phần mềm tính chi phí lợi ích của Chính phủ Australia.

## **STRENGTHENING THE EFFECTIVENESS OF APPLYING REGULATORY IMPACTS ASSESSMENT (RIA) IN VIETNAM**

The actual execution of laws in our country has shown that the system of legal documents in Vietnam is best described as a “forest” of provisions with numerous overlapped and contrary Laws and Decrees. After having been applied for some time, a huge part of the legislation has become out-of-fashion and is inappropriate to meet the demands of a changed reality. Besides, some newly issued legal documents haven’t taken effect but have rather proven to have unfeasible implications. Additionally, one of the important steps in the establishment of legal documents is to consult the community. In fact, in Vietnam at present, there is a lack of tools to analyze policies in a scientific manner to ensure that laws have satisfied the peoples' needs. Due to the impacts of international integration, a harmonized process of establishing legal policies is a requirement to ensure the similarity for economic development. RIA will be a good tool for the establishment of legal policies, clearly determining which objectives need to be met in order to minimize undesirable impacts. This ensures the adequacy of the means in applying legal tools and policies to the ends of such size. Then, sustainable legal policies suitable to natural and social rules will exist longer, ensuring the effectiveness of policies and promoting the socio-economic development in a more rapid and sustainable manner.

### **I. Concept and significance of the Regulatory Impact Assessment (RIA)**

#### ***I.1. General concept***

Regarding its concept, as defined by the OECD, Regulatory Impact Assessment (RIA) is “a tool of making decisions in a systematic manner, which is used to check and measure possible interests, expenses and impacts of a current regulation, and it is often used in the public area to evaluate different circumstances, laws or policies”. RIA includes the following processes: (i) analysis of possible impacts of a policy change and methods of making such change, and (ii) dissemination of information, results of the analysis and the evaluation to policy makers and the people.

In fact, in addition to some key factors, an unique “correct” model is not available to implement RIA systems. The appropriate itinerary to reform policies and regulations will depend on political, cultural and social characteristics of each country.

#### ***I.2. Elements constituting RIA***

A RIA process often includes the following four elements: (i) Identification of objectives and scope of RIA; (ii) Consultation with the people affected by RIA;

(iii) Supervision of quality via independent appraisal and other regimes; (iv) Methods of data collection.

Basically, a RIA report often includes the following 6 basic steps: *Firstly*, to identify the issue; *Secondly*, to make policy plans; *Thirdly*, To consult (as far as possible) relevant parties to obtain the optimum plan, with certain priorities in the plan determined in the second stage; *Fourthly*, to complete a RIA report in which expenses and interests of the selected plan shall be stated in detail; *Fifthly*, to apply policies real circumstances; *Finally*, policy makers shall continue the evaluation after policies have been implemented. If any adjustment of policies is required through a new round of assessments, a new RIA cycle shall be conducted.

The above-mentioned steps are intended to deal with the following three main points: firstly, to identify the issue to be adjusted and state clearly risks which may occur; secondly, to determine a list of solutions and evaluate their impacts; thirdly, to analyse, consult and perfect recommendations.

In theory, there are a number of methods for analysis and evaluation such as cost-benefit analysis, evaluation of a policies effectiveness, or risk analysis. Every analysis should include the following elements: risk analysis, analysis of impacts on the level of competition and markets and Cost-Benefit nalysis.

### ***I.3. Significance of RIA***

The general objective of an RIA is to assist the governments of countries to make policies in a more effective manner. Therefore, the benefit of using RIA is to improve the quality of legal documents, through which to improve the competitiveness of an economy, to increase social equality, minimize legal risks, increase the responsibility for policy actions as well as results and, at the same time reduce errors in policy making.

However, it is noted that RIA is not a “solution” for all “policy problems”. In addition to its advantages, during the course of its application in developing countries and transition economies, this tool is also exposed to numerous problems which are need to be studied and for which one has to adjust.

## **II. Experiences of applying RIA in some areas in Japan**

### ***II.1. Assessment of policy impacts in Japan***

Up to the late of 1990s, attention has just been paid to the assessment of policy impacts as RIA was applied in Japan. Subject to Article 1 of the Law on the Assessment of Policy Impacts, the purpose of the assessment of policy impacts in Japan is: (i) to speed up the administrative process in an effective and productive manner by applying administrative skills with high and effective quality and the lowest necessary costs for the people, and at the same time, improve the authority's capability for policy making; (ii) to transform the administrative process in a way

that it pays attention to achievements and is based on the peoples' viewpoints; (iii) To increase the administrative agencies' responsibility to communicate policies to the people so as to ensure the peoples support through improved transparency of the administrative process.

The process of the assessment of policy impacts in Japan is conducted on the basis of the “self assessment” principle. Accordingly, ministries and departments shall assess their policy impacts by themselves and have the obligation to reflect on the results to the policy assessments. The assessment of policy impacts is conducted based on the following main methods, namely: project evaluation (cost-benefit analysis), performance measurement, and program evaluation. The results of the assessment of policy impacts are directly and practically reflected in the national budget.

Although numerous advantages have been promoted, in fact the assessment of policy impacts in Japan has also revealed certain limitations. For example, it is impossible to investigate explanations because the regime for investigation of explanations is not available at present and the National Assembly has not yet strictly conducted investigations, and the researchers' actual knowledge is still restricted.

### ***II.3. Experiences of applying RIA in Iwate – Japan***

The target of the assessment of policy impacts in Iwate is to review policies in the province with the following contents: What for? (target); Is it really necessary? (necessity); How can the life of the people in the area be changed? (effectiveness); Is the effectiveness higher than the costs paid? (productivity). The target is to conduct the administrative process on the basis of respect for achievements and from the peoples' viewpoint.

The assessment of policy impacts in Iwate is categorized into two main types including the assessment of policy impacts and the assessment of the work (things). Of these two categories, the work assessment includes three points, namely, the evaluation of policies, the evaluation of public projects and the evaluation of large-size projects. The process of the assessment of policy impacts in Iwate has been conducted with the participation of local people at most stages of the evaluation process. At the same time, the committee of the assessment of policy impacts (the third committee) of the province acts as a professional agency conducting the self-evaluation. It has the duty to provide consultancy to the provincial Chairman on the fulfilment of the respective policy assessment conducted by the province, as a basis for the province to decide on whether to continue the policy or to temporarily or permanently suspend the project.

The system of assessment of policy impacts in Iwate has the following characteristics: the mechanism is based on clear regulations and laws. The

assessment of policy impacts must strictly reflect and publish the peoples' desire in the province.

Thanks to the strict application of assessment of policy impacts, the nature of policy making in Iwate has changed and is now conducted in a more effective manner.

### **III. Status of RIA application in Vietnam and some recommendations**

#### ***III.1. Status of RIA application in Vietnam***

##### ***III.1.1. Legal basis for RIA policies in Vietnam***

Pursuant to the Law on the Promulgation of Legal Documents and Decree 24/2009/ND-CP (“Decree 24”), RIA must be conducted in 3 stages including the establishment of laws, ordinances and decrees:

- (i) Proposing stage: clause 1 of Article 23 and clause 1, Article 59 of the Law on the Promulgation of Legal Documents (preliminary RIA);
- (ii) Drafting stage: clause 2 of Article 33 and clause 2 of Article 61 of the Law on the Promulgation of Legal Documents (simple RIA and full RIA, hereinafter collectively referred to as drafting RIA); and
- (iii) Post 3-year enforcement stage from the effective date of the legal document: Article 39 of Decree 24 (post-enforcement RIA)

Pursuant to the Law on the Promulgation of Legal Documents, only laws, ordinances and decrees (collectively referred to as “documents”) are required to apply RIA.

##### ***III.1.2. Actual status of RIA application in Vietnam***

Over the past 4 years of enforcement, up to present no official report on RIA enforcement has been provided. However, as evaluated by RIA experts under the Program for Enhancing Regulatory Quality (PERQ), the RIA application is only being conducted in a formal and procedural manner. RIA reports have low quality, so they are not considered as policy basis for providing specific advice for drafting legal documents. This situation is due to the following main reasons: Drafting agencies, submitting agencies, appraising agencies, verifying agencies, as well as officials directly involved in the establishment of legal documents fail to be fully aware of the role and importance of RIA. The team of organizations and individuals involved in the RIA enforcement are not fully and comprehensively instructed in terms of the relevant level proficiency and special knowledge. No mechanism for supporting and controlling compliance with the process and RIA quality assessment has been provided, and especially the financial resources and skills of RIA practitioners are very limited.

Regarding the quality of the RIA reports there are still some shortcomings when it comes to the identification of problems, the provision of policy objectives, the presentation of solutions for dealing with problems and the impact assessment of methods, although substantial progress has been made,.

It can be realized that such situations arise for the following main reasons: There is no close connection between the RIA report results and the policy contents in the proposed establishment of legal documents or law and/ordinance projects.. No mechanisms have been available and an independent agency has not yet been established to be responsible for control and verification of the quality and the enforcement of the RIA process. No attention has been paid to the seeking of opinions with respect to RIA reports, neither by the consulting agency nor by the opinion providers. In comparison to global reality, the size of impacts to be assessed as stipulated is too large, especially in the context of Vietnam. RIA has just been introduced and there are some resource constraints. There are some difficulties relating to the post-enforcement RIA report due to the fact that the RIA report is not correctly drafted, so there are no grounds for comparison. In addition, the resources of drafting officials is limited. Concurrently, officials, including the leading ones, failed to be fully aware of the importance of RIA in the whole process of the establishment of legal documents. In some cases, the RIA process has not been used during the process of discussion. Policy analysis skills through RIA of drafting officials failed to satisfy the proposed requirements. There is a lack of funding for the research, survey and purchase of data. A standing agency in charge of supporting the RIA enforcement is not available to provide instructions, training and supply of a shared database.

### ***III.2. Recommendations on the organization of RIA enforcement***

The results of RIA assessments during the 2010-2012 period have shown that compliance with provisions on RIA in 2012 has been improved in terms of its quantity (especially in terms of RIA on drafting). However, the RIA enforcement fails to satisfy requirements as provided by laws and social reality, and fails to make contributions to completely change the legislative culture. To overcome this, specific recommendations mainly focus on the contents relating to legal requirements with respect to RIA, improve the awareness, skills and knowledge on RIA, establish an agency specialized in RIA, and improve the effectiveness of RIA policy.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Duy Bình, *Việc Ứng dụng RIA tại một số Quốc gia trên thế giới và tại Việt Nam*.
2. Nguyễn Minh Đoan, *Các tiêu chí đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp Online [www.nclp.org.vn](http://www.nclp.org.vn).
3. GTZ, *Guideline for Implementation of a Regulatory Impact Assessment (RIA) Process in Vietnam*, 2005.
4. Hiromitsu Muta, *Hoạt động đánh giá tại Nhật Bản*, Trung tâm Phát Triển Quốc tế.
5. Kiyoshi Yamaya, *Đánh giá chính sách tại Nhật Bản: Lịch sử và các vấn đề trong tương lai*, Đại học Doshisha.
6. JICA, *Chế độ đánh giá chính sách của tỉnh Iwate, Chương trình Nghiên cứu “Đánh giá chính sách Việt Nam”*, 2013.
7. Masafumi Sugano, *Japan’s Experience and Perspectives on Good Regulatory Practice*.
8. OECD (1997), *Regulatory Impacts Analysis – Best Practices in OECD countries*.
9. OECD, *Xây dựng khung khổ thực hiện RIA: Các công cụ phân tích cho các nhà hoạch định chính sách*, Giảng dạy Kinh tế Fulbright Niên khóa 2012-2014
10. Võ Thị Lan Phương, *Hoàn thiện chế định RIA trong Luật Ban hành Văn bản Quy phạm Pháp luật*, Chương trình Cải thiện Chất lượng Chính sách (PERQ), 2013.
11. Raymond Mallon, *Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA) tại Việt Nam: Tại sao và Bằng cách nào?*, Tọa Đàm về RIA với Bộ Tư pháp, 2005.
12. Nguyễn Kim Thị Thoa, Nguyễn Thị Hạnh, *Đánh giá tác động pháp luật*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp Online [www.nclp.org.vn](http://www.nclp.org.vn).
13. Nguyễn Thanh Tuấn, *Sử dụng công cụ đánh giá dự báo tác động pháp luật (RIA) trong quá trình hoạch định chính sách*, Trung tâm Phân tích và dự báo Kinh tế xã hội Quốc gia.