

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG PHÁP LUẬT TRONG QUY TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT ⁽¹⁾

ĐOÀN THỊ TỔ UYÊN *

Tóm tắt: Bài viết nghiên cứu về thực trạng hoạt động đánh giá tác động pháp luật trong quy trình xây dựng luật được thực hiện trong giai đoạn từ khi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 có hiệu lực pháp lý đến nay, chỉ ra nguyên nhân của những hạn chế và đưa ra kiến nghị góp phần nâng cao hiệu quả của hoạt động này trong thời gian tới.

Từ khoá: Đánh giá tác động; pháp luật, quy trình; thực trạng; xây dựng luật.

Nhận bài: 15/4/2017

Hoàn thành biên tập: 31/8/2017

Duyệt đăng: 11/9/2017

CURRENT SITUATION OF THE REGULATORY IMPACT ASSESSMENTS IN THE LAW-MAKING PROCESS

Abstract: The paper looks into the current situation of the regulatory impact assessment (RIA) in the Law-making process conducted in the period from the day since the 2008 Law on promulgation of legal normative documents came into force up to now, points out causes of the limitations of the RIA and offers proposals for raising the efficiency of the RIA in the coming time.

Keywords: RIA(regulatory impact assessment);law; process; current situation; Law-making.

Received: Apr 15th, 2017; Editing completed: Aug 31st, 2017; Accepted for publication: Sep 11th, 2017.

Hoạt động đánh giá tác động pháp luật trong quy trình xây dựng pháp luật nói chung và luật nói riêng ở Việt Nam lần đầu tiên được ghi nhận trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (sau đây gọi tắt là Luật năm 2008) và được kế thừa trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sau đây gọi tắt là Luật năm 2015) theo hướng tách riêng đánh giá tác động chính sách (trong giai đoạn lập đề nghị xây dựng luật) và đánh giá tác động pháp

luật (trong giai đoạn soạn thảo luật). Tuy nhiên, đánh giá tác động chính sách là nội dung mới được quy định trong Luật năm 2015 nên còn nhiều lúng túng, hạn chế và chưa có nhiều thông tin thực tiễn để tác giả đưa ra nhận định. Dù Luật năm 2008 không còn hiệu lực nhưng quá trình thực thi quy định của Luật về đánh giá tác động pháp luật vẫn còn nhiều vấn đề cần được bàn luận sâu và có giá trị tham khảo trong việc triển khai thực hiện Luật năm 2015. Vì vậy, bài viết này chỉ nghiên cứu và đánh giá về thực trạng hoạt động đánh giá tác động pháp luật trong quá trình xây dựng luật được thực hiện từ giai đoạn Luật năm 2008 có hiệu lực pháp lý đến nay (không bàn luận về đánh giá tác động chính sách).

* Giảng viên, Trường Đại học Luật Hà Nội

E-mail: uyensexdbpl@gmail.com

(1). Bài viết được thực hiện trong khuôn khổ đề tài khoa học cấp cơ sở "Đánh giá tác động pháp luật trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015", Trường Đại học Luật Hà Nội, 2016.

1. Những thành tựu đạt được trong hoạt động đánh giá tác động pháp luật

Đánh giá tác động pháp luật (RIA - Regulatory Impact Assesment) là tập hợp các bước logic hỗ trợ cho việc chuẩn bị các đề xuất chính sách. Nó bao gồm việc nghiên cứu sâu các hoạt động đi kèm với quá trình xây dựng chính sách và chính thức hoá các kết quả nghiên cứu bằng một bản báo cáo độc lập. RIA đã trở thành công cụ chủ yếu cho việc xây dựng chính sách và pháp luật. Với việc xuất hiện chế định RIA trong Luật năm 2008, Việt Nam đã chính thức áp dụng phương pháp đánh giá tác động pháp luật trong công tác xây dựng luật. Theo đó, tại Việt Nam RIA đã trở thành yêu cầu bắt buộc đối với ba loại văn bản là luật, pháp lệnh, nghị định. Sau này, chế định RIA đã được kế thừa và phát triển trong Luật năm 2015 nhưng được đặt trong giai đoạn soạn thảo bốn loại văn bản quy phạm pháp luật (luật, pháp lệnh, một số nghị định và nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp tỉnh) và có sự khác biệt so với quy định của Luật năm 2008. Mặc dù hoạt động đánh giá tác động pháp luật trong quy trình xây dựng luật được chính thức triển khai trên thực tế từ năm 2009 đến nay nhưng bước đầu cũng đạt được những kết quả nhất định.

1.1. Về số lượng

Năm 2009, năm đầu tiên thực hiện các quy định về RIA trong Luật năm 2008, kì họp thứ 5 và thứ 6 của Quốc hội Khoá XII đã thông qua 18 luật nhưng chỉ có 01 dự án luật duy nhất trong hồ sơ có báo cáo đánh giá tác động (kết quả của hoạt động đánh giá tác động pháp luật) là Luật khám bệnh, chữa bệnh do Bộ y tế chủ trì soạn thảo. Trong các năm tiếp theo tình hình thực hiện quy định

về báo cáo đánh giá tác động có tín hiệu tích cực hơn khi khá nhiều luật được Quốc hội thông qua đều có báo cáo RIA.

Năm 2010, Quốc hội Khoá XII thông qua 19 dự án luật trong đó có 16 dự án luật có báo cáo RIA, 03 dự án luật không có báo cáo RIA là: Luật thi hành án hình sự, Luật trọng tài thương mại và Luật người khuyết tật. Năm 2011, có 6/7 dự án luật được Quốc hội thông qua có báo cáo đánh giá tác động. Chỉ có 01 dự án luật không có báo cáo RIA là Luật phòng chống mua bán người.

Năm 2012, Quốc hội Khoá XIII thông qua 22 dự án luật, trong đó có 19 dự án luật có báo cáo RIA, 03 luật không có báo cáo RIA là: Luật phổ biến giáo dục pháp luật, Luật phòng chống tác hại thuốc lá, Luật biển Việt Nam.

Năm 2013, có 15/17 dự án luật có báo cáo đánh giá tác động được Quốc hội thông qua, 02 dự án luật không có báo cáo RIA là Luật sửa đổi Điều 170 của Luật doanh nghiệp và Luật tiếp công dân.

Năm 2014, Quốc hội thông qua 29 dự án luật, trong đó chỉ có 03 luật không có báo cáo RIA là Luật quốc tịch Việt Nam (sửa đổi), Luật doanh nghiệp và Luật sửa đổi các luật về thuế.

Năm 2015, có 22/27 dự án luật được Quốc hội thông qua có báo cáo đánh giá tác động, có 05 luật không có báo cáo RIA là Luật tổ chức Chính phủ sửa đổi, Luật tổ chức chính quyền địa phương, Luật khí tượng thủy văn, Bộ luật hình sự sửa đổi và Luật thi hành tạm giữ, tạm giam. Tính đến tháng 4/2016, kì họp thứ 11 Quốc hội Khoá XIII đã thông qua 07 dự án luật trong đó luật duy nhất không có báo cáo đánh giá tác động là Luật điều ước quốc tế.

Ti lệ các dự án luật được thông qua có báo cáo đánh giá tác động có xu hướng tăng lên thể hiện quyết tâm hướng tới xây dựng quy trình làm luật tiên tiến, công khai, minh bạch và thể hiện trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan thẩm định, thẩm tra trong việc kiểm soát chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật bảo đảm tính ổn định, bền vững, khả thi đáp ứng được yêu cầu phát triển của đất nước trong thời kỳ hội nhập quốc tế.

1.2. Về chất lượng

Nhìn chung hoạt động đánh giá tác động pháp luật được các cơ quan thực hiện khá nghiêm túc trong quy trình xây dựng luật. Các bước trong tư duy xây dựng luật làm nền tảng để đánh giá tác động pháp luật bao gồm: Xác định vấn đề bắt cấp cần giải quyết, xác định mục tiêu mà nhà nước mong muốn đạt được, xác định các phương án giải quyết và đánh giá tác động mỗi phương án, lấy ý kiến đóng góp về các phương án và khuyến nghị lựa chọn phương án tối ưu nhất bước đầu đã được các cơ quan thực hiện và phần nào cải thiện chất lượng của dự án luật.

Thứ nhất, về xác định vấn đề bắt cấp, hầu hết các cơ quan thực hiện RIA đều xác định được rõ các vấn đề bắt cấp cần giải quyết, từ đó đề xuất phải có văn bản luật điều chỉnh hoặc bổ sung nhằm hoàn thiện khuôn khổ pháp luật.

Thứ hai, về mục tiêu của chính sách, trong quá trình đánh giá tác động pháp luật, các chủ thể đều đưa ra các mục tiêu khá rõ ràng, gắn với việc khắc phục những hậu quả cụ thể của vấn đề bắt cấp cần giải quyết. Điển hình là mục tiêu được thể hiện trong Báo cáo đánh giá tác động của Bộ luật dân sự (sửa đổi) năm 2015. Trong bản báo cáo này, ban soạn thảo đã chỉ ra cả mục tiêu chung và những mục

tiêu cụ thể trong việc ban hành Bộ luật. Theo đó, mục tiêu chung là: Việc sửa đổi, bổ sung nhằm xây dựng Bộ luật dân sự trở thành luật chung của hệ thống pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội được hình thành theo nguyên tắc tự do, tự nguyện, bình đẳng và tự chịu trách nhiệm giữa các bên tham gia; góp phần ghi nhận và bảo vệ tốt hơn các quyền của tổ chức, cá nhân trong giao dịch dân sự; góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và xây dựng thành công nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Mục tiêu này là định hướng chính sách để cơ quan soạn thảo chuyển hoá thành các quy định cụ thể trong dự án.

Thứ ba, về các phương án để giải quyết vấn đề, những báo cáo RIA chất lượng tốt nêu ra khá nhiều phương án khác nhau trong việc giải quyết vấn đề bắt cấp của lĩnh vực mà dự án luật điều chỉnh như phương án “giữ nguyên hiện trạng”, phương án Nhà nước can thiệp gián tiếp và phương án Nhà nước can thiệp trực tiếp bằng pháp luật. Điều này làm gia tăng khả năng phân tích và lựa chọn phương án tối ưu nhất để giải quyết vấn đề bắt cấp với mức chi phí thấp hơn cho xã hội. Bên cạnh đó, các phương án được đưa ra xem xét cũng mô tả rất chi tiết về chính sách dự kiến đưa vào văn bản, vì thế việc đánh giá tác động các phương án này là rất có ý nghĩa.

Ví dụ: Báo cáo đánh giá tác động của dự án Luật đất đai (sửa đổi) được Quốc hội thông qua tại kì họp thứ 6 Quốc hội Khoá XIII năm 2013 đưa ra 06 vấn đề bắt cấp cần giải quyết, kèm theo đó là 03 phương án lựa chọn cho mỗi vấn đề.⁽²⁾ Có thể lấy ví dụ như

(2). Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo đánh giá tác động dự thảo Luật đất đai (sửa đổi)*, Hồ sơ trình

sau: “Về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất:

Phương án 2A: Giữ nguyên như quy định hiện hành, lập quy hoạch sử dụng đất cho 4 cấp: quốc gia, tỉnh, huyện và xã; nội dung quy hoạch sử dụng đất của 04 cấp là tương tự nhau.

Phương án 2B: Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất 3 cấp quốc gia, tỉnh và xã; không lập quy hoạch sử dụng đất cấp huyện.

Phương án 2C: Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất 03 cấp quốc gia, tỉnh và huyện; trong quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia có quy hoạch sử dụng đất của các vùng kinh tế-xã hội, trong quy hoạch sử dụng đất cấp huyện có nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp xã.

Thứ tư, về đánh giá tác động các phương án, một số báo cáo RIA có những đánh giá rất chi tiết, đi sâu vào các tác động về kinh tế, xã hội, môi trường... đối với từng đối tượng liên quan. Bên cạnh đó, các báo cáo RIA này còn sử dụng cả phương pháp phân tích định tính kết hợp phương pháp phân tích định lượng từ đó đưa ra những kết quả phân tích để người đọc dễ dàng so sánh và lựa chọn. Vì vậy, sức thuyết phục của các báo cáo RIA này là khá cao. Có thể kể đến như báo cáo đánh giá tác động của Luật thủ đô năm 2012 về vấn đề chính sách nhập cư vào các quận nội thành Hà Nội. Theo đó, mục tiêu của chính sách là giảm bớt mật độ dân số ở khu vực nội thành và tạo cơ hội cho người dân sống ở thủ đô tiếp cận các dịch vụ công, tạo môi trường sống tốt hơn cho nhân dân thủ đô. Ba phương án được đưa ra phân tích đánh giá bao gồm:⁽³⁾

+ Phương án 1: Giữ nguyên hiện trạng.

+ Phương án 2: Đưa ra biện pháp kiểm soát di dân bằng quy định người dân muốn đăng kí thường trú tại thủ đô thì phải đáp ứng điều kiện tạm trú liên tục 5 năm trở lên và chứng minh có công việc ổn định, hợp pháp với mức lương thấp nhất bằng hai lần mức lương tối thiểu chung.

+ Phương án 3: Không áp dụng các quy định hành chính mà áp dụng các biện pháp khuyến khích để hạn chế tập trung dân cư trong nội thành và giãn dân ra khu vực ngoại thành.

Để tiến hành phân tích, đánh giá, cơ quan chủ trì soạn thảo áp dụng phương pháp lượng hoá các chi phí bằng số liệu cụ thể dựa trên các nghiên cứu khoa học thực tế (ước tính các chi phí tài chính thông qua giá trị thị trường từng khoản mục chi phí của mỗi đối tượng thực hiện trong một lần, rồi nhân chi phí đó với số lần và số đối tượng thực hiện trong một năm). Từ đó, cơ quan có thẩm quyền xác định được phương án nào đem lại lợi ích cao nhất và chi phí đỡ tốn nhất. Chẳng hạn, đối với phương án giữ nguyên trạng, khi đánh giá tác động tới người dân, báo cáo đánh giá nhận định chất lượng cuộc sống của người dân Hà Nội đang thay đổi theo chiều hướng tiêu cực vì tình trạng dân cư đông đúc, do đó họ phải gánh chịu các chi phí dịch vụ y tế tăng, vì chất lượng môi trường kém nên người dân dễ bị mắc các bệnh hơn trước kia; chi phí cho việc tiếp cận dịch vụ công tăng, do người dân phải mất nhiều thời gian để chờ đợi; chi phí đi lại tăng vì nạn kẹt xe...

Sau khi phân tích, nhóm đánh giá tác

kì họp thứ 6 Quốc hội Khoá XIII, Hà Nội, 2012, tr. 9 - 20.
(3). Bộ tư pháp, *Báo cáo đánh giá tác động của dự*

thảo Luật thủ đô, Hồ sơ trình kì họp thứ 4 Quốc hội Khoá XIII, Hà Nội, 2010, tr. 12 - 22.

động quyết định chọn phương án 3. Không lựa chọn phương án 1 và 2 vì hai phương án này không giải quyết được vấn đề mà thành phố đang phải đối mặt, thậm chí còn tạo ra chi phí lớn cho xã hội. Mặc dù Chính phủ và chính quyền thủ đô sẽ phải trả nhiều chi phí hơn khi lựa chọn phương án thứ 3 nhưng xét về mặt lâu dài thì chắc chắn lợi ích sẽ lớn hơn chi phí. Trên thực tế, Hà Nội cũng đã bắt đầu tiến hành xây dựng quy hoạch để giãn dân ra khỏi khu vực trung tâm. Vấn đề giãn dân sẽ được xử lý bằng các chương trình quy hoạch tổng thể và chi tiết theo từng thời điểm.

2. Những hạn chế trong hoạt động đánh giá tác động pháp luật

Mặc dù đã đạt được những kết quả đáng kể trên đây nhưng hoạt động đánh giá tác động pháp luật vẫn chưa thực sự được coi trọng và vẫn còn những hạn chế nhất định. Những tồn tại, thiếu sót chính trong hoạt động đánh giá tác động pháp luật được biểu hiện thông qua: Số lượng dự án luật có báo cáo đánh giá tác động; chất lượng nội dung của báo cáo đánh giá tác động cũng như của hoạt động đánh giá tác động pháp luật.

Thứ nhất, về số lượng dự án luật được đánh giá tác động: Các dự án luật được đánh giá tác động tuy đã tăng trong thời gian qua nhưng vẫn chưa nhiều và chưa thực sự ổn định. Trong số các dự án luật vẫn còn các dự thảo không có báo cáo RIA trình kèm. Trong đó, có những dự án luật có tác động quan trọng đến đời sống xã hội như: Luật phòng chống tác hại của thuốc lá, Luật tiếp công dân, Luật sửa đổi các luật về thuế, Luật thi hành tạm giữ, tạm giam, Luật tổ chức chính quyền địa phương, Luật điều ước quốc tế... Nguyên nhân của tình trạng này là do các cơ

quan soạn thảo không có đủ năng lực chuyên môn và điều kiện tài chính thực hiện RIA.

Thứ hai, về chất lượng của báo cáo RIA: Mặc dù đã có những tiến bộ nhưng các báo cáo RIA vẫn còn nhiều thiếu sót và chưa thực sự đáp ứng được các mục tiêu và yêu cầu đặt ra, ảnh hưởng đến chất lượng dự án luật. Các báo cáo thường có bố cục không rõ ràng, một số chính sách chưa được đánh giá và phân tích thấu đáo. Thậm chí nội dung báo cáo RIA đôi khi được chỉnh sửa cho phù hợp với dự án luật. Hạn chế này được thể hiện thông qua những nội dung sau:

- Về xác định vấn đề bất cập cần giải quyết: Một số báo cáo xác định vấn đề bất cập chưa thực sự thuyết phục. Nội dung là xác định vấn đề bất cập nhưng nhiều báo cáo lại trình bày quá nhiều, chi tiết về kết quả tích cực của các quy định hiện hành. Thậm chí có những báo cáo RIA thiếu hẳn phần xác định vấn đề bất cập. Ví dụ như Báo cáo đánh giá tác động của dự án Luật cư trú (sửa đổi) năm 2013 không có phần xác định những vấn đề bất cập mà đi luôn vào phân tích, thuyết minh dự án luật.

- 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. Ví dụ như báo cáo đánh giá tác động của dự án Luật giáo dục quốc phòng-an ninh (được thông qua tại kì họp thứ 5 Quốc hội Khoá XIII năm 2013) nêu

mục tiêu chính sách như sau: “*Tạo cơ sở pháp lý đồng bộ, thống nhất cho công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực giáo dục quốc phòng-an ninh; khắc phục những hạn chế, bất cập trong công tác giáo dục quốc phòng-an ninh thời gian qua, nâng cao hiệu quả công tác này*”.⁽⁴⁾

Rõ ràng, phân tích trên của báo cáo chủ yếu hướng vào hoàn thiện pháp luật nhiều hơn là mục tiêu giải quyết vấn đề thực tiễn đang đặt ra.

- Về các phương án để giải quyết vấn đề: Một số chính sách chưa được đánh giá và phân tích thấu đáo trong báo cáo RIA. Các lập luận phân tích phương án giải quyết vấn đề chưa đủ sâu, chưa nêu được đầy đủ các phương án khác nhau có khả năng giải quyết vấn đề. Đồng thời các báo cáo này cũng chưa phân tích được đầy đủ các tác động tích cực và tiêu cực của mỗi phương án đến các đối tượng chịu ảnh hưởng. Nhiều báo cáo RIA chỉ đưa ra được hai phương án là giữ nguyên hiện trạng và đề xuất ban hành luật. Tuy nhiên, phương án đề xuất ban hành pháp luật 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 và không lí giải được vì sao phải ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung mà không thể sử dụng các biện pháp thay thế khác.

- Về đánh giá tác động các phương án: Hầu hết các báo cáo RIA chưa phân tích được đầy đủ các tác động tích cực và tiêu cực của mỗi phương án đến các đối tượng chịu ảnh

hưởng trên các mặt kinh tế, xã hội, môi trường, vấn đề giới và thù tục hành chính cũng như thay đổi của hệ thống pháp luật. Một số báo cáo có phân tích nhưng còn chung chung, không có số liệu dẫn chứng đối với từng phương án được đánh giá tác động, không có bảng so sánh tổng hợp kết quả phân tích để người đọc dễ dàng so sánh và lựa chọn. Chính điều này dẫn tới việc nhiều khi phương án lựa chọn chính sách chưa thực sự thuyết phục. Bên cạnh đó, các đề nghị xây dựng luật cũng ít khi trình bày được những nội dung chính sách cơ bản với các lựa chọn giải pháp cụ thể. Thay vào đó, nhiều bản báo cáo RIA chỉ liệt kê tên của các vấn đề chính sách sẽ được đưa vào dự thảo luật..

Ngoài ra, theo đánh giá của nhóm nghiên cứu thuộc Viện khoa học pháp lý cho rằng hoạt động đánh giá tác động pháp luật thường được tiến hành song song với quá trình soạn thảo, vì vậy còn mang tính hình thức và chưa đáp ứng yêu cầu chất lượng.⁽⁵⁾

Nguyên nhân dẫn đến những hạn chế trong hoạt động đánh giá tác động của dự án luật là do:

- *Quy định của pháp luật về hoạt động đánh giá tác động văn bản pháp luật chưa hoàn thiện.*

Sau gần 08 năm áp dụng Luật năm 2008 và 01 năm thực hiện Luật năm 2015, bên cạnh những báo cáo RIA có chất lượng cao, thể hiện quá trình làm việc công phu, kĩ lưỡng, cầu thị thì vẫn còn tồn tại nhiều báo cáo chưa đảm bảo chất lượng với mức tối thiểu. Luật

(4). Chính phủ, *Báo cáo đánh giá tác động của dự thảo Luật giáo dục quốc phòng-an ninh*, Hồ sơ trình kì họp thứ 5 Quốc hội Khoá XIII, Hà Nội, 2012, tr. 6.

(5). Viện khoa học pháp lý, *Báo cáo đề tài khoa học cấp Bộ “Thực trạng hoạt động phân tích chính sách trong quá trình xây dựng luật ở Việt Nam hiện nay”*, 2014, tr. 27.

năm 2008 chưa quy định chế tài đối với chính cơ quan soạn thảo trong việc không chuẩn bị báo cáo đánh giá tác động đầy đủ, không tiến hành tham vấn theo đúng quy định. Tương tự như vậy, chưa có cơ chế kiểm tra, giám sát việc tuân thủ và bảo đảm chất lượng của các báo cáo đánh giá tác động trước khi được đưa vào hồ sơ trình lên cấp trên.

Trong thời gian dài, các tác động được đánh giá theo Nghị định số 24/2009/NĐ-CP hướng dẫn Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 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. Luật năm 2015 bổ sung đánh giá tác động về vấn đề bình đẳng giới và thủ tục hành chính. Việc đánh giá trên phạm vi rộng như trên là cần thiết, phản ánh được tầm ảnh hưởng của chính sách, pháp luật đến từng góc cạnh của đời sống xã hội. Tuy nhiên, trong bối cảnh Việt Nam mới thực hiện RIA và còn có những hạn chế về nguồn lực, việc đánh giá quá rộng lại trở nên dàn trải, không có trọng tâm, trọng điểm, dữ liệu đầu vào chưa chuẩn cũng không phản ánh trung thực từng tác động của pháp luật tới đời sống xã hội. Thực tế phần lớn việc đánh giá tác động mang tính hình thức theo nghĩa cho có đủ hồ sơ.

- Các điều kiện đảm bảo thực hiện đánh giá tác động pháp luật còn nhiều hạn chế.

Thứ nhất, thiếu nguồn tài chính đảm bảo thực hiện. Hiện nay tỉ lệ ngân sách dành cho hoạt động này chưa thực sự cân xứng. Nguồn ngân sách vẫn tập trung cho hoạt động soạn thảo mà chưa có sự phân bổ hợp lý đối với hoạt động đánh giá pháp luật. Với quy định kinh phí cho việc xây dựng một

báo cáo RIA trong quá trình soạn thảo từ 4 - 6 triệu đồng là quá thấp, không đủ chi phí cho quá trình tổ chức, thực hiện RIA. Đây được xác định là một nguyên nhân dẫn đến chất lượng hoạt động này không cao.

Thứ hai, thiếu các 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 pháp luật một cách có hiệu quả.

Thứ ba, thiếu cơ chế kiểm soát hiệu quả chất lượng và quy trình thực hiện RIA. Bộ tư pháp được trao nhiệm vụ thẩm định các dự án luật do Chính phủ trình, trong đó có nội dung thẩm định việc tuân thủ pháp luật về nội dung, trình tự thực hiện RIA. Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội có trách nhiệm thẩm tra các dự án luật trình Quốc hội xem xét thông qua, trong đó cũng có nội dung thẩm tra việc thực hiện báo cáo RIA theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, các chủ thể này không có trách nhiệm và thẩm quyền chuyên biệt về kiểm soát chất lượng của báo cáo RIA. Điều này dẫn đến thực trạng là một số cơ quan, đơn vị chỉ cần báo cáo RIA cho có đủ hồ sơ. Vì vậy, việc thực hiện báo cáo RIA trong không ít trường hợp còn nặng về tính hình thức và mang ý nghĩa thủ tục nhiều hơn là một công cụ để nâng cao chất lượng chính sách được đưa vào dự án luật.

Thứ tư, thiếu một hệ thống cơ sở dữ liệu thống kê chính xác, đầy đủ. Một trong những nguồn dữ liệu quan trọng cho việc thực hiện RIA là những con số thống kê để đảm bảo tính khách quan, tính chính xác của việc phân tích, tính toán, nhận định trong báo cáo RIA. Việc thống nhất xây dựng cơ sở dữ liệu thống kê ở Việt Nam hiện nay đang được giao cho

Tổng cục thống kê, Bộ kế hoạch và đầu tư. Ngoài ra, các ngành, lĩnh vực khác nhau thì bộ, ngành đều xây dựng cơ sở dữ liệu thống kê của mình để phục vụ công tác quản lí. Tuy nhiên, từ thực tiễn công tác thống kê cho thấy các con số thống kê chưa chính xác và thống nhất giữa các cơ quan đã ảnh hưởng đến quá trình đánh giá tác động pháp luật.

- Trình độ năng lực của cán bộ thực hiện RIA còn hạn chế.

Việc tổ chức thực hiện chế định RIA trong thời gian qua được xác định là do trình độ, năng lực của cán bộ làm công tác phân tích chính sách và soạn thảo luật chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra, hay nói cách khác là do đội ngũ cán bộ công chức trực tiếp triển khai thực hiện RIA chưa được đào tạo bài bản về kĩ năng thực hiện RIA và lập báo cáo RIA.

Ngoài ra, từ thực tiễn thi hành chế định RIA có thể thấy còn thiếu sự quan tâm, chỉ đạo sát sao và ý thức chịu trách nhiệm của lãnh đạo cơ quan đề xuất xây dựng và cơ quan chủ trì soạn thảo dự án luật. Theo quy định của pháp luật hiện hành, lãnh đạo cơ quan đề xuất xây dựng luật phải chịu trách nhiệm về báo cáo RIA.

3. Giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động đánh giá tác động pháp luật

- Hoàn thiện quy định của pháp luật về đánh giá tác động trong quá trình xây dựng luật

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

- Tiếp tục chi tiết nội dung đánh giá tác động chính sách, pháp luật trong Nghị định 34/2016/NĐ-CP chi tiết và biện pháp thi hành Luật năm 2015 làm cơ sở để các cơ quan, tổ chức thực hiện có hiệu quả trên thực tế; nhấn mạnh sự khác biệt giữa đánh giá tác động chính sách với đánh giá tác động pháp luật (dự thảo luật);

- Quy định rõ nội dung đánh giá tác động kinh tế, xã hội và môi trường trong quá trình xây dựng luật; tách môi trường ra khỏi nội hàm khái niệm xã hội mà Nghị định số 34/2016/NĐ-CP quy định;

- 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 án luật;

- 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.

- Nâng cao nhận thức và kĩ năng cho cán bộ soạn thảo về đánh giá tác động pháp luật trong quá trình soạn thảo luật

Để tăng cường chất lượng đánh giá tác động pháp luật, trước hết cần thay đổi nhận thức và kĩ năng của các đối tượng tham gia vào quá trình xây dựng luật. Muốn vậy, trước hết phải trang bị đầy đủ tài liệu, kiến thức về đánh giá tác động để các cán bộ, công chức, những người tham gia soạn thảo luật hiểu rõ về đánh giá tác động của dự thảo, từ đó ý thức được về vai trò vô cùng quan trọng của công việc này. Chính vì vậy, 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.

- *Đảm bảo các điều kiện nguồn lực cho hoạt động đánh giá tác động pháp luật trong quá trình xây dựng luật.*

Trước hết, để nâng cao hiệu quả của hoạt động đánh giá tác động pháp luật đối với dự án 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 thì việc tạo ra các điều kiện thuận lợi cho quá trình đánh giá tác động cũng rất quan trọng và cần tiến hành song song với các biện pháp khác. Cụ thể là 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 báo cáo RIA. Đội ngũ cán bộ pháp chế cần được đào tạo để trở thành các chuyên gia nòng cốt, chuyên trách trong việc đánh giá tác động, thẩm định chất lượng báo cáo RIA trong các dự thảo văn bản do các bộ, ngành soạn thảo.

Đồng thời, ở các cơ sở đào tạo, nghiên cứu chuyên ngành luật, kinh tế, trước hết là ở Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương, Viện khoa học pháp lý, Viện nghiên cứu lập pháp, Trường Đại học Luật Hà Nội, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh cũng cần hình thành những tổ chức, nhóm chuyên gia chuyên về kiến thức và kỹ năng thực hiện, kiểm soát chất lượng báo cáo RIA; tạo cơ chế thu hút các tổ chức, cá nhân này vào hoạt động đánh giá tác động pháp luật, tạo ra kênh phản biện độc lập và đáng tin cậy đối với quá trình đề xuất chính

sách và quy phạm hoá chính sách pháp luật của các cơ quan nhà nước.

Ngoài ra, cần soạn thảo và ban hành bộ tiêu chí kiểm tra chất lượng RIA làm công cụ hỗ trợ cho đội ngũ cán bộ, công chức, người trực tiếp tham gia xây dựng RIA; tham gia soạn thảo văn bản.

Tuy nhiên, để hoạt động đánh giá tác động pháp luật thực sự có hiệu quả thì rất cần đầu tư nguồn kinh phí đáp ứng yêu cầu cho hoạt động này. Cần đổi mới tư duy về kinh phí bảo đảm cho công tác xây dựng pháp luật, đặc biệt là kinh phí cho các hoạt động mang tính nghiên cứu như đánh giá tác động pháp luật. Ngoài việc bảo đảm từ ngân sách nhà nước còn cần có cơ chế để huy động kinh phí từ các tổ chức xã hội, xã hội nghề nghiệp vào việc nghiên cứu, phân tích chính sách và thực hiện RIA, từng bước xã hội hoá hoạt động này mới có đủ nguồn lực để có được phương án tối ưu, hướng tới bảo đảm chất lượng cho văn bản luật./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ tư pháp, *Báo cáo đánh giá tác động của dự thảo Luật thủ đô*, Hồ sơ trình kì họp thứ 4 Quốc hội Khoá XIII, Hà Nội, 2010.
2. Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo đánh giá tác động dự thảo Luật đất đai (sửa đổi)*, Hồ sơ trình kì họp thứ 6 Quốc hội Khoá XIII, Hà Nội, 2012.
3. Chính phủ, *Báo cáo đánh giá tác động của dự thảo Luật giáo dục quốc phòng-an ninh*, Hồ sơ trình kì họp thứ 5 Quốc hội Khoá XIII, Hà Nội, 2012.
4. Viện khoa học pháp lý, *Báo cáo Đề tài khoa học cấp Bộ "Thực trạng hoạt động phân tích chính sách trong quá trình xây dựng luật ở Việt Nam hiện nay"*, 2014.