

# HOẠT ĐỘNG ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG PHÁP LUẬT Ở MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

ĐỖ THỊ BẢO YẾN\*

*Hiện nay, hoạt động đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật đóng vai trò quan trọng đối với hoạt động xây dựng pháp luật và có ảnh hưởng đến hiệu quả điều chỉnh của các quy định pháp luật khi đưa vào đời sống thực tiễn. Bài viết phân tích một số đặc điểm kinh nghiệm về hoạt động đánh giá tác động của một số nước trên thế giới, từ đó đưa ra một số kiến nghị nhằm nâng cao chất lượng của hoạt động đánh giá tác động xã hội của văn bản quy phạm pháp luật tại Việt Nam hiện nay*

*Từ khóa:* Đánh giá tác động; văn bản quy phạm pháp luật; kỹ thuật lập pháp; hoạt động xây dựng pháp luật; kinh nghiệm.

*The assessment of the impact of legal normative documents is essential in the legislative process and greatly affects the effectiveness of legal regulations in real-life applications. The article examines essential features and experience in legal impact assessment across various countries. Using these insights, it provides recommendations for enhancing the quality of social impact assessments related to legal normative documents in Vietnam today.*

*Keywords:* Impact assessment; legal normative documents; legislative techniques; legislative process; experience.

NGÀY NHẬN: 10/9/2024

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 19/12/2024

NGÀY DUYỆT: 10/01/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.348.2025.1074>

## 1. Đặt vấn đề

Công tác đánh giá tác động (Regulatory Impact Analysis - RIA) được áp dụng nhằm mục đích đánh giá tác động của dự thảo luật (đánh giá có tính dự báo) hoặc đánh giá tác động xã hội của văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành (đánh giá hiệu quả điều chỉnh). Đây là công cụ đánh giá hiện đại, khách quan và là điểm mới đối với kỹ thuật lập pháp đang được chú trọng hiện nay nhằm nâng cao chất lượng của hoạt động xây dựng pháp luật ở nhiều nước trên thế giới, trong đó có Việt Nam.

## 2. Một số đặc điểm hoạt động đánh giá tác động của pháp luật

Theo Sổ tay hướng dẫn thực hành phân tích tác động pháp lý (Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis - RIA) công bố năm 2008 của Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) ở Anh đã đưa ra định nghĩa: RIA là một quy trình xác định và đánh giá mang tính hệ thống những ảnh hưởng có thể dự đoán của các giải pháp

\* NCS của Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

pháp lý, sử dụng phương pháp phân tích thích hợp, như phân tích lợi ích và chi phí, RIA là một công cụ để kiểm soát chặt chẽ trong chính sách<sup>1</sup>. Về bản chất, RIA là một phương pháp nhằm dự báo và đánh giá những tác động đã, đang và có thể xảy ra của pháp luật, từ đó, tăng cường tính hiệu quả và minh bạch của pháp luật; đồng thời, giúp nhà làm luật đưa ra quyết định chính xác về việc có ban hành một văn bản pháp luật hay không, nếu ban hành cần thay đổi, bổ sung như thế nào và ban hành vào thời điểm nào để đạt được hiệu quả cao nhất trong đời sống thực tiễn.

Hoạt động đánh giá tác động xã hội của văn bản quy phạm pháp luật cho thấy, văn bản pháp luật hoạt động hiệu quả sẽ góp phần cải thiện phúc lợi xã hội. Trên phương diện nhất định, hoạt động rà soát, đánh giá tác động xã hội khi kết hợp với hoạt động hệ thống hóa pháp luật còn là cách thức để xác định các văn bản đã lỗi thời, không còn phù hợp với đời sống thực tiễn, từ đó có cơ sở để chỉnh sửa, bổ sung hoặc hủy bỏ các văn bản đó.

Những năm qua, Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) bắt đầu hỗ trợ các quốc gia áp dụng quy trình RIA thông qua việc chia sẻ kinh nghiệm về ứng dụng RIA ở Anh nhằm nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng pháp luật, như: các kinh nghiệm triển khai giai đoạn phát triển, thu thập minh chứng, xác định đối tượng của chính sách; giai đoạn lựa chọn nhằm thử nghiệm, chọn lọc các lựa chọn; giai đoạn đề xuất là giai đoạn tập trung vào câu hỏi chi phí và lợi ích; giai đoạn thực thi và giai đoạn xem xét lại sau một giai đoạn cụ thể; giai đoạn công bố và thu thập đánh giá từ dư luận xã hội. Có nhiều cách thức khác nhau để thực hiện RIA, cụ thể:

*Một là*, ứng dụng có tính chính trị. Một số nhà nghiên cứu tiếp cận việc giải thích cơ chế đánh giá tác động này như là sự tương tác giữa người ủy quyền và người đại diện thông qua hoạt động của cơ quan chính phủ, trong đó RIA được đưa ra từ phía chủ thể ủy

thác. Chẳng hạn như ở Mỹ và các nước Liên minh châu Âu (EU).

*Hai là*, ứng dụng có tính công cụ. Hoạt động đánh giá được sử dụng để cung cấp minh chứng rõ ràng, nguyên nhân và tác động của các cơ chế làm nền tảng cho chính sách. Mong muốn “xây dựng chính sách dựa trên bằng chứng” là một xu hướng gần đây ở nhiều nước. Trong cách tiếp cận này, khi tiến hành RIA, tầm quan trọng của việc phân tích và xác định lợi ích/chi phí được chú trọng.

*Ba là*, ứng dụng có tính tương tác. Trong trường hợp này, mục đích của RIA chủ yếu là cung cấp cơ sở, môi trường hay diễn đàn chung để đối thoại một cách công khai, minh bạch và xác định lập trường của các bên khác nhau chứ không phải để loại bỏ những quan điểm khác biệt.

*Bốn là*, ứng dụng mang tính hình thức. Đây là trường hợp áp dụng cơ chế RIA nhưng bị đơn giản hóa đến mức mất đi ý nghĩa thực tế hoặc về cơ bản không tạo ra được hiệu quả. Nghiên cứu thực nghiệm cũng cho thấy, tính linh hoạt của RIA thể hiện ở cơ chế đánh giá có thể được sử dụng để đạt được nhiều mục tiêu khác nhau. Cách tiếp cận để phân tích chất lượng của một RIA được tiến hành là đánh giá mức độ tuân thủ quy trình một cách nhất quán và minh bạch, đặc biệt là các tiêu chí đánh giá khách quan và có căn cứ vững chắc làm cơ sở cho phân tích lợi ích/chi phí<sup>2</sup>.

### **3. Thực tiễn tiến hành hoạt động đánh giá tác động của một số quốc gia**

Hiện nay, việc bảo đảm hiệu quả điều chỉnh của pháp luật là một trong những vấn đề trọng tâm ở mọi quốc gia, tính dân chủ và tính minh bạch trong hoạt động xây dựng pháp luật vẫn luôn được các nhà lập pháp chú trọng và bảo đảm. Trong bối cảnh khoa học - công nghệ ngày càng phát triển, sự kết nối và tương tác của con người trên thế giới ngày càng mạnh mẽ hơn, bởi vậy, hoạt động đánh giá tác động đóng vai trò quan trọng và có nhiều điều kiện thuận lợi để áp dụng

trong thực tiễn nhằm nâng cao hiệu quả pháp luật.

(1) *Vương quốc Anh* là quốc gia tiên phong trong tổ chức hoạt động đánh giá tác động đã tích lũy được bề dày kinh nghiệm và đạt được nhiều thành tựu to lớn. Chính phủ Anh chú trọng việc cung cấp các biểu mẫu hướng dẫn để lấy ý kiến của các doanh nghiệp, cá nhân, tổ chức chịu ảnh hưởng của quy định pháp luật và những chuyên gia được mời tham vấn. Ở Anh, Văn phòng Kiểm toán quốc gia đóng vai trò chủ chốt trong việc thực hiện RIA. Bên cạnh đó, một số cơ quan tham gia vào quy trình RIA là Ban Quy định Ưu việt có chức năng kỹ thuật hành chính, cung cấp những khuyến nghị và hỗ trợ thực hiện RIA; Văn phòng Kiểm toán quốc gia; bộ phận phụ trách RIA của mỗi bộ trong Chính phủ. Hầu hết các quốc gia có chủ thể đa dạng trong việc thực hiện RIA mà không bị giới hạn trong một cơ quan, tổ chức nhất định. Trên cơ sở những thông tin thu thập được, Chính phủ lựa chọn ra phương án tốt nhất. Theo Điều 6 Đạo luật Kiểm toán quốc gia, Văn phòng Kiểm toán quốc gia có vai trò lớn trong hoạt động đánh giá tác động, cụ thể là báo cáo hằng năm về hoạt động kiểm toán, trong đó có RIA.

(2) *New Zealand* là quốc gia được đánh giá có môi trường thuận lợi hàng đầu thế giới cho mục đích kinh doanh, đầu tư, đặc biệt là các hình thức kinh doanh khởi nghiệp, xin cấp phép xây dựng, đăng ký tài sản, tín dụng và bảo vệ các nhà đầu tư nhỏ. Các chính sách của Chính phủ New Zealand và sự hỗ trợ của hoạt động đánh giá tác động xã hội đối với các dự luật cũng như quy định pháp luật hiện hành luôn được định hướng tăng trưởng toàn diện để giảm chi phí, cải thiện hơn nữa môi trường kinh doanh, tạo thuận lợi cho các hoạt động doanh nghiệp nhằm tạo việc làm và cải thiện điều kiện lao động cho người dân.

Liên quan đến hoạt động RIA, năm 2007, Chính phủ New Zealand đã phát hành bản Hướng dẫn đánh giá lựa chọn chính sách của

Bộ Phát triển kinh tế. Cách làm này giúp các nhà lập pháp làm rõ được vấn đề đánh giá văn bản hoặc những quy định khác sẽ cải thiện được tình hình phân bổ nguồn lực, lợi ích/chi phí trong một lĩnh vực tương ứng. Dựa trên nguyên tắc là trong những phạm vi khác nhau (phạm vi khu vực hoặc toàn quốc) với mục tiêu khác nhau thì các chỉ tiêu đánh giá xã hội được đưa ra lựa chọn, xem xét khác nhau. Hơn nữa, các chỉ tiêu đánh giá xã hội cũng thay đổi theo từng giai đoạn cụ thể để bảo đảm tính phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội và yêu cầu phát triển chung.

(3) Ở *Nga* hoạt động đánh giá tác động của RIA được đưa vào cải cách hệ thống hành chính công từ năm 2010 nhằm nâng cao chất lượng văn bản pháp luật của Nhà nước. Trong đó, lĩnh vực hoạt động kinh doanh và đầu tư được xác định là lĩnh vực ứng dụng chính của RIA. Việc sử dụng RIA ở Nga nhằm ngăn chặn việc tạo ra các rào cản mới đối với hoạt động kinh doanh của người dân và doanh nghiệp. Qua đó, người dân, tổ chức và doanh nghiệp đã tích cực tham gia vào hoạt động xây dựng pháp luật, có ảnh hưởng đến các kế hoạch cải cách và phát triển chính sách công. Sau khi đi vào sử dụng, RIA dần mở rộng phạm vi ảnh hưởng và đã đạt được một số thành tựu đáng kể trong ba lĩnh vực là thương mại, xây dựng, dịch vụ. Tuy nhiên, các cơ quan quản lý thừa nhận tình trạng nhiều báo cáo RIA chỉ mang tính hình thức, việc thực hiện RIA đôi khi mang tính thủ tục, nhằm bảo đảm tuân thủ quy trình, làm giảm khả năng cải thiện chất lượng của hoạt động xây dựng pháp luật.

### **3. Kinh nghiệm cho Việt Nam**

Từ kinh nghiệm của các nước trên thế giới cho thấy, cách tiếp cận hiện đại nhằm cải cách và nâng cao chất lượng các quy định hiện hành đã chứng minh tính đa dạng và phức tạp về mặt kỹ thuật của hoạt động đánh giá tác động xã hội. Mỗi quốc gia ở trong những bối cảnh kinh tế - xã hội khác nhau đã hình thành tính đặc thù trong việc triển khai các hình thức, phương pháp đánh giá riêng.

Ở Việt Nam, khi *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2015 được ban hành, vấn đề đánh giá tác động của quy phạm pháp luật được quy định tương đối cụ thể. Tại khoản 2 Điều 35 *Luật* này quy định “Nội dung đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ: vấn đề cần giải quyết; mục tiêu của chính sách; giải pháp để thực hiện chính sách; tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; chi phí, lợi ích của các giải pháp; so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp; lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lý do của việc lựa chọn”. Nhìn chung, việc thực hiện RIA ở nước ta đã có nhiều thành công, hoạt động RIA đã tuân thủ các quy định pháp luật, phù hợp với khuyến nghị của các tổ chức quốc tế và kinh nghiệm trên thế giới. Tuy nhiên, việc thực hiện RIA ở Việt Nam hiện nay còn gặp phải một số khó khăn, thách thức cần quán triệt các quan điểm chỉ đạo, mục tiêu và cụ thể hóa các nhiệm vụ sau:

*Thứ nhất*, tiếp tục hoàn thiện những hướng dẫn cụ thể và chi tiết để các cơ quan, tổ chức tham gia hoạt động RIA, như: nội dung biểu mẫu đánh giá, cơ quan thực hiện và thiết lập thời hạn xác định cho hoạt động thu thập nguyên tắc công khai, minh bạch. Cần chú trọng vào các kết quả phân tích có ý nghĩa, các báo cáo đánh giá trung thực, minh chứng rõ ràng đi kèm với những yêu cầu ngày càng tăng về chất lượng. Ngoài ra, cần bảo đảm sự tính toán rõ ràng, cân đối về ngân sách và thời hạn thực hiện, cân bằng lợi ích và chi phí trong việc tổ chức hoạt động đánh giá ở các cấp, khu vực.

*Thứ hai*, đẩy mạnh công tác tuyên truyền, thông tin đến người dân và doanh nghiệp về ý nghĩa, vai trò của hoạt động RIA xã hội của dự luật, văn bản quy phạm pháp luật nói chung. Việc thiếu thông tin thực tế về vai trò, hiệu quả của hoạt động RIA sẽ dẫn đến việc thiếu sự nắm bắt rõ thông tin của người dân, doanh nghiệp và ảnh hưởng đến phạm vi, tính hiệu quả của công cụ đó.

*Thứ ba*, vấn đề tham khảo kinh nghiệm của nước ngoài, áp dụng kỹ thuật thực hiện hoạt động RIA cần phải bảo đảm khả năng thích ứng với đặc điểm của hệ thống hành chính công tại nước ta. Do đó, hoàn thiện cơ sở lý luận, đẩy mạnh nghiên cứu các phương pháp, kỹ thuật tiến hành đánh giá tác động xã hội và đặt trong mối liên hệ chặt chẽ với kỹ thuật lập pháp có ý nghĩa quan trọng.

#### **4. Kết luận**

Hoạt động RIA là phương pháp hiện đại, có nhiều ưu điểm nhằm hỗ trợ việc nâng cao chất lượng của hoạt động xây dựng pháp luật trong đánh giá tác động dự báo của dự thảo luật và đánh giá hiệu quả điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật đã ban hành. Vì vậy, đánh giá cần phải được thực hiện một cách khách quan, minh bạch và thực chất; tiếp cận đúng những đối tượng chịu ảnh hưởng, tác động của quy định pháp luật. Việc đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật trong quá trình điều chỉnh các quan hệ xã hội có vai trò quan trọng trong việc nắm bắt tình hình thực tế để hoàn thiện văn bản quy phạm pháp luật nói riêng cũng như hệ thống pháp luật nói chung □

#### **Chú thích:**

1. OECD (2008). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis* (RIA), p. 3.
2. Т. Радченко, Е. Паршина. *Оценка регулирующего воздействия в России: практика применения и выводы из теории*. журнал Экономическая политика, ISSN: 1994 - 5124.

#### **Tài liệu tham khảo:**

1. Quốc hội (2015). *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2015.
2. Quốc hội (2020). *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* số 63/2020/QH14 ngày 18/6/2020.
3. Radaelli C. M. *Rationality, Power, Management and Symbols: Four Images of Regulatory Impact Assessment*. Scandinavian Political Studies, 2010, vol. 33, no. 2, pp. 164 - 188.