

Báo cáo Nghiên cứu **MEI 2011**

CHỈ SỐ HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG
XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH
PHÁP LUẬT VỀ KINH DOANH
CỦA CÁC BỘ NĂM 2011

PHÒNG THƯƠNG MẠI VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM

Số 9 Đào Duy Anh,
Đống Đa, Hà Nội, Việt Nam

Tel: (84-4) 3574 2022

Fax: (84-4) 3577 0632

Website: www.vcci.com.vn

www.vibonline.com.vn

VCCI
PHÒNG THƯƠNG MẠI
VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM

2011

Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) là tổ chức quốc gia tập hợp và đại diện cho cộng đồng doanh nghiệp, người sử dụng lao động và các hiệp hội doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế ở Việt Nam. Sứ mệnh của VCCI là phát triển, bảo vệ và hỗ trợ doanh nghiệp, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, thúc đẩy các quan hệ hợp tác kinh tế, thương mại và khoa học, công nghệ giữa Việt Nam và các nước trên thế giới.

Với sự hỗ trợ của Dự án Hỗ trợ thi hành Pháp luật về
Hội nhập Kinh tế (USAID/STAR Project)



Giấy ĐKKHXB-CXB số: 1347-2011/CXB/45-134/LĐ
Giấy phép xuất bản số: 799/QĐLK-LĐ ngày 26/12/2011

Thiết kế: Golden Sky Tel: 84-4-3972 8458 Website: www.goldenskyvn.com

Báo cáo Nghiên cứu **MEI** 2011

CHỈ SỐ HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG
XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH
PHÁP LUẬT VỀ KINH DOANH
CỦA CÁC BỘ NĂM 2011

LỜI NÓI ĐẦU

Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Công văn số 2353/VPCP-PL ngày 18/4/2011 về việc thực hiện đánh giá thường niên về hiệu quả hoạt động pháp luật kinh doanh của các Bộ, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) đã phối hợp với Văn phòng Chính phủ và Bộ Tư pháp xây dựng **Chỉ số Hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ** (Ministerial Effectiveness Index - MEI).

Dựa vào MEI, Nhà nước, xã hội cũng như các Bộ có thể nhận biết một cách đầy đủ, hệ thống hơn thực trạng về hiệu quả hoạt động pháp luật về kinh doanh (từ soạn thảo đến thi hành) của các Bộ liên quan để từ đó có các biện pháp thích hợp nhằm tiếp tục phát huy những mặt tích cực, cải thiện những khía cạnh còn hạn chế trong quá trình xây dựng và thi hành pháp luật. Từ đó, MEI hy vọng có thể góp phần cùng Nhà nước và xã hội xây dựng một môi trường chính sách, pháp luật hiệu quả hơn, thuận lợi hơn cho cộng đồng doanh nghiệp, đồng thời nâng cao hiệu lực của pháp luật, hiệu quả quản lý của Nhà nước, từ đó góp phần cải thiện khả năng cạnh tranh của Việt Nam trong hội nhập kinh tế quốc tế.

MEI 2011 là kết quả đánh giá hiệu quả hoạt động pháp luật năm 2010 của các Bộ dựa trên phản hồi điều tra của 207 Hiệp hội doanh nghiệp cấp trung ương và cấp tỉnh, đại diện cho trên 419.000 doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh trên toàn quốc.

Kết quả MEI 2011 đưa ra một bức tranh toàn cảnh về các nỗ lực cũng như những điểm hạn chế của các Bộ cùng với những phát hiện cụ thể về mức độ hiệu quả trong các khía cạnh khác nhau của hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của 14 Bộ liên quan chặt chẽ đến doanh nghiệp năm 2010. MEI 2011 cũng đưa ra Bảng xếp hạng các Bộ về hiệu quả thực hiện hoạt động pháp luật này.

VCCI trân trọng cảm ơn các Hiệp hội doanh nghiệp đã dành thời gian quý báu trả lời Phiếu khảo sát MEI, đóng góp chủ yếu vào kết quả và ý nghĩa của Chỉ số này. VCCI cũng dành lời cảm ơn chân thành tới Văn phòng Chính phủ và Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp về những nỗ lực hợp tác hiệu quả trong quá trình xây dựng MEI. Những nhận xét trong Báo cáo này là của Nhóm nghiên cứu, và do đó không thể hiện quan điểm chính thức của Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam.

VCCI trân trọng cảm ơn Dự án Hỗ trợ Thi hành Pháp luật về Hội nhập Kinh tế của USAID đã tham gia hỗ trợ cho việc thực hiện MEI 2011.

Chủ tịch

Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam



Vũ Tiến Lộc

Nhóm Nghiên cứu MEI xin gửi lời cảm ơn đặc biệt tới các chuyên gia đã có những ý kiến đóng góp xác đáng về phương pháp MEI và bình luận sâu sắc về nội dung của Báo cáo MEI 2011:

1. Bà Phạm Chi Lan, Chuyên gia kinh tế cao cấp
2. TS. Dương Thị Thanh Mai, Cố vấn cao cấp, Bộ Tư pháp, nguyên Viện trưởng Viện Khoa học Pháp lý
3. GS.TS Đặng Hùng Võ, Chuyên gia cao cấp, Chủ nhiệm Bộ môn Địa chính, Khoa Địa lý, Trường Đại học Khoa học Tự nhiên, nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường
4. GS.TS Lê Hồng Hạnh, Viện trưởng Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp
5. PGS.TS Phạm Duy Nghĩa, Trưởng Khoa Luật kinh tế, Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh
6. GS.TS Nguyễn Khắc Minh, Chuyên gia kinh tế lượng, Đại học Kinh tế Quốc dân
7. TS. Nguyễn Minh Phong, Trưởng phòng Nghiên cứu kinh tế, Viện Nghiên cứu Phát triển kinh tế - xã hội Hà Nội
8. Bà Phạm Thuý Hạnh, Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ
9. ThS. Trần Thị Quang Hồng, Phó trưởng Ban, Ban nghiên cứu pháp luật kinh tế Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp
10. Ông Phan Vinh Quang, Phó giám đốc Dự án hỗ trợ thi hành pháp luật về hội nhập kinh tế của USAID
11. Luật gia Vũ Xuân Tiến, Chủ tịch Hội đồng thành viên, Công ty TNHH Tư vấn Vfam Việt Nam
12. Luật sư Trương Thanh Đức, Phó Tổng Giám đốc Ngân hàng TMCP Hàng hải Việt Nam
13. Ông Nguyễn Văn Thanh, Phó Chủ tịch thường trực Hiệp hội Vận tải Ô tô Việt Nam
14. Ông Trần Văn Tuy, Chánh văn phòng, Hiệp hội Doanh nghiệp nhỏ và vừa Việt Nam
15. Ông Nguyễn Văn Toàn, Phó chủ tịch Hiệp hội Doanh nghiệp đầu tư nước ngoài
16. Ông Hà Văn Tăng, nguyên Phó Chủ tịch Hiệp hội Quảng cáo Việt Nam

Nhóm Nghiên cứu:

Trưởng nhóm: Trần Hữu Huỳnh

Thành viên: Nguyễn Thị Thu Trang

Phan Minh Thủy

Trần Văn Hai

Lê Thanh Hà

Nguyễn Thị Diệu Hồng

Nguyễn Thị Lệ Nghĩa

MỤC LỤC

LỜI NÓI ĐẦU3

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT9

TÓM TẮT 11

Giới thiệu MEI 2011 11

Kết quả chung MEI 2011 12

Kết quả các Chỉ số thành phần MEI 2011 13

PHẦN THỨ NHẤT

MEI – CHỈ SỐ HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG PHÁP LUẬT CỦA CÁC BỘ 17

I. MỤC TIÊU CỦA MEI..... 18

II. CÁC NỘI DUNG CỦA MEI..... 19

1. Chỉ số đánh giá thông qua cảm nhận..... 19

2. Chỉ số đánh giá thông qua điều tra hiệp hội doanh nghiệp..... 19

3. Chỉ số đánh giá về hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ ở các khía cạnh mà HHĐN có thông tin để đánh giá..... 19

4. Chỉ số đánh giá hiệu quả hoạt động pháp luật của 14 Bộ có liên quan chặt chẽ nhất đến hoạt động kinh doanh.....21

PHẦN THỨ HAI

TỔNG QUAN VỀ KẾT QUẢ MEI 201123

I. MEI 2011 - CÁC HIỆP HỘI DOANH NGHIỆP THAM GIA CHẤM ĐIỂM BỘ23

II. MEI 2011 - NHỮNG PHÁT HIỆN CƠ BẢN VỀ CÁC BỘ25

1. Không có Bộ yếu kém - Không có Bộ khá, tốt.....25

2. Không có Bộ tụt hậu - Không có Bộ nổi trội26

3. Việc “khó” không bỏ - Việc “dễ” chưa làm29

PHẦN THỨ BA

MEI 2011 NHÌN TỪ CÁC CHỈ SỐ THÀNH PHẦN33

I. CHỈ SỐ HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG DỰ THẢO VBQPPL.....	33
1. Những căn cứ đánh giá.....	34
2. Kết quả Chỉ số.....	36
II. CHỈ SỐ HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG LẤY Ý KIẾN ĐỐI TƯỢNG CHỊU TÁC ĐỘNG KHI SOẠN THẢO VBQPPL	40
1. Những căn cứ đánh giá.....	40
2. Kết quả Chỉ số.....	42
III. CHỈ SỐ CHẤT LƯỢNG VBQPPL	49
1. Những căn cứ đánh giá.....	49
2. Kết quả Chỉ số.....	51
IV. CHỈ SỐ HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CUNG CẤP THÔNG TIN – TUYÊN TRUYỀN, PHỔ BIẾN PHÁP LUẬT	57
1. Những căn cứ đánh giá.....	57
2. Kết quả Chỉ số.....	58
V. CHỈ SỐ HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG TỔ CHỨC THI HÀNH PHÁP LUẬT	63
1. Những căn cứ đánh giá.....	63
2. Kết quả Chỉ số.....	64
VI. CHỈ SỐ HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG RÀ SOÁT, KIỂM TRA, TỔNG KẾT THI HÀNH PHÁP LUẬT	72
1. Những căn cứ đánh giá.....	72
2. Kết quả Chỉ số.....	73

PHỤ LỤC 1 – VỀ PHƯƠNG PHÁP MEI 201177

PHỤ LỤC 2 – CÁC KẾT QUẢ CHI TIẾT MEI 201191

TÀI LIỆU THAM KHẢO101

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1:	Thống kê số lượng VBQPPL các Bộ soạn thảo năm 2010.....	52
Bảng 2:	Điểm chi tiết Chỉ số “Chất lượng VBQPPL” của từng Bộ.....	55
Bảng 3:	Điểm số các Chỉ tiêu - Chỉ số thành phần MEI 2011.....	92

DANH MỤC HÌNH

Hình 1:	Kết quả tổng hợp Chỉ số MEI 2011 của các Bộ.....	26
Hình 2:	Điểm trung bình và trung vị của các Chỉ số thành phần MEI 2011	27
Hình 3:	Điểm cao nhất và điểm thấp nhất của các Chỉ tiêu trong MEI 2011	28
Hình 4:	Tỷ lệ điểm trung bình/điểm tuyệt đối các Chỉ số thành phần Nhóm hoạt động xây dựng pháp luật.....	29
Hình 5:	Tỷ lệ điểm trung bình/điểm tuyệt đối của các Chỉ số thành phần Nhóm hoạt động thi hành pháp luật.....	30
Hình 6A:	Điểm Chỉ tiêu về Tính cần thiết của dự thảo VBQPPL.....	36
Hình 6B:	Điểm Chỉ tiêu về Hoạt động đánh giá tác động của dự thảo VBQPPL	36
Hình 7:	Điểm Chỉ số thành phần "Xây dựng dự thảo VBQPPL"	38
Hình 8:	Tỷ lệ điểm thực/điểm tuyệt đối của Chỉ số thành phần "Hoạt động lấy ý kiến đối tượng chịu tác động khi soạn thảo VBQPPL"	42
Hình 9:	Điểm cao nhất và điểm thấp nhất của các Chỉ tiêu về "Hoạt động lấy ý kiến đối tượng chịu tác động khi soạn thảo VBQPPL"	43
Hình 10:	Tỷ lệ điểm trung bình/điểm tuyệt đối của các Chỉ tiêu về "Hoạt động lấy ý kiến đối tượng chịu tác động khi soạn thảo VBQPPL"	44
Hình 11:	Điểm của các Bộ trong hoạt động "Lấy ý kiến VCCI khi soạn thảo VBQPPL"	45
Hình 12:	Tỷ lệ lấy ý kiến VCCI khi soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết, nghị định.....	46
Hình 13:	Tỷ lệ điểm thực/điểm tuyệt đối của Chỉ số thành phần "Chất lượng VBQPPL"	51
Hình 14:	Tỷ lệ điểm trung bình/điểm tuyệt đối của các Chỉ tiêu về "Chất lượng VBQPPL" của 03 Bộ.....	53
Hình 15:	Tỷ lệ điểm thực/điểm tuyệt đối của Chỉ số thành phần "Công khai thông tin - tuyên truyền, phổ biến pháp luật"	58
Hình 16:	Tỷ lệ điểm trung bình/điểm tuyệt đối các Chỉ số thành phần "Công khai thông tin - tuyên truyền, phổ biến pháp luật"	59
Hình 17:	Tỷ lệ điểm thực/điểm tuyệt đối Chỉ số thành phần "Tổ chức thi hành pháp luật"	64
Hình 18:	Tỷ lệ điểm thực/điểm tuyệt đối của Chỉ số thành phần "Rà soát, kiểm tra, tổng kết thi hành pháp luật"	73
Hình 19:	Tỷ lệ điểm thực/điểm tuyệt đối của 02 chỉ tiêu về "Kiểm tra, rà soát, tổng kết thi hành pháp luật"	75
Hình 20:	Kết quả xếp hạng theo các Chỉ số thành phần MEI 2011	93
Hình 21A:	Biểu đồ "hình sao" kết quả của từng Bộ theo các Chỉ số thành phần.....	95
Hình 21B:	Tổng hợp kết quả MEI 2011	100

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

MEI:	Chỉ số Hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ
MEI 2011:	Chỉ số Hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ năm 2010, qua điều tra MEI thực hiện năm 2011
HHDN:	Hiệp hội doanh nghiệp
UBTVQH:	Ủy ban Thường vụ Quốc hội
VBQPPL:	Văn bản quy phạm pháp luật
VCCI:	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam

TÓM TẮT

GIỚI THIỆU MEI 2011

Chỉ số Hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ (Ministerial Effectiveness Index - MEI) được xây dựng nhằm đưa ra bức tranh tổng thể về hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của 14 Bộ có chức năng, nhiệm vụ liên quan chặt chẽ tới doanh nghiệp và hoạt động kinh doanh.

Mục tiêu của MEI

Dựa vào MEI, Nhà nước, xã hội cũng như các Bộ có thể nhận biết một cách hệ thống hơn thực trạng hiệu quả hoạt động pháp luật về kinh doanh (từ soạn thảo đến thi hành) của các Bộ liên quan để qua đó có các biện pháp thích hợp nhằm tiếp tục phát huy những điểm tích cực, cải thiện những khía cạnh còn hạn chế trong quá trình xây dựng và thi hành pháp luật. Từ đó, MEI góp phần cùng Nhà nước và xã hội xây dựng một môi trường chính sách, pháp luật hiệu quả hơn, thuận lợi hơn cho cộng đồng doanh nghiệp đồng thời nâng cao hiệu lực của pháp luật, hiệu quả quản lý của Nhà nước, từ đó góp phần cải thiện khả năng cạnh tranh của Việt Nam trong hội nhập kinh tế quốc tế.

Các đặc điểm chính của MEI

1. MEI được xây dựng chủ yếu dựa trên cơ sở điều tra cảm nhận của các hiệp hội doanh nghiệp (HHDN), hiểu theo nghĩa rộng bao gồm tất cả các tổ chức (i) tập hợp và/hoặc đại diện cho một nhóm các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế, cá nhân kinh doanh và (ii) ở cấp trung ương và cấp tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương.
2. MEI đánh giá hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ, với 06 Chỉ số thành phần được cho điểm tổng cộng là 100, bao gồm:
 - (i) Xây dựng dự thảo VBQPPL (10 điểm);
 - (ii) Lấy ý kiến đối tượng chịu tác động khi soạn thảo VBQPPL (20 điểm);
 - (iii) Chất lượng VBQPPL (20 điểm);
 - (iv) Công khai thông tin và tuyên truyền, phổ biến pháp luật (10 điểm);

- (v) Tổ chức thi hành pháp luật (30 điểm); và
- (vi) Rà soát, kiểm tra, tổng kết thi hành pháp luật (10 điểm).

Mỗi Chỉ số thành phần bao gồm một số Chỉ tiêu.

3. MEI đánh giá hiệu quả hoạt động pháp luật của 14 Bộ có liên quan chặt chẽ nhất đến hoạt động kinh doanh và doanh nghiệp, bao gồm:

- Bộ Công Thương
- Bộ Giao thông vận tải
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư
- Bộ Khoa học và Công nghệ
- Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
- Bộ Tài chính
- Bộ Tài nguyên và Môi trường
- Bộ Thông tin và Truyền thông
- Bộ Tư pháp
- Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch
- Bộ Xây dựng
- Bộ Y tế
- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

MEI 2011 được thực hiện trong năm 2011, đánh giá hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của 14 Bộ trong năm 2010.

MEI 2011 đã nhận được trả lời điều tra từ 207 HHDN, đại diện cho 419.641 doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh; trong đó có 116 HHDN là các hiệp hội chuyên ngành, với các hội viên hoạt động trong tất cả các ngành nghề kinh tế quốc dân cơ bản. 91 phản hồi còn lại (chiếm 43.96% tổng số) là của các HHDN tổng hợp.

KẾT QUẢ CHUNG MEI 2011

Trong tổng thể chung, không có Bộ yếu kém nhưng cũng không có Bộ khá, tốt

Kết quả MEI 2011 cho thấy tất cả 14 Bộ đều có điểm tổng hợp nằm ở nửa trên của nhóm trung bình, với Bộ đạt điểm thấp nhất là 51,37 điểm/100 điểm, Bộ đạt điểm cao nhất là 59,01 điểm/100 điểm, 12 Bộ còn lại có số điểm nằm trong khoảng giữa 2 điểm nói trên, với điểm trung bình của tất cả các Bộ là 54,53 điểm/100 điểm.

Bằng việc xếp hạng hiệu quả hoạt động pháp luật về kinh doanh của các Bộ ở mức “trung bình” này, các HHDN đã ghi nhận cố gắng của các Bộ trong việc thực hiện được vừa đủ nghĩa vụ của mình trước cộng đồng, nhưng họ chưa nhìn thấy ở các Bộ những nỗ lực cần thiết để thực hiện công việc của mình hiệu quả ở mức có thể.

Với kết quả này, các Bộ năm 2010 có thể đã thực hiện đúng các chức năng, nhiệm vụ của mình nhưng chắc chắn các Bộ chưa được xem là đã thực hiện tốt và hiệu quả các chức năng, nhiệm vụ đó.

Trong so sánh giữa các Bộ với nhau, không có Bộ tụt hậu nhưng cũng không có Bộ nổi trội

Với kết quả toàn bộ 14 Bộ được đánh giá đều có điểm tổng hợp nằm trong khoảng chênh lệch mười (10) điểm (xét trong thang điểm 100), mức chênh lệch giữa Bộ đạt điểm cao nhất với Bộ đạt điểm thấp nhất là 7,64 điểm, điểm trung bình và điểm trung vị gần như trùng nhau (lần lượt là 54,53 và 54,42 điểm), có thể thấy điểm số MEI 2011 của các Bộ rất sát nhau, hầu như liền nhau trong xếp hạng.

Đáng chú ý là hiện tượng các Bộ dàn hàng ngang trong hiệu quả hoạt động pháp luật không chỉ diễn ra ở Chỉ số tổng hợp MEI 2011 mà ở hầu như trong tất cả các Chỉ số thành phần (tức các nhóm hoạt động pháp luật cơ bản). Nếu lấy mốc 20% cho sự thay đổi về thang bậc (trong 5 thang bậc hiệu quả của MEI) thì không có Chỉ số thành phần nào mà Bộ đứng đầu trên Bộ đứng cuối một thang bậc về hiệu quả hoạt động.

Điều này đồng nghĩa với việc theo các HHDN, không có Bộ nào ở diện “cá biệt”, nhưng cũng không có Bộ nào làm được điều khác biệt tích cực vượt trội so với các Bộ khác.

Trong so sánh giữa các nhóm hoạt động pháp luật của các Bộ, những việc khó hoặc bị giám sát chặt chẽ không bị các Bộ bỏ qua nhưng những việc ít phức tạp hơn, đòi hỏi sự chủ động và thiện chí nhiều hơn của Bộ thì các Bộ lại buông lỏng

MEI 2011 cho kết quả tốt nhất ở các Chỉ số thành phần hoạt động “xây dựng các dự thảo VBQPPL” (với hai chỉ tiêu là “tính cần thiết của dự thảo” và “tính đầy đủ của việc đánh giá tác động dự thảo đối với các đối tượng liên quan”) và “tổ chức thi hành pháp luật” (bao gồm một loạt các chỉ tiêu như “xây dựng và thực hiện các kế hoạch quy hoạch phát triển ngành”, “thực hiện các thủ tục hành chính”, “kiểm tra thanh tra doanh nghiệp”, “phối hợp với các đơn vị”, “hướng dẫn thi hành pháp luật”, “giải quyết vướng mắc”...).

Trong khi đó, hoạt động “lấy ý kiến doanh nghiệp, hiệp hội cho các dự thảo VBQPPL” và “cung cấp thông tin pháp luật và tuyên truyền, phổ biến pháp luật” vốn được suy đoán là nhóm hoạt động không quá khó và không đòi hỏi nhiều chuyên môn sâu lại là hai nhóm mà tất cả các Bộ đạt điểm thấp nhất.

Từ kết quả này, MEI 2011 cho thấy một xu hướng bất hợp lý trong hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ, theo đó những nỗ lực của các Bộ, nếu có, chủ yếu tập trung vào những hoạt động pháp luật phức tạp mà buông lỏng các hoạt động dễ thực hiện hơn nhưng mang lại hiệu quả và có ý nghĩa không hề kém hơn.

Điều này cũng là tín hiệu cho thấy các Bộ chỉ cố gắng nỗ lực, nếu có, ở những hoạt động mà các Bộ bắt buộc phải làm theo các kế hoạch, chương trình triển khai cụ thể và được giám sát chặt chẽ hơn (bởi các cơ chế giám sát khác nhau của Quốc hội, Chính phủ, xã hội). Những hoạt động đòi hỏi tinh thần thiện chí, quan điểm cởi mở, cầu thị và thói quen thực hành dân chủ chủ động từ các Bộ thì tất cả đều làm chưa tốt và đều bị đánh giá là kém hiệu quả.

4. KẾT QUẢ CÁC CHỈ SỐ THÀNH PHẦN MEI 2011

(i) Chỉ số Hiệu quả hoạt động xây dựng dự thảo VBQPPL

Chỉ số này đánh giá tính cần thiết của các VBQPPL có liên quan đến doanh nghiệp mà các Bộ soạn thảo cũng như hiệu quả của hoạt động đánh giá tác động của các dự thảo VBQPPL được các Bộ soạn thảo.

Trong toàn bộ MEI 2011, đây là nhóm hoạt động pháp luật mà các Bộ được đánh giá là thực hiện hiệu quả nhất với điểm trung bình cho tất cả các Bộ đạt 74,3% điểm tuyệt đối cho Chỉ

số thành phần này. Đây cũng là Chỉ số duy nhất mà tất cả các Bộ đều đạt mức khá, với Bộ cao nhất có điểm số 79,6% điểm tuyệt đối, Bộ có điểm thấp nhất cũng đạt 67,8%.

Theo kết quả này, đa số các VBQPPL mà các Bộ soạn thảo năm 2010 được đánh giá là cần thiết để bảo đảm lợi ích của doanh nghiệp và người dân, duy trì cạnh tranh lành mạnh và trật tự xã hội. Các Bộ cũng được cho là đã tiến hành đánh giá tác động của dự thảo VBQPPL tới các doanh nghiệp trong đa số các trường hợp.

(ii) Chỉ số Hiệu quả hoạt động lấy ý kiến đối tượng chịu tác động khi soạn thảo VBQPPL

Đây là Chỉ số đánh giá hiệu quả của các Bộ trong các khía cạnh của hoạt động tham vấn doanh nghiệp, hiệp hội trong quá trình soạn thảo VBQPPL, cả về hình thức, thời hạn lấy ý kiến và các thông tin mà Bộ cung cấp cho các đối tượng này để họ có điều kiện đưa ra các ý kiến góp ý thích hợp và có ý nghĩa.

Kết quả tổng hợp cho thấy Chỉ số này được đánh giá thấp nhất trong toàn bộ MEI 2011. Tất cả các Bộ đều không đạt điểm trung bình dành cho Chỉ số này, trong đó Bộ có điểm thấp nhất chỉ đạt 30,17% điểm tuyệt đối và Bộ điểm cao nhất cũng chỉ là 42,32%.

Phân bố điểm số của các Bộ trong Chỉ số này cho thấy nhóm các Bộ chịu trách nhiệm soạn thảo các VBQPPL chung, liên quan đến cùng lúc tất cả hoặc một nhóm lớn các doanh nghiệp tổ ra cần trọng hơn, cấu thị hơn trong quá trình lấy ý kiến các hiệp hội, doanh nghiệp. Trong khi đó, nhóm các Bộ phụ trách những lĩnh vực chuyên môn hẹp khép kín hơn trong quá trình soạn thảo VBQPPL liên quan, với rất ít sự tham vấn hiệu quả với các doanh nghiệp, hiệp hội.

(iii) Chỉ số Chất lượng VBQPPL

Chỉ số này đánh giá tính minh bạch, thống nhất, khả thi và hợp lý của các VBQPPL ban hành năm 2010 bởi các cấp khác nhau và được soạn thảo bởi các Bộ thông qua cảm nhận của HHDN về từng nhóm VBQPPL thuộc các lĩnh vực mà Bộ chịu trách nhiệm quản lý.

Trong MEI 2011, Chỉ số này được xếp ở nhóm trung bình (đứng thứ 3 trong tổng số 6 Chỉ số thành phần). Điểm số mà các Bộ đạt được ở Chỉ số này vừa vượt ngưỡng quá bán, với điểm trung bình đạt 57,8% điểm tuyệt đối cho Chỉ số này (hiệu quả ở mức “trung bình khá”).

Kết quả đánh giá cũng cho thấy chất lượng các VBQPPL do các Bộ ban hành không nổi trội hơn ở khía cạnh nào, kể cả những khía cạnh tương đối kỹ thuật như tính chính xác, dễ hiểu của từ ngữ, tính rõ ràng trong quy định về quyền và nghĩa vụ hay trình tự, thủ tục.

Về phân bố điểm số giữa các Bộ, tốp đầu là những Bộ có ít VBQPPL tác động trực tiếp đến điều kiện tồn tại, hoạt động và lợi nhuận của doanh nghiệp; các Bộ ở tốp cuối là các Bộ có nhiều VBQPPL ảnh hưởng trực tiếp và đáng kể đến hoạt động kinh doanh và lợi ích vật chất/thu nhập của doanh nghiệp.

(iv) Chỉ số Hiệu quả hoạt động công khai thông tin – tuyên truyền, phổ biến pháp luật

Chỉ số này đánh giá hiệu quả của các Bộ trong các khía cạnh của hoạt động cung cấp/ công khai và tuyên truyền, phổ biến các thông tin pháp luật thuộc lĩnh vực Bộ quản lý, cả về hình thức, loại thông tin pháp luật có thể tiếp cận được cũng như mức độ đầy đủ của các thông tin đó và tính hiệu quả của mỗi hình thức tuyên truyền, phổ biến.

Dù là nhóm hoạt động phần nhiều mang tính kỹ thuật, không đòi hỏi các nỗ lực chuyên môn quá cao, điểm đánh giá cho Chỉ số này lại ở mức thấp (thứ ba trong toàn bộ MEI 2011) với điểm trung bình của tất cả các Bộ chỉ đạt 53,77% điểm tuyệt đối cho Chỉ số này, Bộ đứng cuối là 51% điểm tuyệt đối, và Bộ đứng đầu cũng chỉ đạt 57,6% điểm tuyệt đối.

Phân bố điểm giữa các Bộ ở Chỉ số này cho thấy hiệu quả hoạt động của các Bộ ở lĩnh vực này hầu như thấp tương tự nhau, không có Bộ nào đạt mức hiệu quả khá, với chênh lệch giữa Bộ điểm cao nhất và Bộ điểm thấp nhất chỉ 6,6%.

(v) Chỉ số Hiệu quả hoạt động tổ chức thi hành pháp luật

Chỉ số này đánh giá hiệu quả của các Bộ trong ba khía cạnh cơ bản của hoạt động này, bao gồm (i) Các hoạt động lập quy (ban hành VBQPPL hướng dẫn thi hành); (ii) Các hoạt động nhằm trực tiếp triển khai các trách nhiệm của Bộ theo quy định của pháp luật và đảm bảo năng lực thực hiện từ phía cơ quan Nhà nước; và (iii) Các hoạt động xử lý các vấn đề phát sinh trong thi hành pháp luật (giải quyết vướng mắc cho các trường hợp đơn lẻ, trách nhiệm giải trình trong các trường hợp lớn, điển hình).

Đây là Chỉ số thành phần mang đến “bất ngờ dễ chịu” nhất với kết quả cao thứ hai trong toàn bộ MEI, và nếu xét tương đương trọng số thì đây là Chỉ số có điểm đánh giá cao nhất, với điểm trung bình toàn Chỉ số đạt mức 59,94% điểm tuyệt đối (sát với mức khá trong thang bậc 5 mức hiệu quả của MEI), Bộ có điểm cao nhất đạt 64,17%, Bộ thấp nhất cũng đạt 56,15% điểm tuyệt đối. Ở tất cả các chỉ tiêu cấu thành, không Bộ nào bị đánh giá ở dưới mức trung bình.

Về phân bố điểm số giữa các Bộ ở Chỉ số này, có thể nhận thấy những Bộ có trách nhiệm quản lý tương đối sâu đối với các hoạt động kinh doanh bị đánh giá thấp hơn các Bộ ít “va chạm” với doanh nghiệp.

(vi) Chỉ số Hiệu quả hoạt động rà soát, kiểm tra, tổng kết thi hành pháp luật

Chỉ số này đánh giá hiệu quả của các Bộ trong hai khía cạnh cơ bản của hoạt động theo dõi thi hành pháp luật, bao gồm (i) Hoạt động theo dõi việc tổ chức thi hành pháp luật và áp dụng pháp luật của cơ quan Nhà nước (của các cán bộ Bộ, các đơn vị trực thuộc Bộ và các địa phương), và (ii) Hoạt động theo dõi việc tuân thủ pháp luật của các tổ chức, cá nhân và rà soát VBQPPL.

Với điểm trung bình chung của tất cả các Bộ là 48,98% điểm tuyệt đối, đây là Chỉ số có kết quả đánh giá thấp thứ hai trong MEI 2011.

Phân bố điểm giữa các Bộ ở Chỉ số này cho thấy việc rà soát, theo dõi thi hành pháp luật về cơ bản không phụ thuộc vào số lượng VBQPPL liên quan đến doanh nghiệp hay mức độ kiểm soát của các Bộ đối với hoạt động của doanh nghiệp.

TÓM LẠI

Với tính chất là một Chỉ số đánh giá hiệu quả hoạt động pháp luật của các Bộ qua cảm nhận của các HHDN, MEI 2011 đã cho thấy một bức tranh toàn cảnh về hoạt động này của các Bộ trong năm 2010, một bức tranh không tối nhưng cũng không sáng, với việc các Bộ chỉ đạt mức trung bình, vừa đủ để đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình nhưng còn khá xa về hiệu quả so với kỳ vọng của cộng đồng doanh nghiệp. MEI 2011 vì vậy là công cụ cho phép các Bộ nhìn nhận chính xác và đầy đủ hơn về thực trạng hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật còn nhiều hạn chế của mình và là tập hợp các gợi ý cụ thể để Bộ khắc phục, cải thiện và làm tốt nhiệm vụ này trong thời gian tới.

PHẦN THỨ NHẤT

MEI – CHỈ SỐ HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG PHÁP LUẬT CỦA CÁC BỘ

Là bộ phận cấu thành bộ máy Nhà nước nói chung và cơ quan hành pháp nói riêng, các Bộ trực thuộc Chính phủ đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong quá trình vận hành của nền kinh tế. Vai trò đó được thể hiện trên nhiều phương diện khác nhau, với các phương thức khác nhau, đặc biệt là thông qua hệ thống pháp luật với tính chất là công cụ thực hiện các chính sách của Nhà nước và khung khổ điều chỉnh các hoạt động cơ bản nhất trong đời sống kinh tế, xã hội.

Ở khía cạnh này, một mặt, các Bộ là chủ thể chính trong việc đề xuất các chính sách, tạo dựng hệ thống các quy phạm pháp luật, với tính chất là cơ quan chịu trách nhiệm soạn thảo và/hoặc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật được phân công hoặc thuộc thẩm quyền. Mặt khác, các Bộ là cơ quan chịu trách nhiệm chính trong tổ chức việc thi hành các quy phạm pháp luật này, thông qua đó tác động đến hiệu quả thực tế của pháp luật với tư cách là cơ quan hành pháp và cơ quan quản lý hành chính.

Trong một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với các thành tố được thiết lập, vận hành và được kiểm soát bởi pháp luật, hiệu quả của các Bộ trong hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật có liên quan đến hoạt động kinh doanh có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với hoạt động của doanh nghiệp nói riêng và hiệu quả của cả nền kinh tế nói chung.

Thời gian qua, dưới tác động của hệ thống pháp luật và cải cách hành chính, các Bộ, đặc biệt là nhóm có chức năng và nhiệm vụ gắn với các hoạt động kinh doanh, đã có những chuyển biến tích cực trong thực hiện chức năng xây dựng và thi hành pháp luật kinh doanh của mình theo hướng thông thoáng hơn, công bằng và tự do hơn, bám sát yêu cầu thực tiễn, hướng tới mục tiêu phát triển bền vững.

Mặc dù vậy, trên thực tế, hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ vẫn còn nhiều điểm cần được cải thiện. Cộng đồng doanh nghiệp vẫn còn nhiều kỳ vọng chính đáng mà các Bộ chưa đáp ứng được một cách thích hợp. Nền kinh tế, vì vậy, vẫn còn bị níu kéo một phần bởi những rào cản pháp lý hoặc là bất hợp lý trong quy định, hoặc là không thuận lợi trong thi hành.

Chỉ số Hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ (Ministerial Effectiveness Index - gọi tắt là **MEI**) là nỗ lực từ phía cộng đồng doanh nghiệp nhằm giúp các Bộ xác định đúng và trúng những vấn đề đang còn bất cập trong quá trình xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh, tìm hiểu nguyên nhân của những bất cập này, từ đó có định hướng thích hợp nhằm cải thiện hiệu quả của hoạt động quan trọng này.

MEI đưa ra đánh giá cụ về tổng thể cũng như về các khía cạnh khác nhau trong chất lượng và hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ dựa trên kết quả **khảo sát cảm nhận của các HHDN**.

Phần dưới đây giới thiệu cụ thể hơn về các nội dung chi tiết của Chỉ số này.

I. Mục tiêu của MEI

Lâu nay người dân, doanh nghiệp và báo chí vẫn nói tới những bất cập trong hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh thông qua những vụ việc, những sự kiện cụ thể. Những đánh giá này có thể là chính xác trong tình huống cụ thể, mặc dù vậy một vài sự kiện có thể không mang tính đại diện cho toàn bộ hoạt động liên quan của các Bộ liên quan, và những đánh giá từ một nhóm nhỏ có thể không thể hiện cảm nhận của số đông liên quan. Những đánh giá này, vì vậy, mang tính rời rạc, thiếu hệ thống, thiếu chính xác. Nếu chỉ dựa vào điều này, những nỗ lực cải cách nhằm hoàn thiện hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ có thể chưa đi đúng trọng tâm cần thiết, thiếu tính hệ thống, đồng bộ, từ đó chưa đạt hiệu quả mong muốn.

Chỉ số Hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ (MEI) là Chỉ số được xây dựng nhằm đưa ra bức tranh tổng thể về hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của 14 Bộ có chức năng, nhiệm vụ gắn với doanh nghiệp theo một phương pháp hệ thống và đáng tin cậy.

Dựa vào MEI, Nhà nước, xã hội cũng như các Bộ có thể nhận biết một cách đầy đủ, hệ thống hơn thực trạng về hiệu quả hoạt động pháp luật về kinh doanh (từ soạn thảo đến thi hành) của các Bộ liên quan để từ đó có các biện pháp thích hợp nhằm tiếp tục phát huy những mặt tích cực, cải thiện những khía cạnh còn hạn chế trong quá trình xây dựng và thi hành pháp luật. Từ đó, MEI góp phần cùng Nhà nước và xã hội xây dựng một môi trường chính sách, pháp luật hiệu quả hơn, thuận lợi hơn cho cộng đồng doanh nghiệp đồng thời nâng cao hiệu lực của pháp luật, hiệu quả quản lý của Nhà nước, từ đó góp phần cải thiện khả năng cạnh tranh của Việt Nam trong hội nhập kinh tế quốc tế.

Để đạt được mục tiêu tổng thể nói trên, MEI hướng tới các mục tiêu cụ thể sau đây:

- Định lượng mức độ hiệu quả trong hoạt động của các Bộ ở từng khía cạnh cụ thể, từng hoạt động cụ thể của quá trình xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh; chỉ ra khía cạnh nào, hoạt động nào, của Bộ nào còn chưa tốt, chưa được đánh giá cao và ở mức độ nào;
- Tìm hiểu, lý giải các nguyên nhân làm nên ưu điểm, nhược điểm của mỗi Bộ qua đánh giá cảm nhận của các HHDN ở mỗi hoạt động cụ thể trong quá trình xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh;

- Trong trường hợp có thể, phân tích các thực tiễn tốt, các vấn đề bất cập trong hoạt động liên quan của các Bộ, có khuyến nghị, đề xuất thích hợp để các Bộ có thể học tập lẫn nhau, từ đó mỗi Bộ có phương án phát huy, cải thiện hợp lý trong hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam.

II. Các nội dung của MEI

1. Chỉ số đánh giá thông qua cảm nhận

Chỉ số MEI được xây dựng chủ yếu dựa trên cơ sở điều tra cảm nhận của các HHDN (giá trị đánh giá từ cảm nhận chiếm 95% tổng giá trị Chỉ số MEI). Cụ thể, các HHDN sẽ bằng quan niệm, kỳ vọng và trải nghiệm thực tế của mình để đánh giá mức độ hiệu quả trong hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ. Những đánh giá này, vì vậy, thuần túy là những cảm nhận chủ quan, không dựa trên thống kê số liệu hay các bằng chứng cụ thể và định lượng chính xác về mức độ hiệu quả trong hoạt động của các Bộ.

Một phần nhỏ của MEI (5% giá trị Chỉ số MEI) được xác định dựa trên dữ liệu khách quan: tỷ lệ các dự thảo VBQPPL có liên quan đến doanh nghiệp và/hoặc hoạt động kinh doanh mà các Bộ lấy ý kiến VCCI trong năm 2010.

2. Chỉ số đánh giá thông qua điều tra hiệp hội doanh nghiệp

Chỉ số MEI được xây dựng dựa trên điều tra các hiệp hội doanh nghiệp (sau đây viết tắt là HHDN) hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm tất cả các tổ chức, đơn vị (i) tập hợp và/hoặc đại diện cho một nhóm các doanh nghiệp hoặc tổ chức kinh tế, cá nhân kinh doanh và (ii) ở cấp trung ương và cấp tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương. Với cách hiểu này, các chủ thể được điều tra có thể có nhiều tên gọi khác nhau, miễn là đáp ứng được 02 tiêu chí nói trên.

Trên thực tế, MEI được triển khai trên cơ sở điều tra tất cả các đơn vị thỏa mãn 02 tiêu chí trên mà VCCI biết được. Cụ thể, có 411 HHDN được nhận diện (có tên, địa chỉ liên lạc) và được điều tra toàn bộ (không chọn mẫu đại diện), bao gồm:

- 150 Hiệp hội
- 135 Các Hội/Tổng hội/Liên đoàn
- 64 Liên minh hợp tác xã
- 62 Đoàn luật sư

3. Chỉ số đánh giá về hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ ở các khía cạnh mà HHDN có thông tin để đánh giá

Hoạt động liên quan đến pháp luật, bao gồm soạn thảo, ban hành các quy định pháp luật dưới hình thức các VBQPPL và thi hành các VBQPPL đó là mảng hoạt động chủ yếu của tất cả các Bộ. Rà soát các Nghị định liên quan của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ của 14 Bộ được lựa chọn điều tra cho

thấy trừ Bộ Tư pháp (có thêm các chức năng pháp luật đặc thù khác), tất cả các Bộ đều có quy định với nội dung gần như giống nhau về chức năng liên quan đến xây dựng và thi hành pháp luật trong 4 đến 6 mục đầu tiên của các Nghị định liên quan.

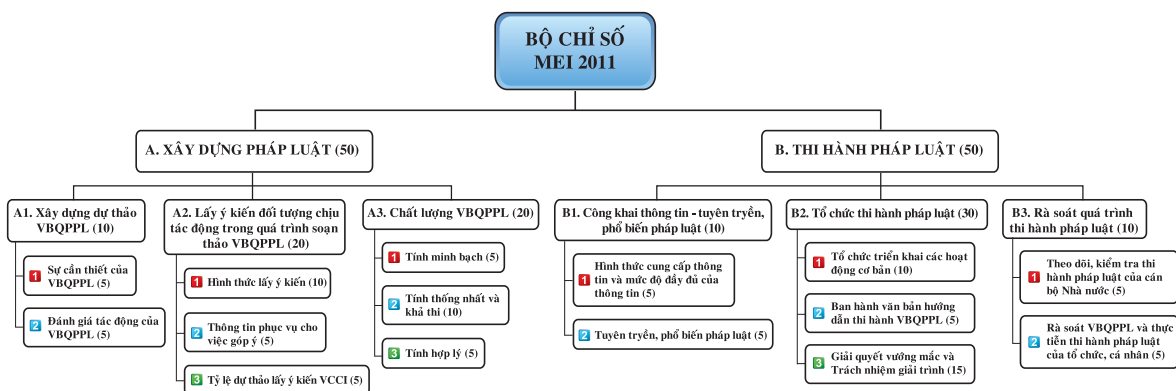
Hoạt động pháp luật về kinh doanh trong MEI được hiểu là hoạt động xây dựng và thi hành các luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH), nghị định, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư và thông tư liên tịch về doanh nghiệp và hoạt động kinh doanh, được các Bộ liên quan ban hành hoặc soạn thảo và thi hành trong phạm vi chức năng và nhiệm vụ của mình.

MEI chỉ thực hiện việc đánh giá các hoạt động pháp luật về kinh doanh của các Bộ ở các khía cạnh mà chủ thể đánh giá (là các HHDN) có hoặc được suy đoán là phải có thông tin về hoạt động của các Bộ.

Cụ thể, MEI được xây dựng dựa trên 06 Chỉ số thành phần. Mỗi Chỉ số thành phần là đánh giá về một nhóm các hoạt động xây dựng, thi hành pháp luật có tính chất tương tự nhau (gọi là các chỉ tiêu), bao gồm:

- Xây dựng dự thảo VBQPPL
- Lấy ý kiến đối tượng chịu tác động khi soạn thảo VBQPPL
- Chất lượng VBQPPL
- Công khai thông tin và tuyên truyền, phổ biến pháp luật
- Tổ chức thi hành pháp luật
- Rà soát, kiểm tra, tổng kết thi hành pháp luật

Dưới đây là Bộ các Chỉ số thành phần, Chỉ tiêu và điểm số tương ứng của MEI 2011:



Với mỗi Chỉ số thành phần và chỉ tiêu, thang điểm cho các lựa chọn được xếp theo 5 bậc (Rất tốt – Tốt – Bình thường – Kém – Rất kém). Trong đó, mức Bình thường được xem là mức mà các Bộ thực hiện đúng/đủ nghĩa vụ theo quy định của pháp luật liên quan. Các mức dưới Bình thường tương ứng với việc các Bộ chưa đảm bảo được nghĩa vụ của mình và/hoặc với hiệu quả thấp. Các mức trên Bình thường cho thấy các Bộ thực hiện các nghĩa vụ với hiệu quả khá, tốt.

4. Chỉ số đánh giá hiệu quả hoạt động pháp luật của 14 Bộ có liên quan chặt chẽ nhất đến doanh nghiệp (và hoạt động kinh doanh)

Trên thực tế, với tính chất là các bộ phận cấu thành của Chính phủ - Cơ quan hành pháp và hành chính thống nhất, hoạt động của tất cả các Bộ đều có liên quan đến nhau và có ảnh hưởng đến nền kinh tế, và từ đó tác động đến hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh.

Mặc dù vậy, do đặc thù riêng, có những Bộ có hoạt động gắn kết ít hơn với hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh thông thường (ví dụ Bộ Quốc phòng, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao); có những Bộ có thể có tác động đến hoạt động của doanh nghiệp nhưng ở mức độ rất hạn chế, mang tính thủ tục là chủ yếu (ví dụ Bộ Công an, Thanh tra Chính phủ); trong khi đó nhiều Bộ khác lại có ảnh hưởng nhiều hơn đến sự hình thành, hoạt động và chấm dứt kinh doanh của doanh nghiệp.

Là chỉ số đánh giá hiệu quả hoạt động pháp luật về kinh doanh của các Bộ, MEI chỉ tập trung vào các Bộ có hoạt động này ở mức đáng kể, cụ thể:

- Có ảnh hưởng, tác động đến điều kiện gia nhập thị trường của một hoặc nhiều nhóm doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh;
- Có ảnh hưởng, tác động đến điều kiện kinh doanh và tồn tại của doanh nghiệp, tổ chức kinh tế, điều kiện kinh doanh/hành nghề và hoạt động kinh doanh của cá nhân kinh doanh; và/hoặc
- Có ảnh hưởng, tác động đến lợi nhuận, lợi ích và triển vọng kinh doanh của doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh.

Sau khi tham khảo ý kiến của các Hiệp hội, doanh nghiệp, các chuyên gia, Nhóm Nghiên cứu đã quyết định thực hiện việc đánh giá thông qua Chỉ số MEI 2011 hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của 14 Bộ như dưới đây:

1	Bộ Công Thương
2	Bộ Giao thông vận tải
3	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
4	Bộ Khoa học và Công nghệ
5	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
6	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
7	Bộ Tài chính
8	Bộ Tài nguyên và Môi trường
9	Bộ Thông tin và Truyền thông
10	Bộ Tư pháp
11	Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch
12	Bộ Xây dựng
13	Bộ Y tế
14	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

PHẦN THỨ HAI

TỔNG QUAN VỀ KẾT QUẢ MEI 2011

I. MEI 2011 – Về các hiệp hội doanh nghiệp tham gia chấm điểm các Bộ

MEI 2011 là Chỉ số Hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của 14 Bộ năm 2010. Báo cáo MEI 2011 là báo cáo năm đầu tiên của MEI theo phương pháp và cách tiếp cận như đã trình bày trong Phần thứ nhất của Báo cáo này.

Cụ thể, MEI 2011 đánh giá hiệu quả hoạt động soạn thảo và/hoặc ban hành các luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH), nghị định, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư và thông tư liên tịch về doanh nghiệp và hoạt động kinh doanh trong năm 2010 cũng như hoạt động tổ chức triển khai thi hành các VBQPPL liên quan đến doanh nghiệp thuộc phạm vi chức năng, thẩm quyền quản lý của 14 Bộ trong năm này.

MEI 2011 được xây dựng chủ yếu (95%) dựa trên việc điều tra cảm nhận của tất cả các hiệp hội doanh nghiệp (hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm các hội, hiệp hội, hội liên hiệp, liên minh, liên đoàn, đoàn... tập hợp và đại diện cho các doanh nghiệp, các loại hình tổ chức kinh tế và/hoặc cá nhân kinh doanh) cấp trung ương, vùng/liên tỉnh và cấp tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương đang hoạt động và được biết tới tại thời điểm điều tra.

Con số thống kê mà Nhóm Nghiên cứu có được từ tất cả các nguồn về tổng số hiệp hội này trên toàn quốc là 411. Tất cả đã được điều tra phục vụ MEI 2011, vì vậy, trong điều tra này vấn đề chọn mẫu không được đặt ra.

Về tỷ lệ phản hồi và mức độ đại diện cho cộng đồng doanh nghiệp

MEI 2011 đã nhận được trả lời điều tra từ 207 HHĐN, đạt tỷ lệ phản hồi 50,36%. Đối với một điều tra cảm nhận về các vấn đề thể chế thực hiện đối với các chủ thể là doanh nghiệp hoặc hiệp hội doanh nghiệp, đây được xem là một tỷ lệ tương đối cao.

207 hiệp hội này đại diện cho 419.641 doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh (sau đây tất cả sẽ được gọi chung là “doanh nghiệp”)¹.

Với tỷ lệ phản hồi và số lượng doanh nghiệp hội viên mà các HHDN này đại diện, MEI có thể xem là tiếng nói, quan điểm của một bộ phận không nhỏ trong cộng đồng doanh nghiệp Việt Nam.

Về mức độ đại diện của các HHDN phản hồi trong tổng số HHDN

Có 89 HHDN tham gia MEI 2011 (chiếm 43% tổng số phản hồi) là các hiệp hội cấp trung ương/vùng/liên tỉnh (sau đây gọi là hiệp hội trung ương). Các hiệp hội cấp tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi là hiệp hội địa phương) chiếm 57% tổng lượng phản hồi, với 118 HHDN. Phân bố tỷ lệ phản hồi giữa hai nhóm này trong MEI 2011 hơi lệch so với phân bố thực tế về số lượng giữa hiệp hội trung ương (33,82%) và Hiệp hội địa phương (66,18%). Mặc dù vậy, mức chênh lệch này được xem là không đáng kể (chưa tới 10%) và phản ánh một thực tế bình thường là các hiệp hội trung ương có xu hướng quan tâm nhiều hơn đến các hoạt động khảo sát, điều tra liên quan đến vấn đề thể chế, vĩ mô hơn các hiệp hội địa phương.

Bên cạnh đó, 116 HHDN phản hồi (chiếm 56,04% tổng số phản hồi) là các hiệp hội chuyên ngành (với các thành viên hoạt động trong một hoặc một số lĩnh vực kinh doanh nhất định), 43,96% tổng số phản hồi còn lại là của 91 HHDN tổng hợp (với các hội viên hoạt động trong nhiều lĩnh vực ngành nghề khác nhau). Tỷ lệ này gần như tương đương với phân bố số lượng thực tế giữa các hiệp hội tổng hợp và chuyên ngành được biết đến trên toàn quốc (44,28% và 55,72%).

Với những số liệu này, có thể nói các HHDN tham gia phản hồi MEI 2011 phản ánh khá sát bức tranh chung về các HHDN trong nền kinh tế.

Về mức độ đại diện của các HHDN cho các lĩnh vực kinh tế

Liên quan đến các lĩnh vực hoạt động kinh doanh của các HHDN chuyên ngành tham gia điều tra MEI, thống kê cho thấy các HHDN này có hội viên đang hoạt động trong hầu hết các ngành nghề kinh tế quốc dân (17/21 ngành nghề trong nền kinh tế quốc dân², 04 ngành nghề không có HHDN chuyên ngành tham gia phản hồi MEI là những lĩnh vực ngành nghề tương đối mờ nhạt từ góc độ kinh tế³) và vì vậy có thể xem là MEI có sự tham gia của các HHDN chuyên ngành thuộc tất cả các ngành nghề kinh doanh trong nền kinh tế quốc dân.

Điều này, cùng với thực tế là các HHDN tổng hợp có các hội viên kinh doanh trong nhiều ngành nghề khác nhau, MEI 2011 thể hiện tiếng nói của cộng đồng doanh nghiệp ở tất cả các ngành nghề trong nền kinh tế Việt Nam.

1. Con số này không tính những hội viên của Hiệp hội là hội viên liên kết (kể cả khi nhóm này có thể bao gồm một số doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh nhưng không đủ điều kiện làm hội viên chính thức) và các loại hội viên khác (ví dụ hội viên thông tấn, hội viên danh dự...) bởi nhóm này có thể bao gồm các chủ thể không kinh doanh, tức là không phải đối tượng điều tra của MEI.

2. Theo Quyết định số 10/2007/QĐ-TTg ngày 23/1/2007 của Thủ tướng Chính phủ Ban hành hệ thống ngành kinh tế của Việt Nam.

3. Các lĩnh vực ngành nghề không có HHDN tham gia phản hồi MEI 2011 bao gồm (i) hoạt động của các tổ chức chính trị-xã hội, quản lý nhà nước; (ii) các hoạt động trợ giúp xã hội; (iii) hoạt động giúp việc, tự làm để tiêu dùng trong hộ gia đình; (iv) hoạt động của các tổ chức, cơ quan quốc tế.

Về kinh nghiệm của các HHDN tham gia MEI 2011

97% số HHDN tham gia phản hồi được thành lập năm 2009 trở về trước, tức là có ít nhất khoảng 2-3 năm hoạt động. Như vậy, hầu hết trong số họ suy đoán là có đủ điều kiện về thời gian để đưa ra những đánh giá “điềm tĩnh” về hiệu quả hoạt động pháp luật năm 2010 của các Bộ (bởi đã có ít nhất khoảng một năm kinh nghiệm hoạt động trước đó, và cũng có độ lùi thời gian một năm sau đó để nhìn nhận vấn đề một cách toàn diện hơn, hợp lý hơn).

Đặc biệt, với 50% số HHDN trả lời có kinh nghiệm hoạt động ít nhất 10 năm (thành lập trước 2001), có lý do để hy vọng rằng đánh giá của các HHDN này là “biết người biết ta” trên cơ sở những trải nghiệm qua một giai đoạn kinh tế đầy biến động của Việt Nam, với những kỳ vọng dựa trên thực tế khách quan của Việt Nam.

Đáng chú ý là có tới 184 HHDN (chiếm 89% tổng số phản hồi) thực hiện hoạt động tư vấn, đại diện, bảo vệ lợi ích hội viên trong các vấn đề chính sách pháp luật một cách thường xuyên, 137 HHDN (tương đương 66%) trực tiếp tham gia vào quá trình xử lý, giải quyết các vướng mắc pháp lý của hội viên (chứ không chỉ đơn thuần là tiếp nhận phản ánh của các hội viên). Điều này cho Nhóm Nghiên cứu thêm niềm tin rằng các HHDN đưa ra đánh giá dựa trên những thông tin và kinh nghiệm thực tế nhất định của họ.

Cá nhân thay mặt HHDN trả lời Phiếu khảo sát MEI 15% là Chủ tịch HHDN, 58% là Tổng thư ký HHDN hoặc cấp cao hơn, 80% là phụ trách cấp phòng trở lên. Số liệu này cho thấy hầu hết các câu trả lời cho điều tra MEI là từ những người có trách nhiệm trong HHDN. Trên thực tế, nhiều HHDN đã tổ chức lấy ý kiến doanh nghiệp thành viên hoặc họp Ban chấp hành, Ban lãnh đạo để thảo luận, trả lời MEI một cách chính xác nhất có thể.

II. MEI 2011 – Những phát hiện cơ bản về các Bộ

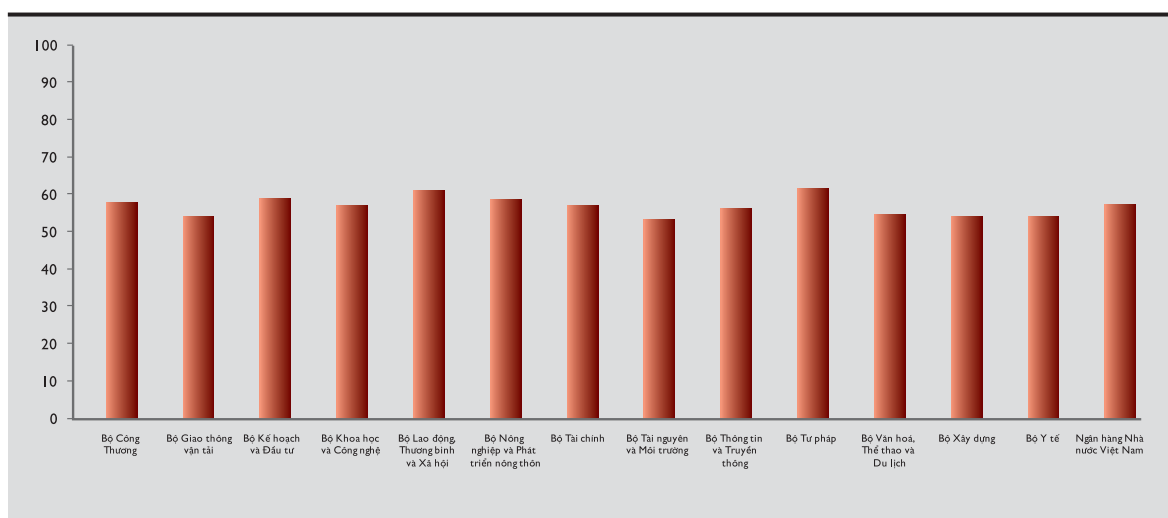
Tổng hợp kết quả (i) đánh giá cảm nhận của 207 HHDN và (ii) dữ liệu cứng về việc các Bộ lấy ý kiến cộng đồng doanh nghiệp thông qua VCCI, MEI 2011 đã cho những phát hiện khá cơ bản về bức tranh hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của 14 Bộ có mối liên quan chặt chẽ tới doanh nghiệp.

I. Không có Bộ yếu kém - Không có Bộ khá, tốt

Trên thang điểm tổng cộng là 100, với tất cả các lĩnh vực đánh giá được xếp loại chủ yếu theo 5 nhóm (với các tên gọi về mức độ khác nhau, ví dụ mức độ “tốt”, “thường xuyên”, “hiệu quả”, “đầy đủ”, “hài lòng”, “đồng ý”... nhưng có ý nghĩa tương tự nhau về mức độ hiệu quả) bao gồm *Rất tốt (80%-100%)*, *Tốt (60%-80%)*, *Trung bình (40%-60%)*; *Thấp (20%-40%)*, *Rất thấp (0%-20%)*, kết quả MEI 2011 cho thấy tất cả 14 Bộ đều có điểm tổng hợp nằm ở nửa trên của nhóm trung bình, trong khoảng 50 đến 60 trong tổng số 100 điểm.

Cụ thể, Bộ đạt điểm thấp nhất là 51,37 điểm/100 điểm, Bộ đạt điểm cao nhất là 59,01 điểm/100 điểm, 12 Bộ còn lại có số điểm nằm trong khoảng giữa 2 điểm nói trên, với điểm trung bình của tất cả các Bộ là 54,53 điểm.

HÌNH 1: Kết quả tổng hợp Chỉ số MEI 2011 của các Bộ



Với kết quả này, có thể thấy, trong mắt các HHDN, và qua đó là cộng đồng doanh nghiệp nói chung, hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ được xếp ở mức “vừa phải”, không tốt không xấu.

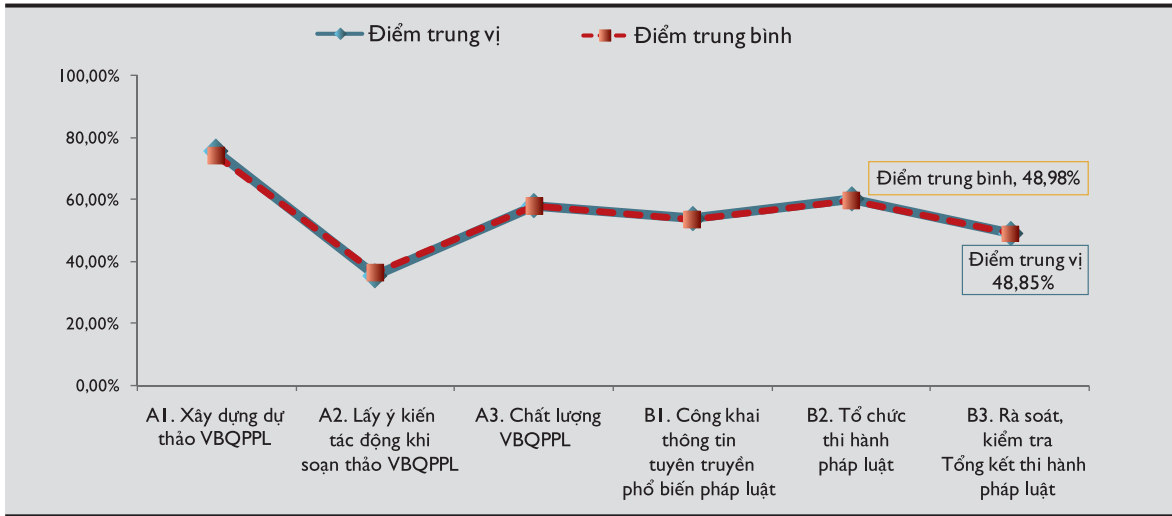
Với việc chỉ chấm điểm các Bộ từ 5 đến 6 điểm trên thang điểm 10, các HHDN đã ghi nhận những kết quả nhất định của các Bộ trong hoạt động pháp luật nhưng chưa nhìn thấy ở các Bộ những nỗ lực vượt lên trên những nghĩa vụ thông thường, chưa tìm ra được ở các Bộ những cố gắng để hoàn thiện và để khiến cho công việc của mình hiệu quả hơn trong khả năng có thể. Cũng như trong tất cả các hoạt động khác, hoạt động pháp luật của các Bộ có thể được thực hiện theo những phương thức, thái độ, tính tích cực, nhiệt thành, kịp thời và linh hoạt khác nhau, và rõ ràng với đánh giá tại MEI 2011, HHDN cho rằng các Bộ đã chưa thực hiện các hoạt động pháp luật tốt như mong muốn. Một nền kinh tế có thể tồn tại được với các cơ quan quản lý đáp ứng được những điều kiện “đủ” trong chức năng, nhiệm vụ của mình. Nhưng nền kinh tế đó khó có thể phát triển, bền vững và thịnh vượng nếu các cơ quan quản lý chưa thực hiện các chức năng, nhiệm vụ đó một cách hiệu quả.

Với một đất nước đang trong giai đoạn hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng, trước những quy luật thị trường và cạnh tranh nhiều đòi hỏi khắc nghiệt, trong bối cảnh quản lý kinh tế vĩ mô ngày càng trở nên phức tạp và nhiều biến động, mức độ hiệu quả “trung bình đều” của các Bộ, những “người” thiết kế và duy trì môi trường kinh doanh cho nền kinh tế, là điều gây nhiều băn khoăn.

Tóm lại, kết quả tổng hợp của MEI 2011 cho thấy các Bộ năm 2010 có thể đã thực hiện đủ các chức năng, nhiệm vụ của mình nhưng chắc chắn các Bộ chưa thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ đó. Hiệu quả hoạt động pháp luật của các Bộ còn ở khoảng cách rất xa so với kỳ vọng và vì vậy các Bộ còn rất nhiều việc phải làm để nâng cao hiệu quả ở nhóm hoạt động quan trọng này.

2. Không có Bộ tụt hậu – Không có Bộ nổi trội

Với kết quả toàn bộ 14 Bộ được đánh giá đều có điểm tổng hợp nằm trong khoảng chênh lệch 10 điểm (xét trong thang điểm 100), thuộc cùng một “nấc thang” hiệu quả (trung bình), mức chênh lệch giữa Bộ đạt điểm cao nhất với Bộ đạt điểm thấp nhất là 7,64 điểm, điểm trung bình và điểm trung vị gần như trùng nhau (lần lượt là 54,53 và 54,42 điểm), có thể thấy điểm số MEI 2011 của các Bộ rất sát nhau, gần như liền nhau trên Bảng xếp hạng.

HÌNH 2: Điểm trung bình và trung vị của các Chỉ số thành phần MEI 2011

Điều này đồng nghĩa với việc theo nhìn nhận của các HHDN, không có Bộ nào ở diện “cá biệt”, nhưng cũng không có Bộ nào làm được điều khác biệt tích cực vượt trội so với các Bộ khác.

Kết luận này có thể là đúng ngay cả với các Bộ có điểm số thấp nhất và cao nhất. Với các Bộ thuộc nhóm топ đầu, có thể nhận thấy đây đa số là các Bộ mà hoặc là lĩnh vực hoạt động pháp luật rộng, tác động chung đến cùng lúc tất cả các doanh nghiệp nhưng ở mức độ hạn chế hoặc theo một khung khổ chung (ví dụ Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Bộ Kế hoạch và Đầu tư) hoặc nếu có tác động đến nhóm doanh nghiệp cụ thể thì cũng tương đối nhỏ (ví dụ Bộ Tư pháp). Trong khi các Bộ thuộc nhóm cuối lại là những Bộ mà tính chất hoạt động pháp luật có gắn chặt chẽ tới lợi ích trực tiếp của một số lớn các doanh nghiệp (ví dụ Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Xây dựng) hoặc lĩnh vực hoạt động có tác động mạnh, lan tỏa tức thời đến toàn xã hội cũng như tâm lý chung của nhiều tầng lớp nhân dân (ví dụ Bộ Giao thông vận tải). Với tính chất như vậy, việc các Bộ nhóm trên có điểm số nhỉnh hơn một chút (từ 4,43% đến 7,64%) so với các Bộ nhóm dưới cũng là điều dễ hiểu, và do đó khó có thể xem là giữa hai nhóm này có sự khác biệt đáng kể và rõ ràng về hiệu quả hoạt động pháp luật.

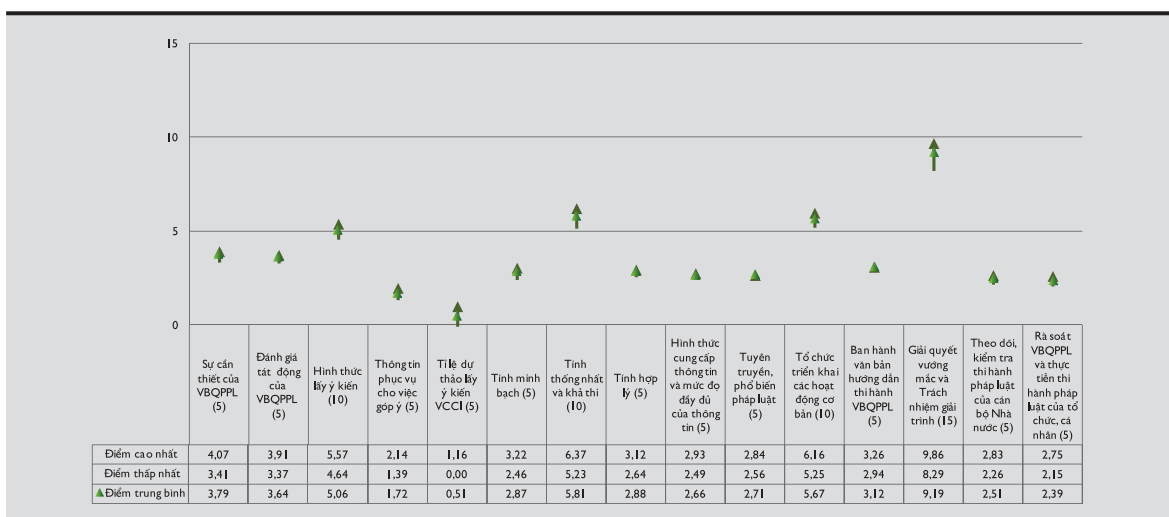
Điểm đặc biệt là hiện tượng các Bộ dàn hàng ngang trong hiệu quả hoạt động pháp luật không chỉ xảy ra ở Chỉ số tổng hợp MEI 2011, nó được duy trì hầu như trong tất cả các Chỉ số thành phần của MEI – các nhóm hoạt động pháp luật cơ bản, với khoảng chênh lệch rộng nhất giữa Bộ có điểm số cao nhất và Bộ có điểm số thấp nhất cũng chỉ là 12,15% (hoạt động lấy ý kiến doanh nghiệp) và hẹp nhất là 6,62% (hoạt động phổ biến, tuyên truyền pháp luật). So sánh trung bình thì khoảng cách này rộng hơn ở mảng hoạt động xây dựng pháp luật (16,45%) so với mảng hoạt động thi hành pháp luật (7,77%). Nếu lấy mốc 20% cho sự thay đổi về thang bậc (trong 5 thang bậc hiệu quả của MEI) thì không có Chỉ số thành phần nào mà Bộ đứng đầu trên Bộ đứng cuối một thang bậc về hiệu quả hoạt động.

Nhìn sâu hơn một chút vào các biên độ chênh lệch Max (Bộ có điểm số cao nhất) và Min (Bộ có điểm số thấp nhất) ở mỗi chỉ tiêu, Nhóm Nghiên cứu nhận thấy ở cả mảng xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật, biên độ chênh lệch Min-Max tương đối logic. Ví dụ, chỉ tiêu có biên độ chênh lệch Max-Min giữa các Bộ lớn nhất trong mảng xây dựng pháp luật là “tính minh bạch của nội dung VBQPPL”⁴, ở mảng thi hành pháp luật

4. Không tính đến biên độ chênh lệch của chỉ số “tần suất lấy ý kiến VCCI cho các dự thảo VBQPPL có liên quan đến doanh nghiệp” bởi chỉ số này được xây dựng trên dữ liệu cứng (khách quan), và vì vậy không phải là đối tượng để xem xét tính hợp lý của kết quả như các chỉ số khác trong MEI (dựa trên cảm nhận chủ quan).

là “trách nhiệm giải trình – cách thức chịu trách nhiệm đối với các vấn đề lớn phát sinh”. Trên thực tế, đây đều là những hoạt động có tính “bề nổi” cao (được nêu nhiều qua các phương tiện thông tin đại chúng) hoặc có tính chất tương đối rõ ràng, dễ đánh giá hơn các hoạt động khác của các Bộ, và vì vậy khi chấm điểm về các chỉ tiêu này các HHDN có thể có quan điểm rõ ràng hơn giữa các Bộ. Giải thích này cũng đồng thời phù hợp với hai trường hợp chỉ tiêu có biên độ chênh lệch Max-Min giữa các Bộ nhỏ nhất: “thời hạn dành cho việc góp ý dự thảo VBQPPL” và “hình thức tuyên truyền phổ biến pháp luật”. Ở cả hai chỉ tiêu này, quy định của pháp luật (áp dụng chung cho tất cả các Bộ) là tương đối rõ ràng và khả năng lựa chọn phương thức thực hiện không lớn, và vì vậy suy đoán là giả sử các Bộ đều tuân thủ đúng pháp luật thì biên độ chênh lệch về điểm số giữa các Bộ sẽ không quá cách biệt.

HÌNH 3: Điểm cao nhất và điểm thấp nhất của các Chỉ tiêu trong MEI 2011



Có thể thấy từ kết quả “hàng ngang” trong hiệu quả hoạt động pháp luật về kinh doanh của các Bộ từ MEI 2011 một số thông điệp:

- Thứ nhất, một Chính phủ với một hệ thống các Bộ có sự vận hành đồng đều là một điều đáng ghi nhận. May mắn là “hàng ngang” này của các Bộ năm 2010 không phải là hàng ngang của những cái “xấu đều”. Mặc dù vậy, một “hàng ngang trung bình” không phải là một thực tế được mong đợi;
- Thứ hai, sự “dàn hàng ngang” về hiệu quả hoạt động pháp luật của các Bộ khiến việc khai thác MEI 2011 ở khía cạnh “thứ hạng” hầu như ít ý nghĩa. Việc nêu một Bộ nào đó đứng ở thứ hạng nào đó trong MEI 2011 hầu như không đồng nghĩa với việc Bộ đó có hiệu quả hoạt động pháp luật tốt hơn hẳn so với các Bộ ở thứ hạng thấp hơn nhiều bậc, cũng không có nghĩa Bộ đó kém xa so với Bộ ở thứ hạng đầu tiên. Thay vào đó, MEI cần được nhìn nhận ở những điểm thực chất, trong từng hoạt động pháp luật cụ thể của các Bộ để từ đó có những phân tích và giải pháp để các Bộ có thể tự cải thiện hiệu quả hoạt động của mình. Chỉ khi các Bộ thực sự có hành động đột phá trong vấn đề này, việc xếp hạng mới thực sự có ý nghĩa.

Tóm lại, với hình ảnh các Bộ gần như dàn hàng ngang trong hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh, MEI 2011 cho thấy đây một bức tranh không tối màu, nhưng không có mảng sáng nào nổi trội. Mỗi Bộ là một mảng màu nhạt, với hiệu quả hoạt động không quá yếu nhưng cũng chưa được tốt. Tất cả các Bộ, vì vậy, đều cần nỗ lực rất nhiều, ở mọi phương diện của hoạt động pháp luật, để có thể nâng cao hiệu quả hoạt động này.

3. Việc “khó” không bỏ, việc “dễ” chưa làm

Nếu có một nghịch lý nào đó mà MEI 2011 phát hiện ra trong hiệu quả hoạt động pháp luật về kinh doanh của các Bộ thì đó là: Các Bộ được đánh giá cao hơn (trong tương quan so sánh chung) ở những hoạt động vốn được xem là khó nhưng lại bị chấm điểm thấp ở những hoạt động ít phức tạp hơn.

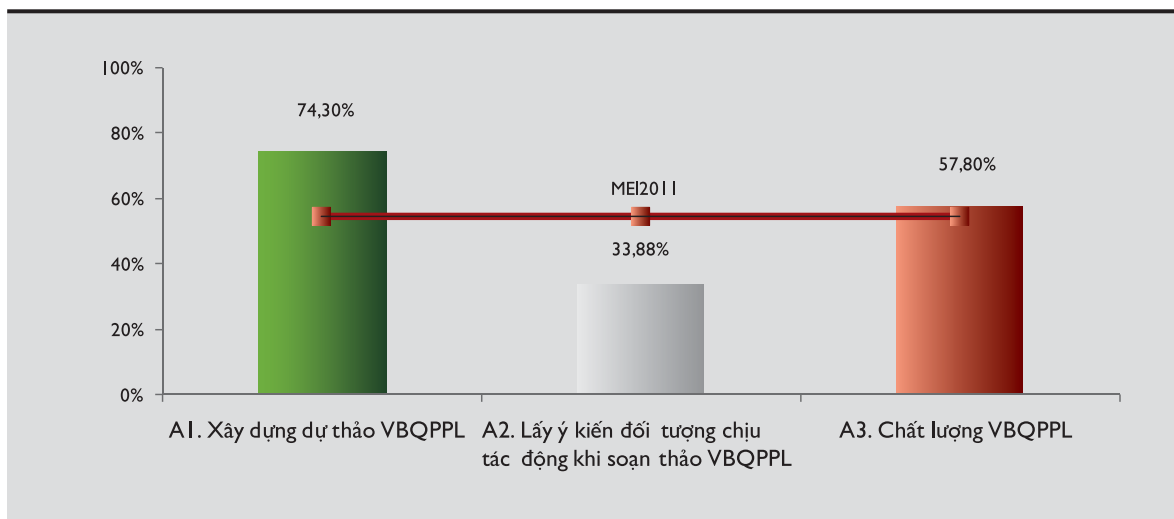
Với giả thuyết là các hoạt động xây dựng pháp luật có tính chất khác biệt so với hoạt động thi hành pháp luật, Nhóm Nghiên cứu thực hiện việc so sánh các Chỉ số thành phần của từng hai mảng hoạt động pháp luật riêng rẽ này và nhận thấy chúng cho chung một kết quả gây ngạc nhiên.

Cụ thể, với mảng hoạt động xây dựng pháp luật, Chỉ số thành phần có điểm trung bình cao nhất là “xây dựng các dự thảo VBQPPL” (với hai chỉ tiêu là “tính cần thiết của dự thảo” và “tính đầy đủ của việc đánh giá tác động dự thảo đối với các đối tượng liên quan”) - với điểm trung bình đạt 74,3% tổng điểm cho Chỉ số thành phần này. Trong cả mảng hoạt động xây dựng pháp luật thì đây được xem là hoạt động phức tạp, khó định lượng và vì vậy được suy đoán là khó đạt điểm cao. Nhưng thực tế các Bộ lại được điểm số cao nhất ở đây (đây cũng là chỉ số thành phần cho điểm cao nhất trong toàn bộ MEI 2011).

Một Chỉ số khác cũng được đánh giá là phức tạp tuy ở mức độ thấp hơn (do liên quan đến nhiều cơ quan khác chứ không chỉ các Bộ) là “chất lượng VBQPPL”, điểm trung bình cũng đạt mức tương đối (so với toàn bộ MEI 2011) là 57,80% điểm tuyệt đối của Chỉ số này.

Trong khi đó, Chỉ số liên quan đến nhóm hoạt động không đòi hỏi chuyên môn sâu, chủ yếu mang tính kỹ thuật là “lấy ý kiến cho dự thảo VBQPPL” (Chỉ số này chưa tính đến vấn đề các Bộ tiếp thu ý kiến góp ý như thế nào trong sửa đổi dự thảo VBQPPL, chỉ bao gồm hình thức, thời hạn, thông tin cho việc lấy ý kiến doanh nghiệp và lấy ý kiến VCCI) lại ở dưới mức trung bình, chỉ đạt 36,42% mức điểm tuyệt đối cho Chỉ số này. Đây đồng thời cũng là Chỉ số thành phần có điểm trung bình thấp nhất trong toàn bộ MEI 2011.

**HÌNH 4: Tỷ lệ điểm trung bình/điểm tuyệt đối các Chỉ số thành phần
Nhóm hoạt động xây dựng pháp luật**

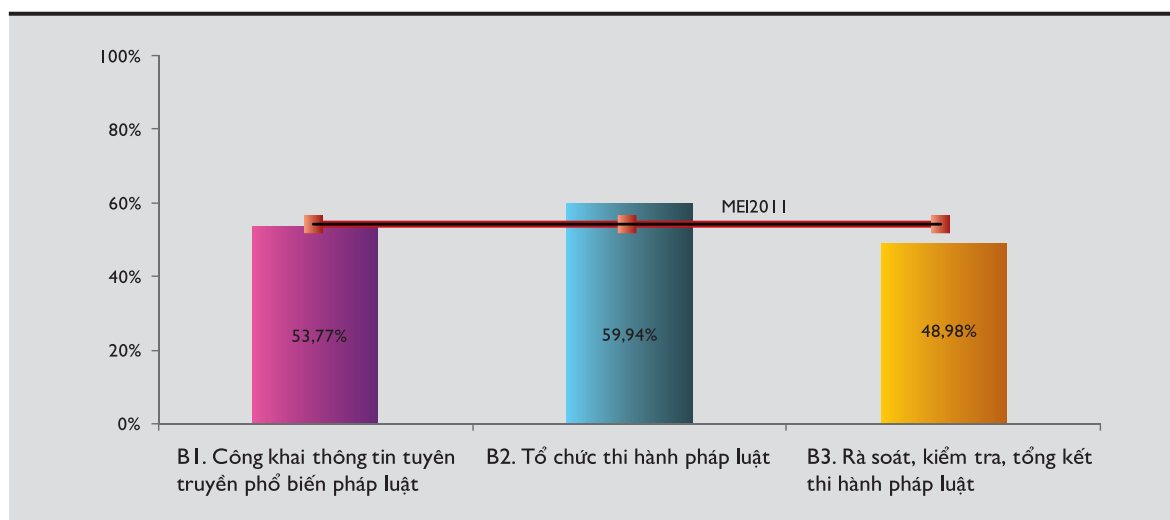


Tương tự với mảng hoạt động thi hành pháp luật, MEI 2011 cho kết quả tốt nhất ở Chỉ số thành phần “tổ chức thi hành pháp luật” (bao gồm một loạt các chỉ tiêu như xây dựng và thực hiện các kế hoạch quy hoạch phát triển ngành, thực hiện các thủ tục hành chính, kiểm tra thanh tra doanh nghiệp, phối hợp với các đơn vị, hướng dẫn thi hành pháp luật, giải quyết vướng mắc...) với điểm trung bình của tất cả các Bộ là 59,94% điểm tuyệt đối.

Một Chỉ số cho nhóm hoạt động ít phức tạp hơn - “rà soát, kiểm tra, tổng kết thi hành pháp luật”- lại có điểm số trung bình thấp nhất trong mảng này, chỉ đạt 48,98% điểm tuyệt đối cho hoạt động này.

Đặc biệt, Chỉ số nhóm hoạt động “cung cấp thông tin - tuyên truyền phổ biến pháp luật” vốn được suy đoán là hoạt động “ăn điểm” cho mảng này của các Bộ do tính chất đơn giản và không đòi hỏi nhiều chuyên môn, lại chỉ đạt điểm trung bình là 53,77% điểm tuyệt đối, tức là thấp hơn mảng “tổ chức thi hành pháp luật” vốn rất phức tạp nói trên.

**HÌNH 5: Tỷ lệ điểm trung bình/điểm tuyệt đối của các Chỉ số thành phần
Nhóm hoạt động thi hành pháp luật**



Kết quả của từng chỉ tiêu cũng khẳng định hiện tượng này. Theo kết quả MEI, các chỉ tiêu mà tất cả các Bộ (từ “tốt” nhất đến “kém” nhất) đều có điểm dưới trung bình (so với mức điểm tối đa của chỉ tiêu tương ứng) bao gồm:

- Hình thức lấy ý kiến doanh nghiệp cho các dự thảo VBQPPL
- Tần suất lấy ý kiến doanh nghiệp đối với một dự thảo VBQPPL
- Thông tin cung cấp cho công chúng khi lấy ý kiến
- Tỷ lệ lấy ý kiến VCCI đối với các dự thảo VBQPPL

Rõ ràng đây đều là những hoạt động pháp luật có ý nghĩa trong hiệu quả chung và việc thực hiện không đòi hỏi quá nhiều nguồn lực từ các Bộ. Nhưng điểm số lại thấp nhất (đặc biệt ở đây có một chỉ tiêu cụ thể được tính điểm không dựa trên cảm nhận mà là từ dữ liệu khách quan, và chỉ tiêu này cũng cho điểm theo chiều hướng tương tự như các chỉ tiêu còn lại vốn dựa trên cảm nhận chủ quan từ điều tra).

Từ kết quả này, có thể thấy các Bộ đã có sự tập trung nhất định cho những công việc được xem là phức tạp, còn nhiều vướng mắc và vì vậy đã nhận được những đánh giá tích cực hơn từ phía cộng đồng doanh nghiệp. Trong khi đó những việc đơn giản hơn, ít khúc mắc hơn, ít tốn nguồn lực hơn mặc dù rất quan trọng và có ý nghĩa với hiệu quả chung của hoạt động pháp luật của các Bộ hoặc là đã bị buông lỏng hoặc là bị bỏ qua và không đạt hiệu quả tốt.

Trên thực tế, người ta thấy những hoạt động được xem là “khó” như tổ chức thi hành pháp luật đồng thời cũng là những mảng công việc mà các Bộ có trách nhiệm bắt buộc phải thực hiện theo những cơ chế cụ thể (theo các kế hoạch, chương trình quy định) và chịu sự giám sát tương đối chặt chẽ từ các cơ quan liên quan (Quốc hội, Chính phủ, xã hội). Để đáp ứng được các đòi hỏi về kết quả, để thỏa mãn các yêu cầu về giám sát, các Bộ có động lực, có lý do để “bước phải” thực hiện các hoạt động này một cách hiệu quả hơn (trong tương quan chung với các hoạt động pháp luật khác).

Trong khi đó những việc “đơn giản” hơn như lấy ý kiến doanh nghiệp cho các dự thảo VBQPPL (không tính tới việc tiếp thu và chuyển các ý kiến này vào các dự thảo) hay công khai thông tin pháp luật lại là những mảng hoạt động ít được quan tâm hơn (về nguồn lực), hầu như không bị giám sát thường xuyên và việc thực hiện đòi hỏi một thiện chí lớn, một quan điểm cầu thị và thói quen thực hành dân chủ từ phía các cơ quan Nhà nước. Nếu chưa có một sự tích cực mang tính chủ động, một quan niệm đúng về sự phối hợp công - tư trong xây dựng và thi hành pháp luật, một nhận thức đầy đủ về quyền tham gia và quyền bình đẳng về thông tin của công chúng và doanh nghiệp, các Bộ không thể thực hiện hiệu quả những hoạt động tưởng như không khó này.

Kết quả điểm số tưởng như “ngịch lý” về hiệu quả hoạt động của các Bộ với “việc khó không bỏ, việc dễ chưa làm”, do đó, có thể xuất phát từ những lý do thực tế “hợp lý”.

Thông điệp từ kết quả này, vì vậy là rất đáng lưu ý:

- Cần có thay đổi thực sự và triệt để trong thái độ và quan niệm của các Bộ về vai trò cũng như sự phối hợp với các doanh nghiệp và các tổ chức, cá nhân trong quá trình thực hiện các hoạt động pháp luật của các Bộ. Chỉ như vậy việc chuyển đổi tính chất của quá trình xây dựng và thi hành pháp luật từ “độc quyền” (của Nhà nước) sang “dân chủ” (với sự cộng hưởng tích cực của doanh nghiệp và người dân) mới có thể trở thành hiện thực. Và, từ góc độ kỹ thuật, chỉ như vậy các hoạt động lấy ý kiến doanh nghiệp hay công khai thông tin mới thu được hiệu quả thực chất;
- Cần một cơ chế giám sát chặt chẽ hơn đối với những hoạt động pháp luật mà chỉ phụ thuộc vào sự chủ động, tích cực của các Bộ thì chưa đủ để cải thiện hiệu quả thực chất của hoạt động. Với một cơ chế giám sát tốt, các Bộ sẽ “bước” phải thực hiện trách nhiệm của mình trong các hoạt động này thay vì có quyền lựa chọn làm hay không làm, làm thực chất hay hình thức;
- Một sự đầu tư nguồn lực thích đáng hơn cho hoạt động này cho cả hai phía (các Bộ và doanh nghiệp, cộng đồng) là điều cần quan tâm. Nguồn lực là điều kiện, cũng đồng thời là động lực để quá trình này được thực hiện một cách hiệu quả hơn và thực chất hơn.

Tóm lại, MEI 2011 cho thấy một hiện trạng bất hợp lý trong hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ. Cụ thể, những nỗ lực của các Bộ, nếu có, chủ yếu tập trung vào những hoạt động pháp luật phức tạp, được đầu tư nguồn lực và bị giám sát chặt chẽ hơn mà buông lỏng các hoạt động dễ thực hiện hơn, ít tốn kém hơn, mang lại hiệu quả cao nhưng đòi hỏi sự chủ động, thiện chí và quan điểm thực sự dân chủ trong thực hiện. Điều này cho thấy để cải thiện hiệu quả hoạt động pháp luật của các Bộ, vấn đề không chỉ phụ thuộc vào việc cải thiện phương pháp, cách thức làm việc của các Bộ mà còn đòi hỏi những thay đổi đáng kể trong quan niệm và thái độ của các Bộ về vấn đề này cũng như cơ chế giám sát liên quan.

PHẦN THỨ BA

MEI 2011 NHÌN TỪ CÁC CHỈ SỐ THÀNH PHẦN

I. Chỉ số hiệu quả hoạt động xây dựng dự thảo VBQPPL

Chỉ số hiệu quả hoạt động xây dựng dự thảo VBQPPL là Chỉ số đánh giá tính cần thiết của các VBQPPL có liên quan đến doanh nghiệp mà các Bộ soạn thảo cũng như hiệu quả của hoạt động đánh giá tác động của các dự thảo VBQPPL được Bộ soạn thảo đối với các doanh nghiệp, hiệp hội theo cảm nhận của các HHDN.

Trong toàn bộ MEI 2011, đây là Chỉ số mà các Bộ được đánh giá là có hiệu quả cao nhất với điểm trung bình cho tất cả các Bộ đạt 74,3% điểm tuyệt đối cho Chỉ số thành phần này (đạt mức “hiệu quả khá” trong thang bậc 5 mức của MEI).

Đây cũng là Chỉ số duy nhất mà tất cả các Bộ đều đạt mức hiệu quả khá, với Bộ cao nhất có điểm số 79,6% điểm tuyệt đối, Bộ có điểm thấp nhất cũng đạt 67,8%.

Theo kết quả này, đa số các VBQPPL mà các Bộ soạn thảo năm 2010 được đánh giá là cần thiết để bảo đảm lợi ích của doanh nghiệp và người dân, duy trì cạnh tranh lành mạnh và trật tự xã hội. Các Bộ cũng được cho là đã tiến hành đánh giá tác động của dự thảo VBQPPL tới các doanh nghiệp trong đa số các trường hợp. Kết quả này cũng là tín hiệu cho thấy các VBQPPL vẫn là công cụ cần thiết để hoàn thiện môi trường kinh doanh ở Việt Nam và ảnh hưởng, tác động của chúng tới các doanh nghiệp đã được tính đến ở mức độ nhất định trong quá trình soạn thảo.

I. Những căn cứ đánh giá

Trong các Nghị định của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ của các Bộ, hoạt động soạn thảo các VBQPPL là nội dung được nêu đầu tiên, và vì vậy có thể xem là quan trọng nhất của các Bộ⁵.

Về nguyên tắc, theo quy định của Luật ban hành VBQPPL và các văn bản hướng dẫn thi hành, việc dự thảo các VBQPPL này của các Bộ được chia thành 02 nhóm, tính chất hoạt động và vai trò của các Bộ trong mỗi trường hợp này là không giống nhau:

- Dự thảo các VBQPPL thuộc phạm vi thẩm quyền quyết định/thông qua của các cơ quan Nhà nước cấp trên (Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ): Đối với các trường hợp này, các Bộ có nghĩa vụ soạn thảo dưới sự chỉ đạo, theo quan điểm và thẩm định/thẩm tra/điều chỉnh của các cơ quan cấp trên có thẩm quyền;
- Dự thảo các VBQPPL thuộc phạm vi thẩm quyền quyết định/ban hành của chính các Bộ, ngành (thông tư, thông tư liên tịch): Đối với các trường hợp này, các Bộ chịu trách nhiệm đối với hầu như toàn bộ quá trình soạn thảo và ban hành, với điều kiện các văn bản này đảm bảo tuân thủ các quy định tại các VBQPPL cấp cao hơn.

Trên thực tế, dù thực hiện việc dự thảo các VBQPPL ở hình thức nào thì vai trò của các Bộ cũng là cơ bản. Đối với các VBQPPL thuộc thẩm quyền ban hành của các Bộ, điều này là đương nhiên. Đối với các văn bản cấp Quốc hội, UBTWQH, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thì cho đến nay, số lượng các VBQPPL xuất phát từ sáng kiến của các tổ chức, cá nhân ngoài các Bộ (ví dụ Đại biểu Quốc hội, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, ...) và/hoặc được soạn thảo bởi các đơn vị ngoài Bộ (ví dụ Ủy ban của Quốc hội, Hội, Hiệp hội...) là rất ít.

Do đó, hiệu quả hoạt động xây dựng pháp luật của các Bộ không thể không tính đến hoạt động dự thảo VBQPPL này của các Bộ.

Cũng theo quy định của pháp luật về ban hành VBQPPL, quá trình dự thảo VBQPPL phải đảm bảo nhiều yêu cầu, trong đó đáng chú ý là việc cơ quan soạn thảo phải đảm bảo thực hiện:

- Đánh giá tình hình thực hiện pháp luật, tổng kết thực tiễn, khảo sát các quan hệ xã hội liên quan;
- Làm rõ tính cần thiết của VBQPPL, mục tiêu và các vấn đề chính sách cần giải quyết;
- Dự thảo VBQPPL với các nội dung rõ ràng về phạm vi, đối tượng điều chỉnh, các phương án chính sách nhằm xử lý những vấn đề chính sách đặt ra;
- Đánh giá các tác động tiêu cực, tích cực của các phương án chính sách trong dự thảo VBQPPL.

5. Rà soát nội dung của tất cả 14 Nghị định của Chính phủ quy định về chức năng, nhiệm vụ của các Bộ trong nhóm được đánh giá bởi MEI 2011 đều có chung các quy định về nhiệm vụ soạn thảo VBQPPL của các Bộ như sau:

"1. Trình Chính phủ dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; dự thảo nghị quyết, nghị định của Chính phủ theo chương trình, kế hoạch xây dựng pháp luật hàng năm của Bộ đã được phê duyệt và các dự án, đề án theo sự phân công của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

2. Trình Thủ tướng Chính phủ chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển dài hạn, năm năm, hàng năm của toàn ngành; các chiến lược, quy hoạch vùng trọng điểm, liên vùng, liên tỉnh và các dự án, công trình quan trọng quốc gia thuộc các ngành, lĩnh vực: nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, diêm nghiệp, thủy lợi và phát triển nông thôn trong phạm vi cả nước; các dự thảo quyết định, chỉ thị thuộc thẩm quyền ban hành của Thủ tướng Chính phủ.

3. Ban hành quyết định, chỉ thị, thông tư, tiêu chuẩn, quy chuẩn, quy trình, quy phạm, định mức kinh tế - kỹ thuật về quản lý ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ theo quy định của pháp luật; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các văn bản đó."

Tùy theo từng loại VBQPPL, thông tin về/kết quả của các hoạt động này của cơ quan soạn thảo có thể bắt buộc hoặc không bắt buộc phải công khai hay đăng tải rộng rãi. Trong khi đó, toàn bộ quá trình này được xem là hoạt động nội bộ của cơ quan soạn thảo, việc phối hợp với các đơn vị bên ngoài cơ quan soạn thảo là tùy thuộc vào ý chí chủ quan của các cơ quan soạn thảo.

Vì vậy mặc dù tất cả những hoạt động này đều rất quan trọng trong quá trình dự thảo VBQPPL, việc đánh giá hiệu quả của chúng thông qua cảm nhận của các HHDN chỉ hợp lý nếu giới hạn ở một số hoạt động cụ thể mà HHDN được xem là biết hoặc buộc phải biết về chúng.

Với hạn chế này, Nhóm Nghiên cứu khoanh vùng việc đánh giá hiệu quả hoạt động dự thảo VBQPPL của các Bộ ở 02 nhóm vấn đề, bao gồm:

- *Tính cần thiết của VBQPPL:*

Đây là nội dung có thể được đánh giá bằng cảm nhận chủ quan của HHDN mà không cần phải có thông tin về kết quả đánh giá tính cần thiết của cơ quan soạn thảo (những đánh giá mà về cơ bản là quan điểm chủ quan từ phía Bộ chịu trách nhiệm soạn thảo). Một HHDN, với tư cách là đại diện của một nhóm các doanh nghiệp hội viên được suy đoán là có đủ năng lực để đánh giá về tính cần thiết hay không cần thiết của một VBQPPL liên quan đến hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

Cũng có ý kiến cho rằng với mỗi nhóm chủ thể khác nhau, tính cần thiết của một VBQPPL được đánh giá ở những góc độ khác nhau. Ví dụ, một quy phạm pháp luật giới hạn các hoạt động của doanh nghiệp có thể được đánh giá là cần thiết bởi các cơ quan bảo vệ pháp luật, bởi người tiêu dùng, bởi xã hội nhưng rất có thể sẽ bị coi là không cần thiết từ quan điểm của doanh nghiệp vì bị hạn chế quyền. Và vì vậy việc để HHDN đánh giá từ góc độ doanh nghiệp về tính cần thiết của một VBQPPL có thể là không phù hợp.

Đây là khả năng có thể xảy ra, và để xử lý hạn chế này, Nhóm Nghiên cứu đã thiết kế Phiếu khảo sát ở câu hỏi này theo hướng giải thích và nhấn mạnh về quan niệm “tính cần thiết” của một VBQPPL nhằm “định hướng” ở mức độ nhất định cách nhìn của HHDN tham gia điều tra về một “tính cần thiết” hiểu theo nghĩa rộng, bao hàm lợi ích không chỉ của doanh nghiệp mà còn của Nhà nước và xã hội.

- *Hoạt động đánh giá tác động của dự thảo VBQPPL tới các chủ thể chịu sự điều chỉnh:*

Trong quá trình dự thảo VBQPPL, bao gồm cả hoạt động đánh giá tác động VBQPPL đối với các đối tượng liên quan, thuộc thẩm quyền của cơ quan soạn thảo, các HHDN cũng như các đơn vị khác về nguyên tắc không có đầy đủ thông tin về quá trình này.

Mặc dù vậy, với suy luận rằng với các VBQPPL liên quan đến doanh nghiệp, cơ quan soạn thảo sẽ không thể có được những đánh giá đầy đủ, đúng mức về tác động của văn bản nếu không tham vấn với doanh nghiệp và đại diện doanh nghiệp (tức là các HHDN), vì vậy các HHDN được xem là “phải” biết về hoạt động này nếu các cơ quan soạn thảo có thực hiện hoạt động này và thực hiện một cách nghiêm túc, hiệu quả. Ngoài ra, theo quy định của Luật ban hành VBQPPL và Nghị định 24/2009/NĐ-CP hướng dẫn Luật này, đối với một số loại dự thảo VBQPPL (luật, pháp lệnh...), cơ quan soạn thảo có trách nhiệm công khai thông tin về kết quả đánh giá tác động dự thảo VBQPPL. Vì vậy, đối với những trường hợp này, các HHDN suy đoán là biết về hoạt động này của các Bộ.

2. Kết quả Chỉ số

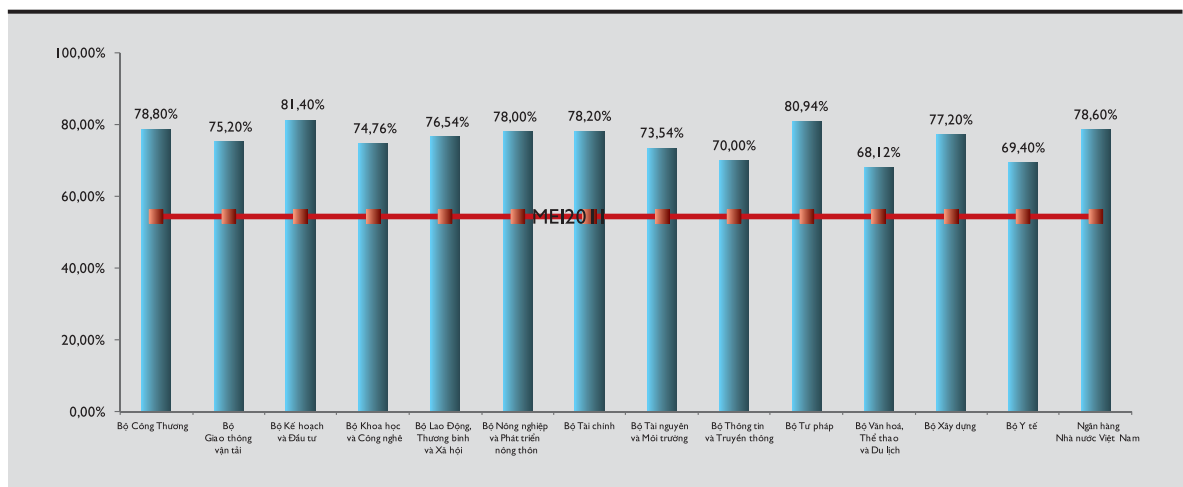
Kết quả MEI 2011 cho thấy đây là Chỉ số thành phần có điểm đánh giá trung bình cho tất cả các Bộ cao nhất trong toàn bộ Chỉ số MEI, đạt 74,3% điểm tuyệt đối (trong so sánh với trung bình chung của MEI 2011 là 54,02% thì Chỉ số thành phần này vượt trên một bậc trong thang điểm 5 bậc của MEI về hiệu quả).

Đây cũng là Chỉ số duy nhất mà tất cả các Bộ đều đạt điểm khá với Bộ cao nhất có điểm số 78,2% điểm tuyệt đối, Bộ có điểm thấp nhất cũng đạt 67,4%.

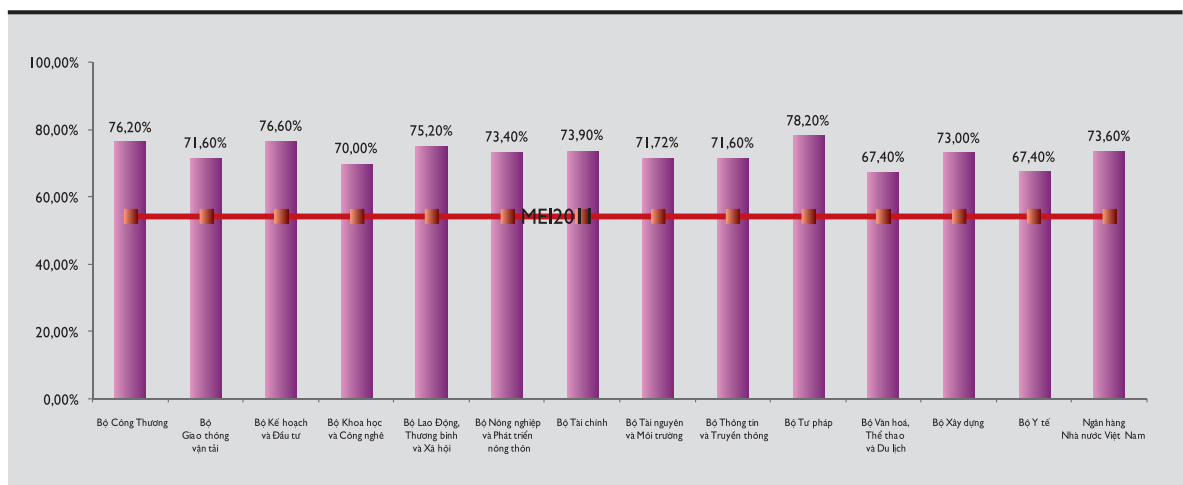
Cùng với đó, điểm trung bình của Chỉ số này (74,3% điểm tuyệt đối) gần như sát với điểm trung vị (75,4%) cho thấy việc phân bố các Bộ nhóm trên và nhóm dưới tương đối đều, và các Bộ bám rất sát nhau trong điểm số.

Trong so sánh giữa 02 chỉ tiêu của Chỉ số thành phần này, chỉ tiêu “tính cần thiết” có được đánh giá hiệu quả nhỉnh hơn một chút, với điểm trung bình là 75,76% điểm tuyệt đối, so với “hoạt động đánh giá tác động” (điểm trung bình đạt 72,84%). Sự “nhỉnh” hơn này giữa 02 chỉ tiêu cụ thể cũng thể hiện qua điểm số cụ thể của từng Bộ riêng lẻ (trừ Bộ Thông tin và Truyền thông có điểm ở chỉ tiêu “đánh giá tác động” cao hơn “tính cần thiết”).

HÌNH 6A: Điểm Chỉ tiêu về Tính cần thiết của dự thảo VBQPPL



HÌNH 6B: Điểm Chỉ tiêu về Hoạt động đánh giá tác động của dự thảo VBQPPL



Từ kết quả này, có thể thấy trong mắt các HHDN, hoạt động “dự thảo VBQPPL” của các Bộ là khá hiệu quả. Đánh giá lạc quan được dành cho không chỉ một vài Bộ mà là tất cả 14 Bộ.

Đây có thể là một kết quả gây ngạc nhiên với nhiều người. Và thông điệp mang đến từ kết quả này cũng có nhiều ý nghĩa đặc biệt:

- *Thứ nhất*, kết quả này cho thấy một cái nhìn đáng tin cậy hơn về sự cần thiết của các VBQPPL trong hoàn cảnh hiện tại.

Gần đây, đầu đó đã xuất hiện những ý kiến cho rằng hệ thống pháp luật Việt Nam hiện đã quá nhiều, quá phức tạp. Người ta bắt đầu nói đến một “rừng luật” với nhiều các quy định, VBQPPL không cần thiết, gây tốn kém tiền của cho Nhà nước trong việc soạn thảo trong khi không giúp ích gì cho sự phát triển của hoạt động kinh doanh và nền kinh tế thậm chí còn làm rối thêm. Đã có quan điểm cho rằng thay vì “làm luật” (theo nghĩa là soạn thảo các văn bản mới, chỉnh sửa các văn bản hiện hành), hiện chỉ nên tập trung công sức vào việc thi hành các VBQPPL đang có.

MEI 2011 lại cho một bức tranh khác, trong đó, ít nhất là với các HHDN, việc soạn thảo các VBQPPL năm 2010 phần lớn là cần thiết.

Đây là một cách để thể hiện quan điểm rằng pháp luật Việt Nam chưa phải đã đầy đủ, chưa tạo cơ sở để giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội phát sinh và cuộc sống vẫn cần thêm những quy định mới. Quan điểm này của các HHDN cũng phù hợp với lý thuyết pháp luật chung, theo đó pháp luật phản ánh nhu cầu cuộc sống đồng thời hướng tới việc điều chỉnh để cuộc sống vận hành tốt hơn, và vì cuộc sống luôn thay đổi, các quy phạm pháp luật (tập hợp tại các VBQPPL) cũng phải được điều chỉnh, thay đổi, bổ sung tương ứng.

- *Thứ hai*, kết quả này cũng xóa đi phần nào lo ngại rằng các HHDN có thể vì lợi ích cục bộ của ngành mình, của doanh nghiệp hội viên mình mà bỏ qua lợi ích của Nhà nước, của xã hội, rằng họ có nguy cơ đánh giá tất cả các quy định mang tính hạn chế quyền của doanh nghiệp (ở các góc độ khác nhau như đặt ra các tiêu chí, các điều kiện, các giới hạn hoạt động...) là không cần thiết, bất luận ý nghĩa của các hạn chế này đối với xã hội và Nhà nước ra sao.

Trên thực tế, trong khi đa số các VBQPPL dự thảo năm 2010 có chứa những quy định có tính hạn chế doanh nghiệp ở góc độ này hay khác, với các mức độ khác nhau, trung bình có tới 79.33% số HHDN đánh giá rằng đa số hoặc tất cả các VBQPPL do mỗi Bộ soạn thảo đều là cần thiết để bảo đảm lợi ích doanh nghiệp và người dân, duy trì cạnh tranh lành mạnh và trật tự xã hội (ở đây chỉ xét tới tính mục tiêu và chủ đề của VBQPPL, không xét tới các nội dung cụ thể của VBQPPL đó).

Cần nói thêm rằng đây không phải là đánh giá của một vài HHDN. Thực tế, trung bình có tới 106 HHDN thực hiện việc cho điểm số đối với mỗi Bộ ở chỉ số này, trong đó Bộ có số lượng HHDN đánh giá nhiều nhất là Bộ Công Thương (với tổng số 155 HHDN) và Bộ thấp nhất là Bộ Y tế (với 77 HHDN thực hiện việc cho điểm).

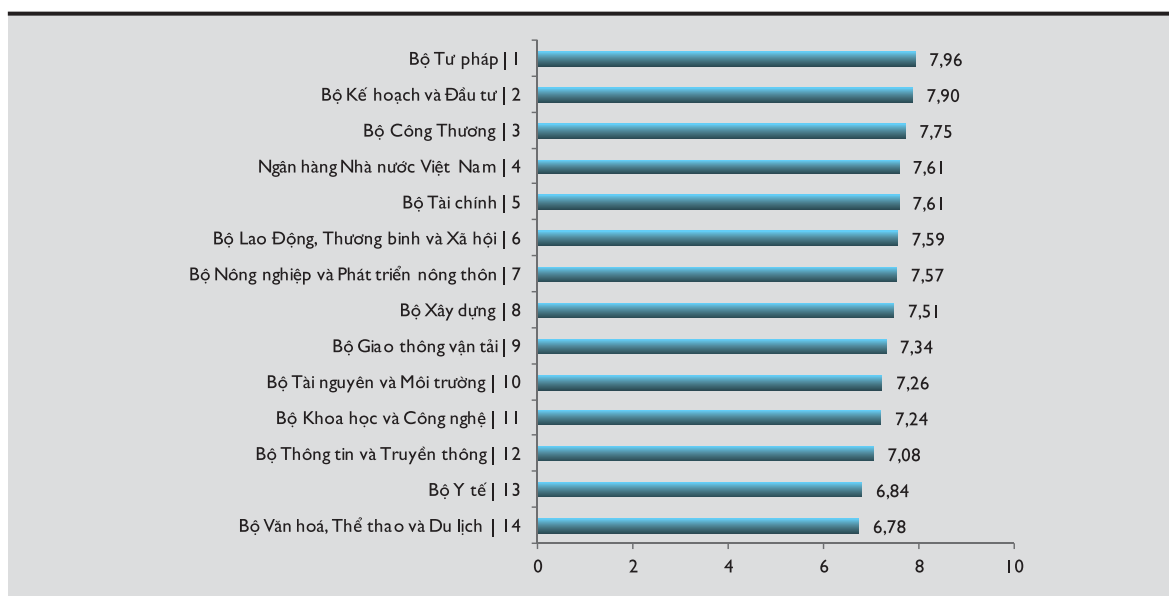
- *Thứ ba*, kết quả này cho thấy cộng đồng doanh nghiệp ghi nhận những nỗ lực của các Bộ trong việc dự thảo các VBQPPL với sự quan tâm nhất định đến tác động của chúng tới cộng đồng doanh nghiệp.

Có tới gần 1/3 số HHDN cho rằng các Bộ đã tiến hành đánh giá tác động tới doanh nghiệp của phần lớn các VBQPPL được dự thảo trong năm 2010 và một tỷ lệ tương tự cho rằng các Bộ đã tiến hành đánh giá tác động của *một nửa* số các VBQPPL dự thảo trong năm 2010. Đánh giá của tổng cộng 65,48% HHDN cũng có thể xem như một sự ghi nhận của cộng đồng doanh nghiệp về sự quan tâm của các Bộ đối với tác động của các VBQPPL mà mình soạn thảo tới doanh nghiệp. Điểm số trung bình của chỉ tiêu này cho tất cả các Bộ - 72,84% trên điểm tuyệt đối - cũng khẳng định điều này.

Tuy nhiên, từ góc độ quy định của pháp luật⁷ (theo đó các Bộ phải tiến hành *đánh giá tác động* của các dự thảo luật, pháp lệnh, nghị định được giao soạn thảo và phải *báo cáo về tác động* của các phương án trong dự thảo các thông tư/thông tư liên tịch cũng như tác động kinh tế xã hội chung của các dự thảo quyết định của Thủ tướng mà mình soạn thảo) thì đánh giá này của các HHDN cũng cho thấy các Bộ chưa thực hiện đủ trách nhiệm của mình trong vấn đề này hoặc nếu có thì các Bộ đã thực hiện theo cách thức nào đó chưa hiệu quả (và vì thế gần 35% HHDN chưa hài lòng với việc này).

Về phân bố điểm giữa Bộ tốt nhất và Bộ kém nhất, Chỉ số này có kết quả chênh lệch Max-Min lớn thứ hai trong MEI (11,81% điểm tuyệt đối).

HÌNH 7: Điểm Chỉ số thành phần "Xây dựng dự thảo VBQPPL của các Bộ"



Nhìn vào phân bố điểm của Chỉ số thành phần này, có thể thấy là các Bộ ở tốp đầu (Bộ Tư pháp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Công Thương) đều là các Bộ chủ yếu có trách nhiệm quản lý chung đối với các doanh nghiệp, trong khi các Bộ ở nhóm cuối (Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Bộ Y tế, Bộ Thông tin và Truyền thông) là các Bộ quản lý chuyên ngành hẹp, với các doanh nghiệp thuộc diện quản lý tương đối đặc thù. Kết quả này cho thấy:

- Đánh giá của các HHDN ở Chỉ số này cho thấy đối với họ các quy định pháp luật thuộc nhóm khung, chung (ví dụ quy định thiết lập khuôn khổ chung cho môi trường kinh doanh của tất cả

hoặc những nhóm lớn các doanh nghiệp) thường được soạn thảo theo cách thức cẩn trọng hơn, với những đánh giá kỹ càng hơn và vì vậy nhận được sự đồng thuận nhiều hơn từ xã hội so với các quy định pháp luật thuộc nhóm chuyên ngành hẹp (chỉ áp dụng cho một số lượng hạn chế, nhóm nhỏ các doanh nghiệp trong chuyên ngành cụ thể);

- Khoảng cách chênh lệch tương đối lớn (trong tương quan chung của MEI 2011) giữa nhóm tốt nhất và nhóm kém nhất ở Chỉ số thành phần này cho thấy các Bộ nhóm kém có nhiều dư địa để cải thiện hiệu quả hoạt động này của mình ngay trong hoàn cảnh và với những điều kiện hiện tại (bởi với cùng hiện trạng, các Bộ nhóm đầu đã làm tốt hơn).

Những bài học kinh nghiệm và thực tiễn tốt từ các Bộ nhóm đầu trong hoạt động này, vì vậy, cần và nên được khai thác và phổ biến rộng rãi hơn cho các Bộ nhóm cuối và tất nhiên, cả các Bộ nhóm giữa.

II. Chỉ số Hiệu quả hoạt động lấy ý kiến đối tượng chịu tác động khi soạn thảo VBQPPL

Chỉ số Hiệu quả hoạt động lấy ý kiến đối tượng chịu tác động khi soạn thảo VBQPPL

Đối tượng chịu tác động khi soạn thảo VBQPPL đánh giá hiệu quả của các Bộ trong các khía cạnh của hoạt động này, cả về hình thức, thời hạn lấy ý kiến lẫn các thông tin mà Bộ cung cấp cho các đối tượng này để họ đưa ra các ý kiến thích hợp và có ý nghĩa.

Đây là Chỉ số duy nhất trong MEI 2011 có điểm đánh giá dựa trên đồng thời cả cảm nhận chủ quan của HHDN và thống kê dữ liệu khách quan về tỷ lệ các dự thảo VBQPPL mà Bộ lấy ý kiến VCCI.

Kết quả tổng hợp cho thấy Chỉ số này có điểm thấp nhất trong toàn bộ MEI. Nói cách khác, trong toàn bộ quy trình xây dựng và thi hành pháp luật của 14 Bộ năm 2010, đây là hoạt động mà các Bộ thực hiện kém hiệu quả nhất. Tất cả các Bộ đều không đạt điểm trung bình dành cho Chỉ số này, trong đó Bộ có điểm thấp nhất chỉ đạt 30,17% điểm tuyệt đối và Bộ điểm cao nhất cũng chỉ là 42,32% điểm tuyệt đối dành cho Chỉ số này.

Trong số các khía cạnh của hoạt động lấy ý kiến doanh nghiệp, hiệp hội cho các dự thảo VBQPPL, đáng chú ý là HHDN đánh giá Bộ thấp nhất ở việc “cung cấp các thông tin liên quan đến dự thảo VBQPPL cần lấy ý kiến” (điểm trung bình của các Bộ là 34,3% điểm tuyệt đối) trong khi đây lại là những thông tin mà Bộ đã có, không mật và rất có ý nghĩa trong việc khuyến khích và giúp các doanh nghiệp, hiệp hội có thể đưa ra ý kiến hợp lý.

Phân bố điểm số của các Bộ trong Chỉ số này cho thấy nhóm các Bộ chịu trách nhiệm soạn thảo các VBQPPL chung, liên quan đến cùng lúc tất cả hoặc một nhóm lớn các doanh nghiệp tỏ ra cẩn trọng hơn, cầu thị hơn trong quá trình lấy ý kiến các hiệp hội, doanh nghiệp. Trong khi đó, nhóm các Bộ phụ trách những lĩnh vực chuyên môn hẹp khép kín hơn trong quá trình soạn thảo VBQPPL liên quan, với rất ít sự tham vấn hiệu quả với các doanh nghiệp, hiệp hội.

I. Những căn cứ đánh giá

Theo quy định của Luật ban hành VBQPPL và các văn bản hướng dẫn thi hành, thì các tổ chức, cá nhân bên ngoài cơ quan chủ trì soạn thảo các VBQPPL về nguyên tắc có thể tham gia vào quá trình soạn thảo này dưới các hình thức sau:

- Tham gia với tư cách thành viên vào Ban soạn thảo, Tổ biên tập của các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, UBTVQH, nghị định⁸;

8. Điều 31 và 60 Luật ban hành VBQPPL

- Tham gia vào các hoạt động phục vụ cho việc xây dựng dự thảo VBQPPL (tổng kết đánh giá tình hình thi hành pháp luật, khảo sát điều tra xã hội học, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội, tập hợp nghiên cứu tài liệu tham khảo, đánh giá tác động văn bản...);
- Tham gia góp ý vào các dự thảo VBQPPL khi cơ quan soạn thảo tổ chức lấy ý kiến.¹⁰

Về mặt lý thuyết, sự tham gia của các tổ chức, cá nhân bên ngoài Nhà nước, trong đó có các HHDN và doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh vào quá trình xây dựng VBQPPL là một biểu hiện cụ thể và sinh động của sự dân chủ trong hoạt động lập pháp, lập quy của Nhà nước. Trong thực tế, sự phối hợp công - tư trong xây dựng pháp luật là một cơ chế mang nhiều ý nghĩa thiết thực cho cả hai phía Nhà nước và doanh nghiệp.

Vì vậy, cách thức và thái độ của các Bộ trong quá trình lấy ý kiến doanh nghiệp, HHDN cho các dự thảo VBQPPL mà Bộ chịu trách nhiệm soạn thảo được lựa chọn là một Chỉ số thành phần trong đánh giá hiệu quả hoạt động pháp luật của các Bộ.

Trong ba hình thức tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật của các tổ chức, cá nhân nói trên, với các HHDN, chỉ có hình thức thứ ba (“tham gia góp ý cho các dự thảo VBQPPL”) là phổ biến và thường xuyên nhất. Về mặt pháp luật, đây cũng là hình thức bắt buộc thực hiện (đối với các Bộ) trong quá trình soạn thảo tất cả các VBQPPL (trong khi hai hình thức còn lại chỉ bắt buộc cho một số loại VBQPPL nhất định). Vì vậy, các HHDN được suy đoán là biết hoặc phải có thông tin về hoạt động này và có thể đưa ra những đánh giá thích hợp và có căn cứ về hoạt động này.

Chỉ số thành phần về sự tham gia của HHDN và doanh nghiệp vào quá trình xây dựng pháp luật của các Bộ, do đó, được xây dựng dựa trên các khía cạnh khác nhau của hoạt động này của các Bộ. Cụ thể, Chỉ số thành phần này bao gồm 05 chỉ tiêu cụ thể:

- Hình thức lấy ý kiến và mức độ thường xuyên;
- Tiếp tục lấy ý kiến khi dự thảo thay đổi;
- Thông tin cung cấp cho đối tượng lấy ý kiến;
- Thời hạn lấy ý kiến;
- Việc lấy ý kiến VCCI (với tính chất là đầu mối tập hợp ý kiến của cộng đồng doanh nghiệp).

Tương tự như tất cả các chỉ tiêu khác trong MEI 2011, 04 chỉ tiêu đầu của Chỉ số thành phần này được đánh giá dựa trên cảm nhận của HHDN thông qua điều tra. Riêng chỉ tiêu cuối cùng thực hiện trên cơ sở dữ liệu thống kê khách quan tại VCCI về số lượng các dự thảo VBQPPL mà các Bộ tiến hành lấy ý kiến VCCI (thông qua các hình thức khác nhau như gửi công văn lấy ý kiến, phối hợp tổ chức Hội thảo lấy ý kiến...) trong tổng số các VBQPPL có liên quan đến doanh nghiệp/hoạt động kinh doanh mà Bộ thực hiện soạn thảo trong năm 2010. Việc xem đây là dữ liệu để đánh giá Chỉ số thành phần này của các Bộ xuất phát từ các căn cứ sau:

9. Điều 28, 31, 34 Nghị định 24/2009/NĐ-CP hướng dẫn Luật ban hành VBQPPL

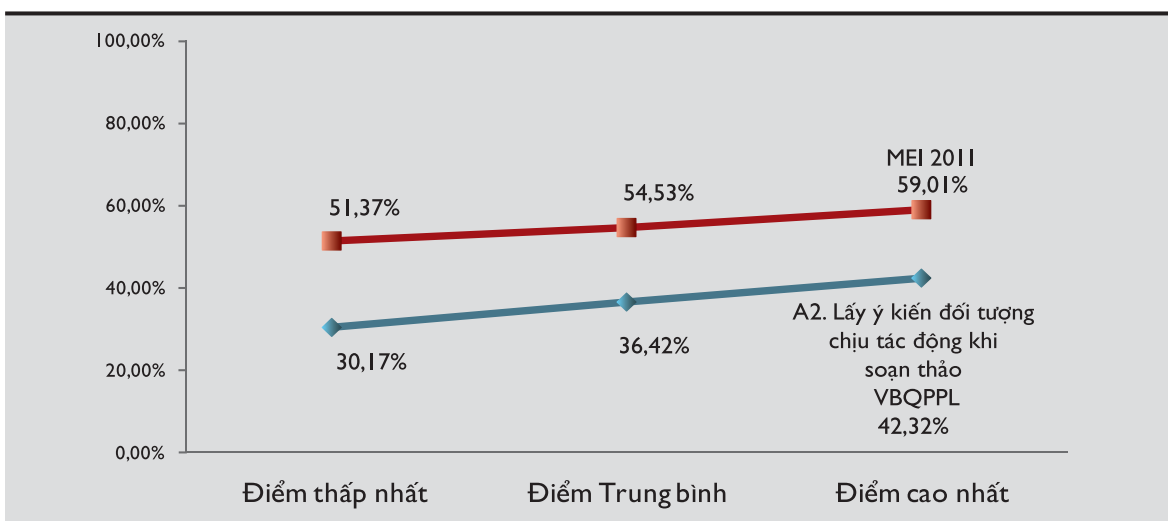
10. Điều 35 Luật ban hành VBQPPL và Điều 27, 31, 34 Nghị định 24/2009/NĐ-CP hướng dẫn Luật ban hành VBQPPL

- Về mặt pháp lý, theo quy định tại Điều 27 Nghị định 24/2010/NĐ-CP, các Bộ khi soạn thảo các luật, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH và nghị định có liên quan đến doanh nghiệp phải lấy ý kiến VCCI. Do đó việc thống kê này thực chất là đánh giá các Bộ đã thực hiện đúng quy định pháp luật về vấn đề này hay chưa.
- Về mặt thực tiễn, với tư cách là đại diện của cộng đồng doanh nghiệp Việt Nam, VCCI là đại diện của nhóm doanh nghiệp là đối tượng chịu tác động của các VBQPPL liên quan đến doanh nghiệp và vì vậy cần được các Bộ chịu trách nhiệm soạn thảo các VBQPPL này lấy ý kiến theo quy định về việc lấy ý kiến đối tượng chịu tác động trong quá trình soạn thảo tất cả các VBQPPL. Vì vậy, việc thống kê này đánh giá các Bộ có thực hiện một cách hiệu quả quy định pháp luật về vấn đề này hay không.

2. Kết quả Chỉ số

Điểm số của Chỉ số thành phần này thấp nhất trong toàn bộ MEI với tất cả các Bộ có điểm dưới trung bình so với điểm tuyệt đối cho Chỉ số này. Bộ cao nhất chỉ đạt 42,32% điểm tuyệt đối, Bộ thấp nhất là 30,17%, điểm trung bình chung của tất cả 14 Bộ là 36,42%.

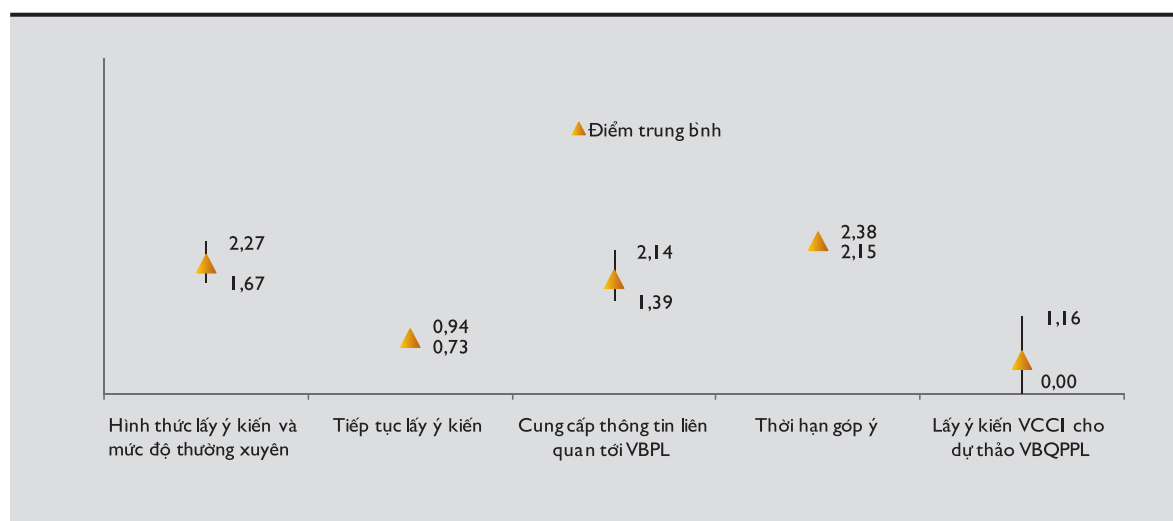
HÌNH 8: Tỷ lệ điểm thực/điểm tuyệt đối của Chỉ số thành phần
"Hoạt động lấy ý kiến đối tượng chịu tác động khi soạn thảo VBQPPL"



Đây là Chỉ số thành phần duy nhất trong MEI 2011 mà điểm của tất cả các Bộ trong 4/5 các chỉ tiêu cụ thể không đạt mức đạt trung bình. Thậm chí, ở chỉ tiêu về “việc lấy ý kiến VCCI đối với các dự thảo VBQPPL liên quan đến doanh nghiệp”, có Bộ không được điểm nào (điểm 0), đây là trường hợp duy nhất trong toàn bộ MEI 2011 mà Bộ không được điểm nào cho chỉ tiêu.

Khoảng chênh lệch thấp giữa điểm trung bình (36,42%) và điểm trung vị (35,23%) tiếp tục cho thấy các Bộ có số điểm rất sát nhau từ Bộ điểm thấp nhất đến Bộ điểm cao nhất.

HÌNH 9: Điểm cao nhất và điểm thấp nhất của các Chỉ tiêu về "Hoạt động lấy ý kiến đối tượng chịu tác động khi soạn thảo VBQPPL"



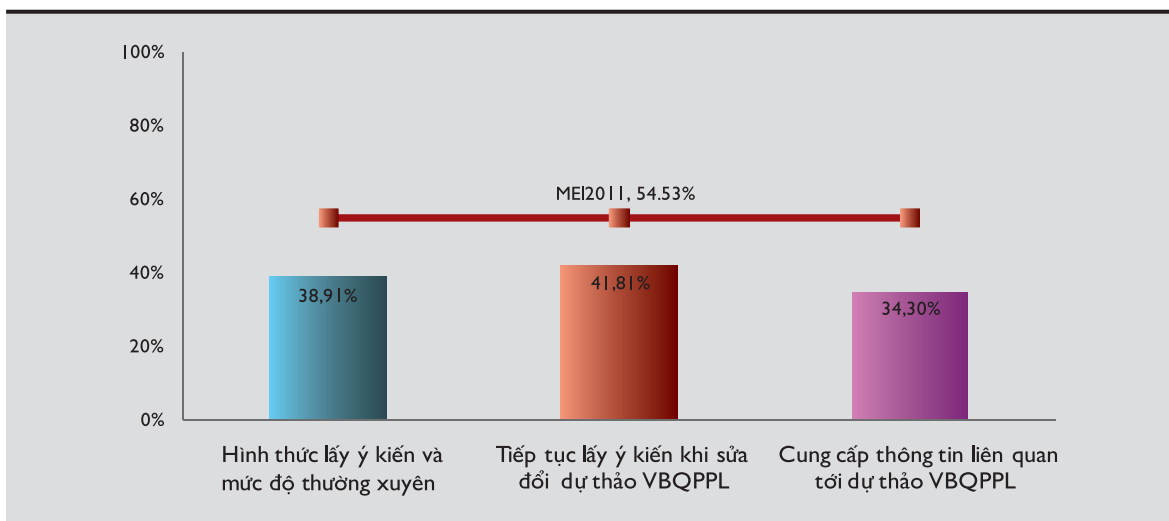
Kết quả này có thể xem là điều ngạc nhiên ít được mong chờ nhất của MEI 2011 từ nhiều góc độ:

- *Thứ nhất*, so với các hoạt động pháp luật khác, việc lấy ý kiến doanh nghiệp, HHDN là hoạt động ít đòi hỏi chuyên môn sâu hay nỗ lực quá lớn từ phía các Bộ, và vì vậy đây được suy đoán là hoạt động dễ thực hiện với hiệu quả cao. Ngoài ra, đây là một yêu cầu tương đối rõ ràng của pháp luật, vì vậy được suy đoán là sẽ được các Bộ thực hiện đầy đủ. Tuy nhiên, kết quả đánh giá cảm nhận của các HHDN lại cho một bức tranh khác với suy đoán này.

Trung bình mỗi Bộ nhận được khoảng 462 lượt đánh giá của các Hiệp hội cho 04 vấn đề đánh giá trong Chỉ số này, tức là khoảng 115 lượt HHDN đánh giá mỗi Bộ ở từng chỉ tiêu cụ thể. Vì vậy đây ít nhất là quan điểm của số đông. Và nếu đánh giá này không thể nói lên được thực tế là các Bộ đã đảm bảo yêu cầu của pháp luật về việc lấy ý kiến đối tượng chịu tác động hay không thì nó cũng cho thấy một thực tế rõ ràng rằng các HHDN không biết hoặc không có thông tin nhiều về hoạt động này của các Bộ (xin nhắc lại rằng Chỉ số này chỉ đánh giá về cách các Bộ thực hiện việc lấy ý kiến mà không đánh giá về chất lượng của việc tiếp thu các ý kiến này).

Với đánh giá của HHDN, các Bộ được xem là “hiếm khi” tiến hành lấy ý kiến các hiệp hội, doanh nghiệp cho các dự thảo VBQPPL soạn thảo năm 2010 (tương đương với điểm trung bình 38,91% điểm tuyệt đối); hầu như chỉ hỏi lại ý kiến hiệp hội, doanh nghiệp cho các dự thảo đã sửa đổi “trong một số trường hợp” (tương đương 41,81% điểm tuyệt đối); “hiếm khi” cung cấp những thông tin phục vụ cho việc góp ý dự thảo VBQPPL (tương đương 34,3% điểm tuyệt đối).

HÌNH 10: Tỷ lệ điểm trung bình/điểm tuyệt đối của các Chỉ tiêu về "Hoạt động lấy ý kiến đối tượng chịu tác động khi soạn thảo VBQPPL"



Cũng có thể có ý kiến cho rằng các Bộ chỉ có trách nhiệm tổ chức việc lấy ý kiến HHDN mà không thể chịu trách nhiệm cho tình trạng các HHDN không biết hoặc không góp ý đối với các dự thảo VBQPPL mà Bộ lấy ý kiến. Và vì vậy việc các HHDN đánh giá thấp hiệu quả của các Bộ trong hoạt động này phần nhiều xuất phát từ lỗi của HHDN, có thể do họ không biết về hoạt động của Bộ, có thể do họ không tham gia vào các hoạt động này dù đã biết đến. Ý kiến này, do đó, cho rằng kết quả thấp ở Chỉ số này không đáng ngạc nhiên, hoặc nếu có, cũng không do lỗi của các Bộ.

Điều này có thể là một phần thực tế.

Mặc dù vậy, nếu Bộ có thiện chí và thực sự cầu thị khi tiến hành việc lấy ý kiến, các HHDN sẽ biết đến nhiều hơn và có nhiều điều kiện thuận lợi hơn để tham gia ý kiến với các Bộ. Ví dụ nếu Bộ thực hiện việc lấy ý kiến thông qua cùng lúc nhiều phương thức như văn bản gửi các HHDN, phối hợp với các đơn vị đầu mối như VCCI để tổ chức hội thảo diện rộng lấy ý kiến cho dự thảo thì chắc chắn sẽ có nhiều HHDN biết đến hơn là chỉ đơn thuần đăng tải dự thảo trên trang tin điện tử của Bộ. Hoặc nếu Bộ cung cấp nhiều hơn các thông tin liên quan đến tình hình thực tiễn, đến các vấn đề vướng mắc trong thi hành pháp luật, các kết quả nghiên cứu khoa học, các thông lệ quốc tế... thì suy đoán là HHDN sẽ có thêm nhiều kiến thức về vấn đề liên quan và vì vậy suy đoán sẽ tích cực, tự tin hơn khi góp ý các dự thảo VBQPPL... Nói một cách khác, các Bộ hoàn toàn có thể làm việc này một cách hiệu quả hơn, và các nếu Bộ làm được như vậy, họ có thể tác động đến tần suất và mức độ của việc tham gia ý kiến của các HHDN.

Và do đó, cảm nhận của HHDN trong vấn đề này, dù có thể khác biệt so với thực tế mà Bộ thực hiện, dù có thể từ sự "không biết" của chính HHDN, như ý kiến nói trên đề cập, thì vẫn mang một thông điệp rất rõ ràng về hiệu quả hoạt động của Bộ trong vấn đề này, đặc biệt trong việc:

- + Bộ có thực sự mong muốn nhận được các ý kiến góp ý từ doanh nghiệp, HHDN hay không (các cách thức, tần suất và thời hạn mà Bộ lấy ý kiến HHDN cho biết điều này); và
- + Bộ có thực sự cầu thị trong việc xem xét các ý kiến góp ý của doanh nghiệp, HHDN hay không (những ý kiến có chất lượng cần phải được đưa ra từ những phân tích với đầy đủ thông tin, cách mà Bộ cung cấp thông tin liên quan cho các đối tượng góp ý thể hiện điều này).

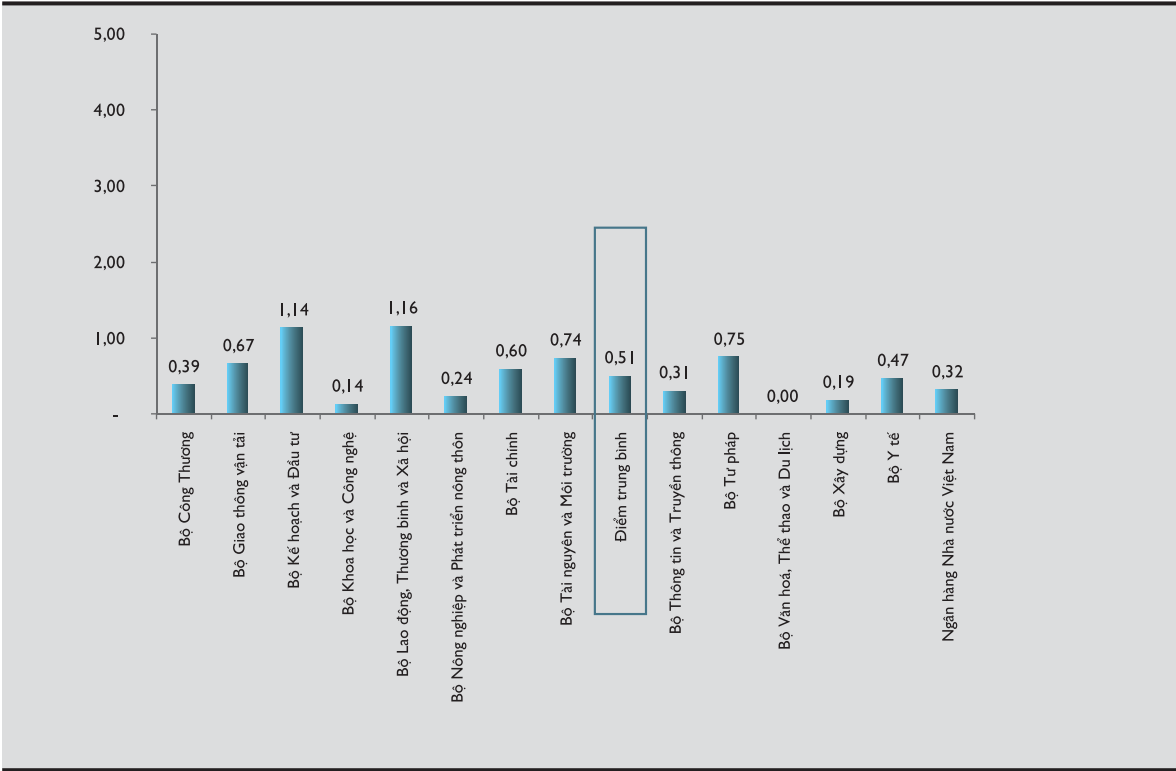
Với kết quả điều tra MEI 2011, có thể thấy năm 2010, tất cả các Bộ đã thực hiện việc lấy ý kiến cho các VBQPPL mà mình soạn thảo nhưng chưa thực hiện việc này một cách thực tâm và cầu thị như mong muốn và do đó không hiệu quả.

- Thứ hai, không chỉ một vài Bộ mà tất cả các Bộ đều không đạt yêu cầu (trung bình) của hoạt động này. Nhìn một cách tương đối (nếu xem 50% mức hiệu quả tuyệt đối là mức cho biết Bộ đã đáp ứng đủ yêu cầu của pháp luật) thì với kết quả ở Chỉ số thành phần này các Bộ chưa đảm bảo thi hành đúng các nghĩa vụ pháp luật quy định về vấn đề này.

Kết quả điều tra cảm nhận này ngẫu nhiên lại được xác nhận bởi kết quả đánh giá sử dụng dữ liệu khách quan của chỉ tiêu “việc lấy ý kiến VCCI đối với các dự thảo VBQPPL” trong Chỉ số thành phần này. Cụ thể, điểm số của các Bộ ở chỉ tiêu theo dữ liệu cứng này cũng rất thấp, tương tự điểm số thu được từ đánh giá chủ quan của các HHDN.

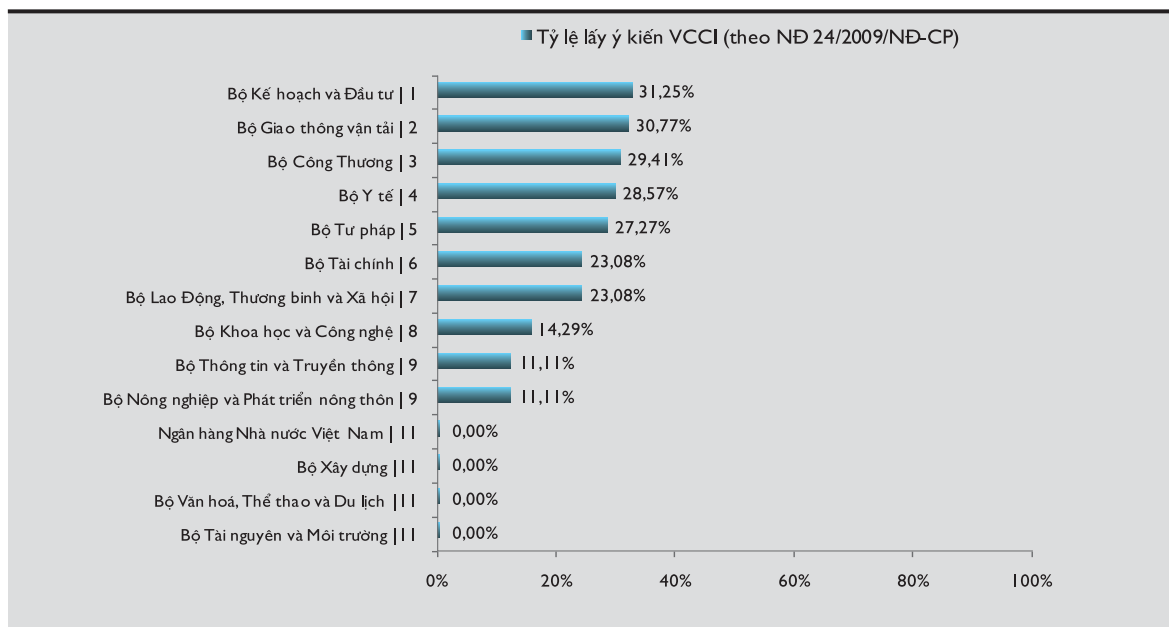
Theo quy định tại Nghị định 24/2009/NĐ-CP thì các Bộ chịu trách nhiệm soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH và nghị định liên quan đến doanh nghiệp bắt buộc phải lấy ý kiến VCCI cho các dự thảo này. Trên thực tế, chỉ tiêu cụ thể này được thiết kế với điểm tuyệt đối tương ứng với việc các Bộ lấy ý kiến VCCI cho 100% các dự thảo VBQPPL có liên quan đến doanh nghiệp (tức là không chỉ giới hạn ở 04 loại VBQPPL nói trên mà còn mở rộng đến các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và Thông tư, Thông tư liên tịch). Việc mở rộng này được thực hiện theo nguyên tắc chung của MEI là đánh giá không dừng lại ở mức pháp luật quy định (thực hiện đúng) mà ở mức cao hơn thế (thực hiện hiệu quả).

HÌNH 11: Điểm của các Bộ trong hoạt động "Lấy ý kiến VCCI khi soạn thảo VBQPPL"



Nếu chỉ xét theo đúng quy định tại Điều 27 Nghị định 24/2009/NĐ-CP (tức là chỉ giới hạn ở việc xem xét tỷ lệ lấy ý kiến VCCI đối với các dự thảo 04 loại VBQPPL theo quy định) thì kết quả cũng không khả quan. Tỷ lệ này, tuy không tính vào điểm số chung của MEI, nhưng lại rất có ý nghĩa, đặc biệt đối với việc đánh giá (khách quan) mức độ thi hành pháp luật của các Bộ ở lĩnh vực này. Cụ thể, nhìn vào số liệu này, có thể thấy tất cả 14 Bộ đều chưa thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của mình theo quy định tại Điều 27 Nghị định 24/2009/NĐ-CP (Bộ tốt nhất cũng chỉ lấy ý kiến VCCI đối với chưa đầy 30% số dự thảo đề ra phải lấy ý kiến VCCI theo quy định).

HÌNH 12: Tỷ lệ lấy ý kiến VCCI khi soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết, nghị định



Về phân bố điểm số giữa các Bộ, kết quả ở Chỉ số này có tới 2/3 trong nhóm 3 Bộ điểm cao nhất (Bộ Tư pháp, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Bộ Kế hoạch và Đầu tư) và 3 Bộ điểm thấp nhất (Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Bộ Xây dựng, Bộ Y tế) là giống với Chỉ số “Xây dựng dự thảo VBQPPL”, vì vậy, kết quả này tiếp tục củng cố những suy đoán ở Chỉ số thứ nhất, theo đó:

- Nhóm các Bộ chịu trách nhiệm soạn thảo các VBQPPL chung, liên quan đến cùng lúc tất cả hoặc một nhóm lớn các doanh nghiệp tỏ ra cẩn trọng hơn, cầu thị hơn trong quá trình lấy ý kiến các hiệp hội, doanh nghiệp;
- Nhóm các Bộ phụ trách những lĩnh vực chuyên môn hẹp khép kín hơn trong quá trình soạn thảo VBQPPL liên quan, với rất ít sự tham vấn hiệu quả với các doanh nghiệp, hiệp hội.

Có điểm cần lưu ý là, mặc dù các Bộ thực hiện chưa tốt việc tham vấn ý kiến doanh nghiệp, hiệu quả của việc lấy ý kiến này không thể xếp tương ứng với hiệu quả của chất lượng VBQPPL mà họ soạn thảo (tức là không thể suy luận rằng một Bộ được điểm cao trong Chỉ số này cũng đồng thời có điểm cao trong Chỉ số về chất lượng VBQPPL và ngược lại). Điều này được lý giải bởi các lý do sau:

- Chỉ số hoạt động “lấy ý kiến doanh nghiệp, hiệp hội đối với dự thảo VBQPPL” trong MEI 2011 mới chỉ đánh giá các khía cạnh hình thức của hoạt động này mà chưa đánh giá được kết quả thực chất của hoạt động này (ví dụ, chưa xem xét được mức độ mà các Bộ tiếp thu ý kiến, mức độ và cách thức phản hồi các ý kiến...);

- Với thực trạng của việc lấy ý kiến như hiện nay, chất lượng VBQPPL mà Bộ soạn thảo phụ thuộc chỉ một phần rất nhỏ vào việc lấy ý kiến công chúng, phần lớn hơn nằm ở chất lượng soạn thảo (trình độ của cán bộ), thẩm định và thông qua (của các cơ quan có thẩm quyền khác).

Liên quan tới một số chỉ tiêu trong Chỉ số này, MEI 2011 có một số phát hiện mà các Bộ có thể quan tâm trong quá trình cải thiện hiệu quả hoạt động pháp luật trong vấn đề này:

- *Về hình thức lấy ý kiến doanh nghiệp, hiệp hội:*

Trên thực tế có nhiều hình thức khác nhau để lấy ý kiến doanh nghiệp, hiệp hội (ví dụ tổ chức các sự kiện Hội thảo, Tọa đàm lấy ý kiến; Gửi công văn lấy ý kiến; Lấy ý kiến trên trang thông tin điện tử của Bộ; Mời tham gia ý kiến tại các cuộc họp với cơ quan thẩm định, thẩm tra...). Đánh giá về mức độ thường xuyên của việc sử dụng các hình thức này của mỗi Bộ cho thấy tất cả 14 Bộ đều có điểm số giảm dần theo các hình thức từ (i) Website của Bộ; (ii) Tổ chức các sự kiện; (iii) Gửi Công văn; (iv) Các hình thức khác.

Điều này một mặt thể hiện mức độ hiệu quả của các hình thức này (ít nhất từ khía cạnh mức độ phổ biến và được biết đến bởi các HHDN của từng hình thức).

Mặt khác, kết quả này cũng cho thấy một số vấn đề còn tồn tại: các Bộ đang tập trung¹¹ vào các hình thức dễ thực hiện (cho Bộ) nhưng đòi hỏi sự chủ động lớn của HHDN (ví dụ website – nếu không chủ động vào website của Bộ thường xuyên thì HHDN không thể biết VBQPPL đang được soạn thảo, đang được lấy ý kiến) hoặc các hình thức mà số lượng tham gia trực tiếp của các HHDN và doanh nghiệp là tương đối hạn chế (ví dụ các sự kiện – chỉ một số nhỏ các HHDN và doanh nghiệp có thời gian, ở khoảng cách địa lý thích hợp là có thể tham gia¹²). Đây là những hình thức rất cần thiết và hiệu quả, mặc dù vậy, vẫn cần phối hợp với các hình thức khác (như việc gửi công văn lấy ý kiến, họp giữa tổ biên tập với các HHDN liên quan...) để việc lấy ý kiến của cơ quan soạn thảo được biết đến rộng rãi (ngay cả với các HHDN không chủ động hoặc không có điều kiện tiếp cận trang tin điện tử của Bộ) cũng như để các cơ quan này có thể nhận được những ý kiến nhiều chiều, thực tế và hiệu quả từ nhiều hơn các đối tượng có thể chịu tác động của VBQPPL liên quan. Tính phổ quát và tính đại diện (các nhóm lợi ích khác nhau) trong quá trình lấy ý kiến cho các dự thảo VBQPPL là rất quan trọng và cần được chú ý đặc biệt bởi nếu không, quá trình này rất có thể bị biến thành công cụ để các nhóm lợi ích nhất định (ví dụ các nhóm có mối quan hệ hoặc ảnh hưởng tốt đến cơ quan soạn thảo hoặc đơn giản là có nhiều nguồn lực để vận động) lạm dụng bảo vệ lợi ích cục bộ của mình và làm phương hại đến lợi ích của các nhóm khác.

- *Về các thông tin cung cấp cho các doanh nghiệp, hiệp hội khi lấy ý kiến:*

Về mặt lý thuyết, một quan điểm chỉ có thể được xem là phản ánh đúng ý chí của người đưa ra quan điểm nếu người này có đầy đủ thông tin về vấn đề liên quan.

11. Mặc dù ngay cả đối với những hình thức này, các Bộ cũng chỉ được đánh giá là thực hiện với hiệu quả ở mức trung bình (với điểm trung bình chung cho các Bộ ở hình thức website là 0.66% điểm tuyệt đối và ở hình thức tổ chức sự kiện là 0.54% điểm tuyệt đối).

12. Ở đây không tính đến tác động lan tỏa trong tuyên truyền qua các phương tiện thông tin đại chúng của các sự kiện bởi điều này phụ thuộc vào nỗ lực hoạt động quan hệ công chúng của các Bộ ở mỗi sự kiện, mà điều này thì chưa được đánh giá và suy đoán là không giống nhau giữa các Bộ cũng như giữa các sự kiện cụ thể.

Trong thực tế, việc cung cấp cho công chúng, doanh nghiệp, HHDN đầy đủ các thông tin là một hình thức thiện chí và nhân văn để khuyến khích các đối tượng này tham gia góp ý dự thảo VBQPPL bởi điều này làm giảm đi mặc cảm “không biết gì” của những người vốn lâu nay chưa được biết, chưa được tham gia vào công việc của Nhà nước và thiếu một tâm thế tự tin cần thiết để tham gia vào quá trình này một cách tích cực.

Ở một góc độ khác, việc cung cấp các thông tin mà các cơ quan Nhà nước đã sử dụng để xây dựng dự thảo VBQPPL nói riêng và dự thảo các quyết định khác nói chung là một đòi hỏi cơ bản của nguyên tắc minh bạch trong quản lý và vận hành Nhà nước hiện đại¹³ cũng như nguyên tắc bình đẳng trong tiếp cận thông tin giữa Nhà nước và công dân.

Vì vậy, vấn đề cung cấp đầy đủ thông tin được đặt ra như một điều kiện đảm bảo việc góp ý dự thảo VBQPPL là thực chất và có ý nghĩa. Cũng chính vì lý do này mà nội dung này được đưa vào đánh giá trong hiệu quả hoạt động lấy ý kiến của các Bộ.

Tuy nhiên, kết quả đánh giá của các HHDN lại cho một bức tranh khá ảm đạm về vấn đề này, trong đó tần suất các Bộ công khai các thông tin liên quan đến dự thảo VBQPPL (tính điểm trung bình) giảm dần từ (i) dự thảo; (ii) tóm tắt dự thảo; (iii) danh mục các vấn đề lớn cần xin ý kiến; (iv) (các) phiên bản của dự thảo trước đó; (v) các thông tin tham khảo (báo cáo đánh giá tác động, tình hình thi hành, kinh nghiệm quốc tế...).

Trong số này, bản thân dự thảo, vốn là nội dung bắt buộc phải có, và cũng là “thông tin” mà Bộ cung cấp nhiều nhất khi lấy ý kiến, cũng chỉ đạt điểm trung bình 49% so với điểm tuyệt đối, các loại thông tin khác tất nhiên điểm còn thấp hơn nữa, đặc biệt việc cung cấp các thông tin tham khảo chỉ được chấm ở mức 22% điểm tuyệt đối.

Có thể có ý kiến cho rằng chỉ nhìn riêng đối với mục dự thảo cũng cho thấy đánh giá này thiếu chuẩn xác (do các Bộ đều phải cung cấp dự thảo mới có thể lấy ý kiến góp ý). Tuy nhiên, Nhóm Nghiên cứu lại cho rằng đánh giá này có phần thực tế: trong khá nhiều trường hợp, cơ quan soạn thảo từ chối cung cấp bản mềm dự thảo mà chỉ cung cấp dự thảo bản giấy (hard copy) cho một đơn vị đầu mối, và đơn vị này, vì nhiều lý do khách quan không thể photo gửi bưu điện đến tất cả các đối tượng quan tâm vì vậy các đối tượng này không được tiếp cận dự thảo; trong một số trường hợp khác, dự thảo do cơ quan soạn thảo công khai để lấy ý kiến là dự thảo cũ, không còn ý nghĩa để góp ý; cũng có những trường hợp cơ quan soạn thảo chỉ đưa ra dự thảo tại hội thảo lấy ý kiến, khi đó thời gian đọc dự thảo tại hội thảo là quá ngắn để các doanh nghiệp, HHDN tham dự có thể đưa ra ý kiến.

Ngoài ra, việc cung cấp một số trong các thông tin này (kết quả đánh giá tác động) trong các trường hợp như dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH hay nghị định còn là yêu cầu bắt buộc của pháp luật.

Vì vậy việc các Bộ nỗ lực cải thiện điểm số của mình ở mục này không chỉ là để nâng cao chỉ số hiệu quả hoạt động (qua đó nâng cao chất lượng việc góp ý và chất lượng của hoạt động xây dựng pháp luật nói chung) mà còn là một cách thức để các Bộ thực hiện tốt hơn nghĩa vụ, trách nhiệm pháp lý của chính mình.

13. Pháp luật Việt Nam về quy trình soạn thảo và ban hành các VBQPPL cũng có quy định về vấn đề này tại Điều 37, 38 Nghị định 24/2009/NĐ-CP.

III. Chỉ số Chất lượng VBQPPL

Chỉ số Chất lượng VBQPPL đánh giá tính minh bạch, thống nhất, khả thi và hợp lý của các VBQPPL ban hành năm 2010 bởi các cấp khác nhau và được soạn thảo bởi các Bộ thông qua cảm nhận của HHDN về từng nhóm VBQPPL thuộc các lĩnh vực mà Bộ chịu trách nhiệm quản lý.

So sánh với các Chỉ số thành phần khác trong MEI 2011, Chỉ số Chất lượng VBQPPL được xếp ở nhóm trung bình (đứng thứ 3 trong tổng số 6 Chỉ số thành phần). Điểm số mà các Bộ đạt được ở Chỉ số này vừa vượt ngưỡng quá bán, với điểm trung bình chung đạt 57,8% (hiệu quả ở mức “trung bình khá”), Bộ có điểm cao nhất đạt 63,05% và Bộ có điểm thấp nhất là 51,84% điểm tuyệt đối cho Chỉ số này.

Kết quả đánh giá cũng cho thấy chất lượng các VBQPPL do các Bộ ban hành không nổi trội hơn ở khía cạnh nào, kể cả những khía cạnh tương đối kỹ thuật như tính chính xác, dễ hiểu của từ ngữ, tính rõ ràng trong quy định về quyền và nghĩa vụ hay tính chặt chẽ đầy đủ của trình tự, thủ tục.

Về phân bố điểm số giữa các Bộ, đa số tốp đầu (bao gồm Lao động, Thương binh và Xã hội, Tư pháp) là những Bộ có ít VBQPPL tác động trực tiếp đến điều kiện tồn tại và hoạt động của doanh nghiệp (hoặc nếu có chỉ một nhóm nhỏ); các Bộ ở tốp cuối (Tài nguyên và Môi trường, Xây dựng) là các Bộ có các VBQPPL ảnh hưởng trực tiếp và đáng kể đến hoạt động kinh doanh và lợi ích vật chất của doanh nghiệp. Trong Chỉ số này, khả năng tác động của Bộ tới hoạt động và lợi ích thực tế của doanh nghiệp có ảnh hưởng mạnh đến kết quả, và các Bộ chịu trách nhiệm soạn thảo những VBQPPL ảnh hưởng trực tiếp đến thu nhập của doanh nghiệp hoặc tác động trực tiếp đến điều kiện hoạt động và tài chính của doanh nghiệp có xu hướng bị đánh giá kém hơn về chất lượng các VBQPPL. Cũng như vậy, các lĩnh vực còn bất cập trong cơ chế quản lý, gây bức xúc trong doanh nghiệp, người dân bị đánh giá là có chất lượng VBQPPL kém hơn.

I. Những căn cứ đánh giá

VBQPPL, với tính chất là tập hợp “các quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước đảm bảo thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội”¹⁴, tạo ra khuôn khổ để các doanh nghiệp thực hiện hoạt động kinh doanh của mình trong đó một cách bình thường, an toàn, công bằng và đạt mục tiêu lợi nhuận. Vì vậy, chất lượng của các VBQPPL trong lĩnh vực kinh doanh có tác động và ảnh hưởng quan trọng đến sự tồn tại, cách thức thực hiện cũng như hiệu quả của các hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp. Đối với họ, VBQPPL có chất lượng tốt là những VBQPPL có khả năng hỗ trợ, khuyến khích và bảo đảm cho hoạt động kinh doanh phát triển thuận lợi, bền vững, mang lại lợi nhuận. Ngược lại, VBQPPL có chất lượng hạn chế là những VBQPPL mà việc thi hành chúng tạo ra những rào cản, gây khó khăn hoặc làm phương hại đến hoạt động kinh doanh bình thường của doanh nghiệp một cách bất hợp lý.

14. Điều 1 Luật ban hành VBQPPL

Trong khi đó, đối với các Bộ, VBQPPL là công cụ để Bộ thực hiện các chính sách, quản lý hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp và điều khiển sự vận hành chung của nền kinh tế trong khía cạnh/lĩnh vực thuộc trách nhiệm của mình. Vì vậy, chất lượng của một VBQPPL được đánh giá từ góc độ VBQPPL có giúp ích cho các Bộ trong việc quản lý, điều hành kinh tế một cách thống nhất, ổn định, vì lợi ích chung của Nhà nước và xã hội hay không.

Như vậy, về mặt hình thức, việc đánh giá một VBQPPL có chất lượng tốt hay không phụ thuộc rất nhiều vào góc nhìn của người đánh giá (doanh nghiệp hay cơ quan quản lý Nhà nước). Tuy nhiên, nếu nhìn vào sâu hơn tính chất của các VBQPPL, người ta thấy có những yếu tố chung mà nếu một VBQPPL đáp ứng được, nó có thể đồng thời được xem là “có chất lượng tốt” cả từ góc nhìn của cơ quan quản lý Nhà nước và doanh nghiệp.

Trên cơ sở quy định của pháp luật về các nguyên tắc xây dựng VBQPPL¹⁵ và tham khảo ý kiến các hiệp hội, doanh nghiệp và chuyên gia, Nhóm Nghiên cứu lựa chọn 04 tiêu chí (tập hợp thành 03 chỉ tiêu) để đánh giá chất lượng của một VBQPPL liên quan đến doanh nghiệp¹⁶. Ở mỗi chỉ tiêu, Nhóm Nghiên cứu đưa ra các khía cạnh khác nhau để HHDN đánh giá (mỗi khía cạnh đều có định nghĩa đơn giản nhằm giới hạn cách hiểu về vấn đề liên quan để các HHDN thực hiện việc đánh giá trên cơ sở các tiêu chí thống nhất ở mức cao nhất có thể và cũng là để các HHDN khi đánh giá có tính đến lợi ích của Nhà nước, xã hội bên cạnh lợi ích riêng của doanh nghiệp), bao gồm:

(i) Tính minh bạch

- Minh bạch trong ngôn ngữ;
- Minh bạch trong quy định về quyền và nghĩa vụ;
- Minh bạch trong quy định về quy trình;
- Minh bạch trong quy định về điều kiện.

(ii) Tính thống nhất, khả thi

- Phù hợp (hợp pháp) giữa các VBQPPL trong nước với nhau, giữa VBQPPL trong nước với các cam kết quốc tế mà Việt Nam bị ràng buộc;
- Khả thi;
- Công bằng.

(iii) Tính hợp lý

- Hiệu quả trong điều chỉnh hoạt động kinh doanh trong khuôn khổ chung của nền kinh tế;
- Đảm bảo quyền tự do kinh doanh hợp lý;
- Không tạo ra chi phí bất hợp lý.

Từ góc độ thông tin, vì các VBQPPL được xem xét là những VBQPPL được ban hành trong năm 2010 và về nguyên tắc là được công khai và/hoặc áp dụng bởi tất cả các doanh nghiệp liên quan, HHDN được suy đoán là có đủ thông tin để thực hiện đánh giá về các khía cạnh nói trên trong chất lượng của các VBQPPL năm 2010.

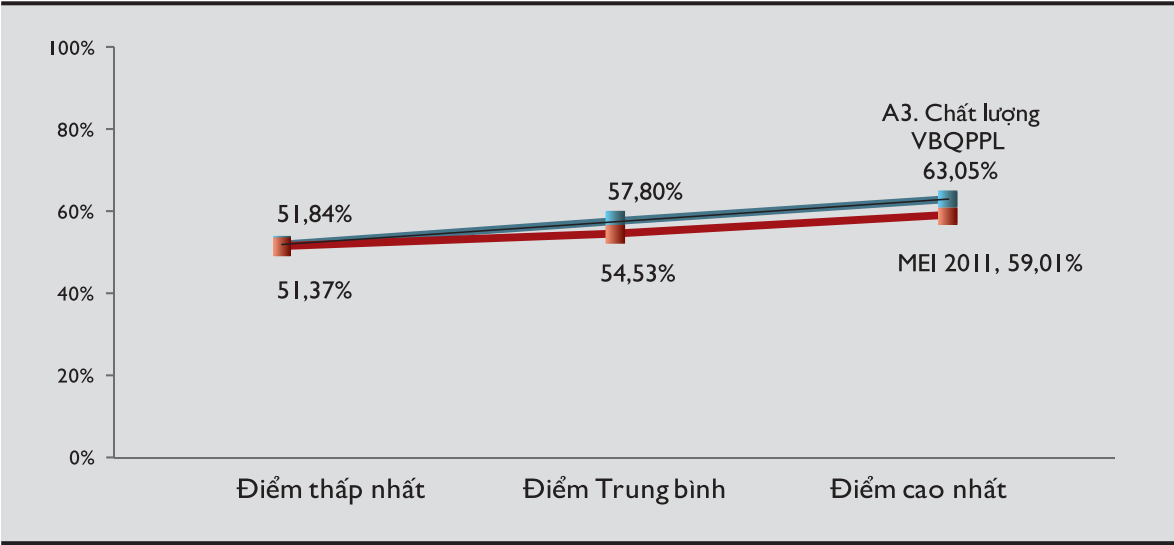
15. Điều 3 Luật ban hành VBQPPL

16. Các tiêu chí đánh giá chất lượng VBQPPL sử dụng trong MEI 2011 cũng phù hợp với các tiêu chí được sử dụng trong Rà soát 16 Luật và các văn bản hướng dẫn thi hành mà VCCI thực hiện trong năm 2011.

2. Kết quả Chỉ số

So sánh với các Chỉ số thành phần khác trong MEI 2011, Chỉ số Chất lượng VBQPPL được xếp ở nhóm trung bình (đứng thứ 3 trong tổng số 6 Chỉ số thành phần). Điểm số mà các Bộ đạt được ở Chỉ số này cũng ở mức trung bình, với điểm trung bình chung đạt 57,8%, Bộ có điểm cao nhất đạt 63,05% và Bộ có điểm thấp nhất là 51,84% điểm tuyệt đối cho Chỉ số này.

HÌNH 13: Tỷ lệ điểm thực/điểm tuyệt đối của Chỉ số thành phần "Chất lượng VBQPPL"



Kết quả này tuy không gây ngạc nhiên trong khung cảnh chung của MEI 2011 nhưng lại là một tín hiệu nhiều băn khoăn trong đánh giá về hệ thống pháp luật nói chung.

Hoạt động xây dựng pháp luật trong những năm trở lại đây được đánh giá là đã có những chuyển biến quan trọng cả về phương pháp xây dựng pháp luật (với một hệ thống các quy định pháp luật mới về ban hành VBQPPL trong đó bổ sung nhiều yếu tố mới được đánh giá cao như tăng cường tính mở, phối hợp công - tư trong soạn thảo, nhấn mạnh yếu tố kiểm soát, thẩm tra thẩm định nhiều chiều, chú trọng công tác đánh giá tác động...) lẫn quan điểm tiếp cận các vấn đề pháp luật (tính minh bạch, cần thiết, hiệu quả...). Những thay đổi theo chiều hướng tích cực này được triển khai tương đối hệ thống và tích cực dưới tác động của nhiều nhân tố cả bên trong (ví dụ những thay đổi về nhận thức và phương pháp quản lý Nhà nước) lẫn bên ngoài (ví dụ các yêu cầu về minh bạch hóa, hiện đại hóa hệ thống pháp luật theo quy định của WTO).

Trong hoàn cảnh này, rõ ràng chúng ta có lý do để kỳ vọng vào việc nâng cao chất lượng các VBQPPL để các văn bản này đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu của Nhà nước và xã hội. Tuy nhiên, kết quả này của MEI 2011 lại cho thấy ở một góc độ nhất định, những kỳ vọng nói trên vẫn chưa được đáp ứng và chất lượng pháp luật của chúng ta vẫn còn ở khá xa so với hiệu quả mong muốn (với thực tế là các VBQPPL có liên quan đến hoạt động kinh doanh chiếm một tỷ lệ đáng kể trong tổng số tất cả các VBQPPL được soạn thảo và ban hành).

BẢNG 1: Thống kê số lượng VBQPPL các Bộ soạn thảo năm 2010¹⁷

Tên Bộ	Tổng số VBQPPL được soạn thảo	Số VBQPPL đã được ban hành	Số VBQPPL liên quan tới doanh nghiệp hoặc hoạt động kinh doanh
Bộ Tài chính	314	258	209
Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	110	93	85
Bộ Công Thương	79	61	77
Bộ Y tế	76	54	53
Bộ Giao thông vận tải	54	44	45
Bộ Kế hoạch và Đầu tư	74	52	44
Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	74	55	43
Bộ Khoa học và Công nghệ	47	37	37
Bộ Thông tin và Truyền thông	50	33	32
Ngân hàng Nhà nước Việt Nam	33	28	31
Bộ Tài nguyên và Môi trường	62	47	27
Bộ Xây dựng	38	32	27
Bộ Tư pháp	51	30	20
Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch	25	21	11
Tổng	1920	1496	1279

Điều này có thể được lý giải phần nào từ chính thực tế hoạt động xây dựng pháp luật thời gian qua ở nước ta. Cụ thể, với những thay đổi cơ bản trong cách thức cũng như quan điểm tiếp cận việc xây dựng VBQPPL, hệ thống VBQPPL của chúng ta thực tế đã có những chuyển biến về mặt chất lượng, trong đó có các VBQPPL về kinh doanh và doanh nghiệp. Mặc dù vậy, việc chuyển đổi hệ thống pháp luật kinh doanh từ chỗ là khung khổ pháp luật cho nền kinh tế kế hoạch hóa bao cấp sang tương thích với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đòi hỏi ở các Bộ không chỉ có những nỗ lực, quyết tâm thay đổi mạnh mẽ mà còn cả nhận thức đúng đắn về kinh tế thị trường cũng như làm chủ các kỹ năng chuyên môn trong xây dựng pháp luật (bao gồm cả kỹ năng hoạch định chính sách và “dịch” các chính sách này thành quy phạm pháp luật). Và với kết quả đánh giá này của các HHDN, các Bộ chưa làm được bao nhiêu trong việc này: hệ thống pháp luật kinh doanh mà các Bộ soạn thảo tuy đã đạt được những đòi hỏi nhất định (điểm trung bình) nhưng vẫn còn khá xa so với kỳ vọng (điểm tuyệt đối).

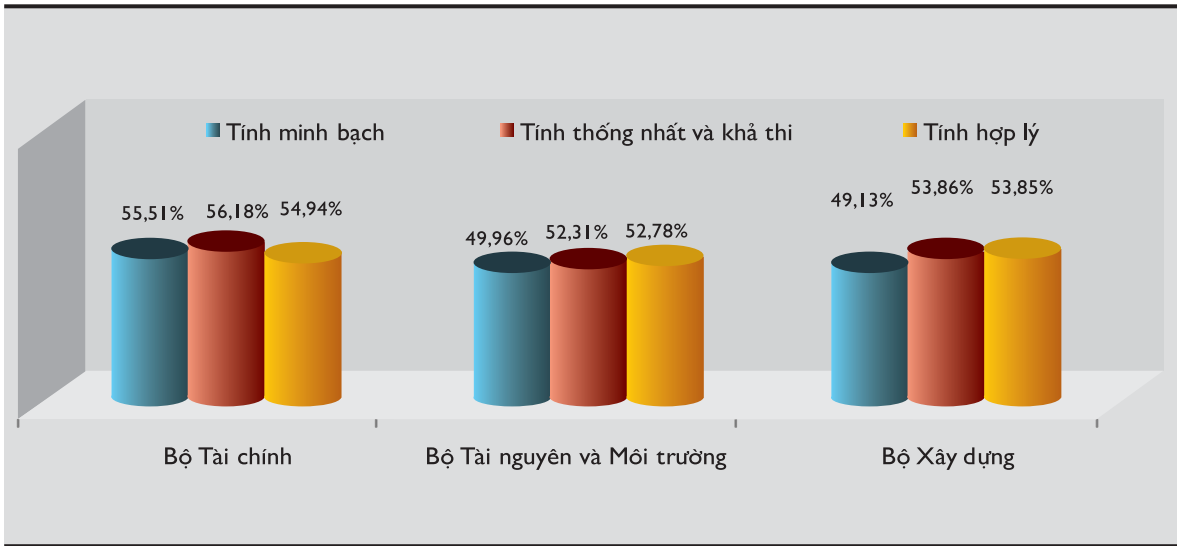
¹⁷. Thống kê dữ liệu cung phục vụ MEI 2011 của VCCI

Về phân bố điểm số giữa các Bộ, Nhóm Nghiên cứu nhận thấy đây là Chỉ số thành phần có sự khác biệt hoàn toàn so với hai Chỉ số thành phần trước của mảng xây dựng pháp luật và gần hơn với các Chỉ số thành phần thuộc mảng thi hành pháp luật. Tóp đầu là những Bộ có ít các VBQPPL tác động trực tiếp đến điều kiện tồn tại, hoạt động và lợi nhuận của doanh nghiệp (Lao động, Thương binh và Xã hội; Tư pháp); các Bộ ở топ cuối (Tài nguyên và Môi trường, Xây dựng) là các Bộ có các VBQPPL ảnh hưởng trực tiếp và đáng kể đến hoạt động kinh doanh và lợi ích vật chất của doanh nghiệp.

Kết quả này cho thấy theo các HHDN (trung bình với mỗi Bộ, ở mỗi chỉ tiêu có tới 137 lượt HHDN tham gia chấm điểm cho các Bộ; và với toàn bộ Chỉ số thành phần, tổng cộng mỗi Bộ trung bình nhận được 411 lượt chấm điểm của các HHDN) thì:

- Chất lượng VBQPPL của các Bộ với phạm vi quản lý tác động trực tiếp đến lợi ích thực tế của doanh nghiệp bị kém hơn các Bộ khác. Ví dụ, Bộ Xây dựng và Bộ Tài nguyên và Môi trường có khả năng thông qua các VBQPPL mà mình soạn thảo tác động trực tiếp đến điều kiện hoạt động và tài chính của doanh nghiệp (đặc biệt trong các vấn đề về đất đai, nhà xưởng, yêu cầu môi trường);
- Các VBQPPL ở những lĩnh vực mà thực tế còn nhiều vấn đề nổi cộm với những bất cập trong cơ chế quản lý (đặc biệt là cơ chế “xin-cho” và những dư địa khác cho những nhiễu, tham nhũng), gây nhiều bức xúc trong doanh nghiệp và cộng đồng bị đánh giá là có chất lượng kém hơn, ví dụ vấn đề đất đai trong mảng tài nguyên môi trường hay kinh doanh bất động sản trong mảng xây dựng;
- Sự khác biệt đáng kể trong phân bố điểm giữa các Bộ ở Chỉ số Chất lượng VBQPPL với Chỉ số Xây dựng dự thảo VBQPPL (các VBQPPL ở những lĩnh vực được đánh giá là cần thiết lại không phải là những VBQPPL được đánh giá cao về chất lượng) còn cho thấy một vấn đề khác: Một VBQPPL với mục tiêu tốt, cần thiết không chắc đã là những VBQPPL có chất lượng tốt, điều chỉnh hợp lý các hoạt động kinh doanh liên quan. Đánh giá này của các HHDN phản ánh một thực tế đã được đề cập khá nhiều ở Việt Nam: chưa có một cơ chế hữu hiệu và khả thi để đảm bảo quá trình “dịch” chính sách thành các quy phạm pháp luật ở các Bộ được thực hiện một cách khoa học, minh bạch, chính xác và có chất lượng; thậm chí, trong nhiều trường hợp, bản thân chính sách làm định hướng cho nội dung VBQPPL cũng không được xác định rõ ràng, nhất quán và hợp lý.

HÌNH 14: Tỷ lệ điểm trung bình/điểm tuyệt đối của các Chỉ tiêu về "Chất lượng VBQPPL" của 03 Bộ



Trong nội dung của Chỉ số, điểm số của từng Bộ ở mỗi chỉ tiêu (tính minh bạch, tính thống nhất và khả thi, tính hợp lý của VBQPPL) không có sự biến động lớn, gần như tương đương nhau. Điều này cho thấy chất lượng của VBQPPL do Bộ soạn thảo ở các khía cạnh này gần như nhau, ví dụ ít có trường hợp nhóm văn bản được điểm cao ở tính minh bạch mà lại có điểm thấp ở tính khả thi, tương tự, hầu như không xảy ra trường hợp VBQPPL có điểm cao ở tính hợp lý mà lại nhận điểm thấp ở tính công bằng.

Từ góc độ chuyên môn, kết quả từ đánh giá cảm nhận này cũng phù hợp với kết quả rà soát 16 Luật và khoảng 200 văn bản hướng dẫn được thực hiện bởi các chuyên gia pháp luật và đóng góp ý kiến từ phía cộng đồng doanh nghiệp trong Chương trình Rà soát Pháp luật kinh doanh mà VCCI thực hiện năm 2011 (theo đó trong tổng số 683 kiến nghị sửa đổi quy định pháp luật cho phù hợp với các yêu cầu về chất lượng, có 206 kiến nghị liên quan đến các quy định chưa đảm bảo tiêu chí minh bạch, 243 kiến nghị về các quy định chưa đạt tiêu chí hợp lý, 224 kiến nghị sửa đổi các quy định chưa đạt tiêu chí thống nhất hoặc khả thi)¹⁸.

Kết quả này cũng cho thấy việc nâng cao chất lượng VBQPPL của các Bộ cần tập trung vào việc cải thiện những nhân tố có ý nghĩa quyết định chung với toàn bộ các khía cạnh của VBQPPL, đặc biệt là nhân tố con người (trình độ và quan điểm của cán bộ làm công tác soạn thảo các VBQPPL), chính sách (định hướng, quyết tâm cải cách và phương pháp điều hành các vấn đề cụ thể) và cơ chế “dịch” chính sách thành các quy phạm pháp luật tương ứng.

Một điểm đáng lưu ý nữa trong kết quả đánh giá MEI 2011 ở Chỉ số này là chất lượng các VBQPPL ở các lĩnh vực khác nhau trong phạm vi thẩm quyền mỗi Bộ khá ăn khớp với thực tế được phản ánh trên các phương tiện thông tin đại chúng về tình hình thi hành pháp luật trong các lĩnh vực này. Điều này cho thấy một mối liên hệ nhất định giữa chất lượng của VBQPPL và hiệu quả thi hành các VBQPPL này trên thực tế. Chỉ số này, vì vậy, là một công cụ hữu hiệu giúp các Bộ xác định chính xác những mảng VBQPPL nào thuộc thẩm quyền của mình chưa có chất lượng tốt để có biện pháp khắc phục kịp thời và hiệu quả.

18. Xem Báo cáo Rà soát Pháp luật kinh doanh do VCCI công bố tháng 11 năm 2011 tại <http://luatsuadoi.vibonline.com.vn>

BẢNG 2: Điểm chi tiết Chỉ số “Chất lượng VBQPPL” của từng Bộ

Bộ	Lĩnh vực	Điểm số (Tổng 20)
Bộ Công Thương	Công nghiệp tiêu dùng	11,66
	Thương mại hàng hoá, dịch vụ, xuất nhập khẩu	11,58
	Quản lý cạnh tranh	11,45
	Công nghiệp thực phẩm	11,39
	Cơ khí luyện kim, công nghiệp khai thác	11,34
	Năng lượng	10,93
Bộ Giao thông vận tải	Giao thông vận tải hàng không	11,90
	Giao thông vận tải đường bộ	11,23
	Giao thông vận tải đường biển	11,05
	Giao thông vận tải đường sắt	10,92
	Giao thông vận tải đường thuỷ nội địa	10,77
Bộ Kế hoạch và Đầu tư	Thành lập, phát triển doanh nghiệp	12,88
	Đầu tư	11,67
	Đấu thầu	10,69
Bộ Khoa học và Công nghệ	Sở hữu trí tuệ	12,06
	Tiêu chuẩn, đo lường, chất lượng	11,99
	Hoạt động khoa học và công nghệ	11,76
Bộ Lao động, Thương binh, Xã hội	Bảo hiểm xã hội	12,95
	Tiền lương	12,62
	An toàn, vệ sinh lao động	12,56
	Việc làm, dạy nghề	12,32
Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	Nông-Lâm nghiệp	12,52
	Ngư nghiệp và Thuỷ sản	12,51

BẢNG 2: Điểm chi tiết Chỉ số “Chất lượng VBQPPL” của từng Bộ

Bộ	Lĩnh vực	Điểm số (Tổng 20)
Bộ Tài chính	Kế toán, kiểm toán	12,20
	Hải quan	11,76
	Thuế, phí, lệ phí	11,21
	Bảo hiểm thương mại	11,04
	Chứng khoán	10,54
	Quản lý giá	10,09
Bộ Tài nguyên và Môi trường	Tài nguyên	10,78
	Môi trường	10,50
	Đất đai	9,83
Bộ Thông tin và Truyền thông	Bưu chính, viễn thông	12,01
	Công nghệ thông tin	11,93
	Báo chí, xuất bản	11,78
Bộ Tư pháp	Bổ trợ tư pháp	12,40
	Đăng ký giao dịch bảo đảm	12,13
	Thi hành án dân sự	11,44
Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch	Du lịch	12,39
	Văn hoá, thể thao	10,97
Bộ Xây dựng	Xây dựng, kiến trúc, quy hoạch xây dựng	10,74
	Kinh doanh bất động sản	10,33
Bộ Y tế	Bảo hiểm y tế	12,19
	Quản lý dược, mỹ phẩm	11,11
	An toàn thực phẩm	11,06
Ngân hàng Nhà nước Việt Nam	Chức năng ngân hàng trung ương	12,03
	Thành lập, quản lý, thực hiện hoạt động ngân hàng	11,32
	Quản lý tiền tệ	10,81

IV. Chỉ số Hiệu quả hoạt động công khai thông tin- tuyên truyền, phổ biến pháp luật

Chỉ số Hiệu quả hoạt động công khai thông tin và tuyên truyền, phổ biến pháp luật

đánh giá hiệu quả của các Bộ trong các khía cạnh của hoạt động này, cả về hình thức, loại thông tin pháp luật có thể tiếp cận được của Bộ cũng như mức độ đầy đủ của các thông tin đó và tính hiệu quả của mỗi hình thức tuyên truyền, phổ biến pháp luật.

Cũng giống như kết quả Chỉ số Hiệu quả hoạt động lấy ý kiến đối tượng chịu tác động khi soạn thảo VBQPPL, đánh giá của các HHDN về hiệu quả của các Bộ ở Chỉ số này là một kết quả gây ngạc nhiên. Đây là nhóm hoạt động pháp luật phần nhiều mang tính kỹ thuật, không đòi hỏi quá nhiều nguồn lực cũng như chuyên môn sâu của các Bộ, nhưng điểm đánh giá cho Chỉ số này lại ở mức thấp (thứ ba trong toàn bộ MEI 2011) với điểm trung bình của tất cả các Bộ chỉ đạt 53,77% điểm tuyệt đối cho Chỉ số này, Bộ đứng cuối (Giao thông vận tải) là 51% điểm tuyệt đối, và Bộ đứng đầu (Tư pháp) cũng chỉ đạt 57,6% điểm tuyệt đối.

Phân bố điểm giữa các Bộ ở Chỉ số này cho thấy hiệu quả hoạt động của các Bộ ở lĩnh vực này hầu như thấp tương tự nhau, không có Bộ nào đạt mức hiệu quả khá, với chênh lệch giữa Bộ điểm cao nhất và Bộ điểm thấp nhất chỉ 6,6% và điểm trung bình của toàn bộ Chỉ số (53,77%) gần như bằng với điểm trung vị (53,67%).

Đáng chú ý là các HHDN đánh giá thấp các Bộ ở mức độ đầy đủ của các thông tin pháp luật mà Bộ cung cấp trong khi đây lại là các thông tin mà Bộ có trách nhiệm và nên cung cấp đầy đủ cho các doanh nghiệp, HHDN để họ có thể thi hành tốt hơn. Các kênh phổ biến pháp luật mà các Bộ hiện đang sử dụng cũng bị đánh giá là thiếu hiệu quả, đặc biệt ở các hình thức đòi hỏi nhiều đầu tư hơn nhưng cho hiệu quả tốt và lâu dài hơn (ví dụ xuất bản ấn phẩm, tờ rơi tóm tắt nội dung VBQPPL...).

I. Những căn cứ đánh giá

Việc cung cấp thông tin pháp luật và phổ biến, tuyên truyền VBQPPL cho doanh nghiệp là nghĩa vụ và trách nhiệm của các Bộ, được quy định trong Nghị định 66/2008/NĐ-CP về hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp, Nghị định 24/2009/NĐ-CP hướng dẫn Luật ban hành VBQPPL và Quyết định 31/2009/QĐ-TTg về việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật cho người lao động và người sử dụng lao động trong các loại hình doanh nghiệp từ 2009-2012. Nhiệm vụ phổ biến tuyên truyền pháp luật cũng được nêu trong các Nghị định của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ của các Bộ.

Trên thực tế, cung cấp thông tin và phổ biến tuyên truyền pháp luật là hoạt động có ý nghĩa quan trọng trong việc đưa các VBQPPL vào cuộc sống thông qua sự hiểu biết và áp dụng pháp luật của các chủ thể liên quan. Bằng cách này, cung cấp và phổ biến, tuyên truyền pháp luật là một tiền đề, một phương thức hỗ trợ có ý nghĩa cho quá trình thi hành pháp luật.

Với các căn cứ pháp lý và thực tiễn này, hiệu quả hoạt động cung cấp thông tin và tuyên truyền, phổ biến pháp luật được lựa chọn làm một Chỉ số thành phần để đánh giá hiệu quả của hoạt động thi

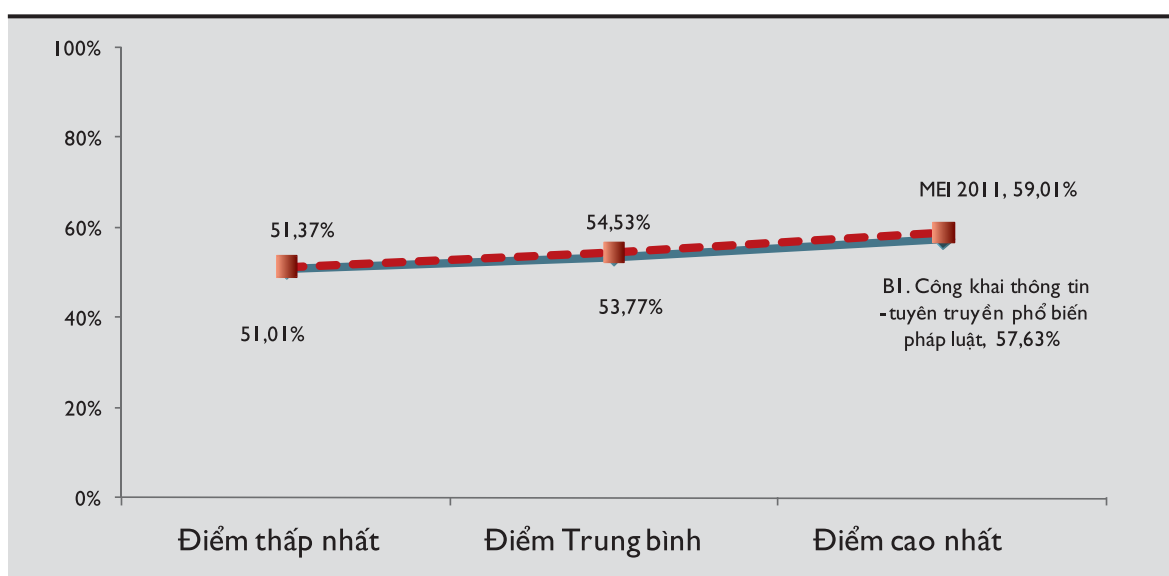
hành pháp luật nói riêng và hiệu quả hoạt động xây dựng pháp luật nói chung của các Bộ với các chỉ tiêu sau:

- Việc cung cấp thông tin pháp luật (về hình thức cung cấp/công khai thông tin, về loại và mức độ đầy đủ của thông tin được cung cấp);
- Việc phổ biến, tuyên truyền pháp luật (về hình thức phổ biến, tuyên truyền và mức độ hiệu quả của từng hình thức).

2. Kết quả Chỉ số

Cũng giống như ở Chỉ số hiệu quả hoạt động lấy ý kiến góp ý của doanh nghiệp, hiệp hội đối với các dự thảo VBQPPL, Chỉ số về hiệu quả hoạt động công khai thông tin, tuyên truyền phổ biến pháp luật của MEI 2011 có một kết quả “gây ngạc nhiên”. Bởi cũng giống như Chỉ số thành phần thứ hai, Chỉ số này liên quan đến một nhóm hoạt động phần nhiều mang tính kỹ thuật, không đòi hỏi quá nhiều nguồn lực cũng như chuyên môn của các Bộ, nhưng điểm đánh giá cho Chỉ số này lại ở mức thấp (thứ ba trong toàn bộ MEI 2011) với điểm trung bình của tất cả các Bộ chỉ đạt 53,77% điểm tuyệt đối cho Chỉ số này, Bộ đứng cuối là 51% điểm tuyệt đối, và Bộ đứng đầu cũng chỉ đạt 57,6% điểm tuyệt đối.

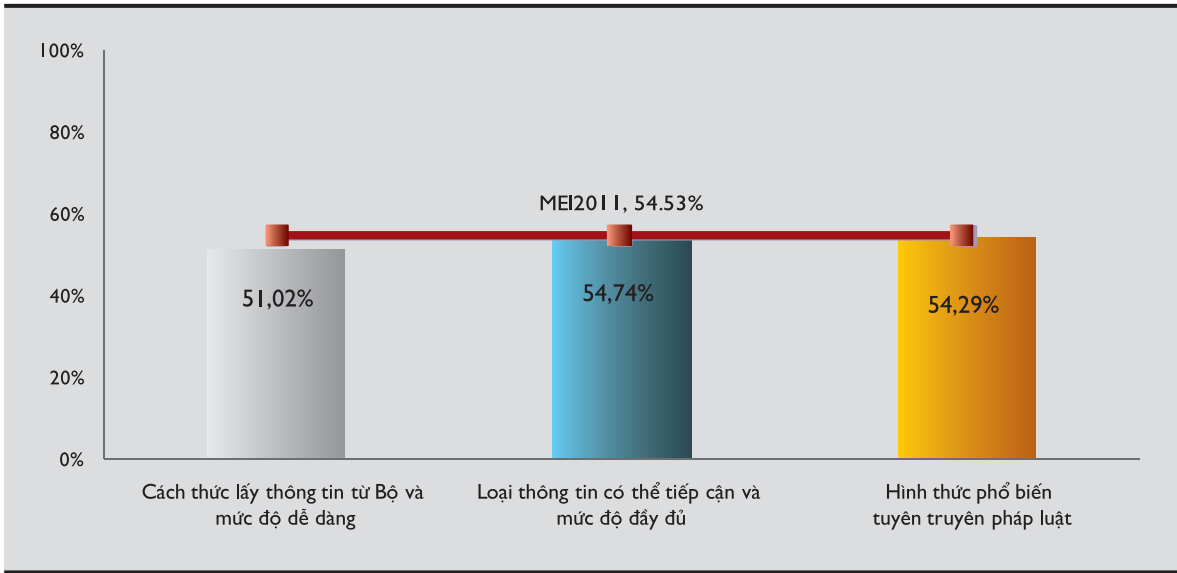
HÌNH 15: Tỷ lệ điểm thực/điểm tuyệt đối của Chỉ số thành phần
"Công khai thông tin - tuyên truyền, phổ biến pháp luật"



Tình hình ở từng chỉ tiêu cũng âm ảm với điểm trung bình của tất cả các chỉ tiêu này chỉ vừa đạt mức trung bình, và 2 Bộ trong số này bị đánh giá mức dưới trung bình (ở chỉ tiêu hiệu quả hoạt động công khai thông tin pháp luật).

Phân bố điểm giữa các Bộ ở Chỉ số này hầu như không có nhiều ý nghĩa khi mà chênh lệch giữa Bộ điểm cao nhất và Bộ điểm thấp nhất chỉ vỏn vẹn 6,6%. Điểm trung bình của toàn bộ Chỉ số (53,77%) gần như bằng với điểm trung vị (53,67%) một lần nữa cho thấy hiệu quả hoạt động của các Bộ ở lĩnh vực này hầu như tương tự nhau, không có Bộ nào nổi trội, ở bất kỳ chỉ tiêu nào.

HÌNH 16: Tỷ lệ điểm trung bình/điểm tuyệt đối các Chỉ số thành phần
"Công khai thông tin - tuyên truyền, phổ biến pháp luật"



Kết quả này, vì vậy, cũng đồng thời gây ngạc nhiên từ góc độ thực tiễn. Khi tiến hành xây dựng Chỉ số này, Nhóm Nghiên cứu đã từng có bản khoản liên quan đến việc liệu có công bằng không khi so sánh các Bộ ở hoạt động này khi mà có những Bộ do tính chất đặc biệt của mình dường như thường xuyên được hoặc là Nhà nước chú trọng phổ biến tuyên truyền pháp luật hơn (ví dụ về đảm bảo an toàn thực phẩm, về trật tự giao thông...) hoặc là xã hội chủ động tuyên truyền (ví dụ về kinh doanh bất động sản, về đất đai, về bảo vệ môi trường...). Nói cách khác, suy đoán tiên đề là ở những hoạt động này, một số Bộ như Y tế, Tài nguyên và Môi trường, Giao thông vận tải... có thể sẽ được điểm cao hơn các Bộ khác dù nỗ lực thực hiện có thể không cao hơn. Tuy nhiên, với kết quả này chúng ta thấy một bức tranh khác: ít nhất trong mắt các HHDN, không có Bộ nào, kể cả những Bộ mà Nhóm Nghiên cứu bản khoản, được xem là thực hiện với hiệu quả tương đối tốt việc công khai/cung cấp thông tin và phổ biến, tuyên truyền pháp luật.

Có thể có vài yếu tố giúp lý giải điều này. Thứ nhất, HHDN khi đánh giá có thể đã có sự phân biệt hợp lý giữa các hoạt động tuyên truyền pháp luật nói chung (cho người dân) và các hoạt động phục vụ mục tiêu phổ biến pháp luật về doanh nghiệp và hoạt động kinh doanh (cho doanh nghiệp) nói riêng. Trong khi có thể có một số Bộ “nhỉnh” hơn một chút so với các Bộ khác trong hiệu quả tuyên truyền pháp luật nói chung, các Bộ hầu như có “xuất phát điểm” như nhau đối với việc cung cấp thông tin và phổ biến pháp luật liên quan đến hoạt động kinh doanh và doanh nghiệp. Và theo các HHDN đã không Bộ nào có được hành động bứt phá trong lĩnh vực hoạt động khá đơn giản này. Thứ hai, trong việc công khai/cung cấp thông tin và tuyên truyền phổ biến pháp luật, hiệu quả của chúng được đánh giá không dựa trên các hoạt động bề nổi mà được đặt vào tính thực chất tác động của chúng: một VBQPPL có thể được nhắc tới nhiều trên các phương tiện thông tin đại chúng nhưng doanh nghiệp không có hiểu biết cụ thể, chính xác về nội dung cơ bản của VBQPPL thì việc tuyên truyền cũng xem như chưa đạt hiệu quả kỳ vọng.

Bên cạnh đó, dù phân bố điểm giữa các Bộ ở Chỉ số này không có ý nghĩa thực sự thuyết phục về xếp hạng, nếu nhìn vào ba Bộ tốp cuối, người ta thấy có sự trùng hợp với các Bộ tốp cuối của Chỉ số

“chất lượng VBQPPL” và Chỉ số “tổ chức thi hành pháp luật”. Liệu đây có phải là dấu hiệu cho thấy có mối liên hệ giữa các Chỉ số này? Liệu có phải nếu việc công khai/cung cấp thông tin và tuyên truyền pháp luật không tốt sẽ ảnh hưởng không tốt tới hiệu quả của việc thi hành pháp luật và cũng khiến cho các đối tượng liên quan hiểu không đầy đủ, dẫn tới việc đánh giá thấp chất lượng VBQPPL? Nếu những điều này là đúng, rõ ràng các Bộ cần nhìn nhận lại về vai trò, ý nghĩa của hoạt động tương tự như rất nhỏ này trong tổng thể các hoạt động pháp luật của mình để từ đó có biện pháp tăng cường thích hợp.

Trong các nỗ lực cải thiện hiệu quả hoạt động này của các Bộ thời gian tới đây, nếu có, những gợi ý sau đây từ các kết quả đánh giá cụ thể trong mỗi chỉ tiêu cần được chú ý:

- *Đối với hoạt động công khai, cung cấp thông tin pháp luật*

Công khai và/hoặc cung cấp thông tin pháp luật cho các đối tượng quan tâm được xem là hoạt động đơn giản nhất bởi các thông tin là sẵn có (VBQPPL đã có hiệu lực, và được phép công khai¹⁹) và không đòi hỏi phải qua bất kỳ bước xử lý nào về nội dung (chỉ cung cấp VBQPPL thuần túy)²⁰. Trong điều kiện bùng nổ về các phương tiện giao tiếp, thông tin liên lạc như ngày nay, các phương thức để công khai/cung cấp thông tin cũng phong phú và không tốn kém nhiều chi phí.

Vì vậy, việc cải thiện hiệu quả hoạt động này là việc trong tầm tay của các Bộ.

Theo kết quả MEI, tất cả các Bộ đều đã sử dụng công cụ website để công khai, cung cấp thông tin VBQPPL thuộc lĩnh vực của mình, và đây tỏ ra là công cụ rất phổ biến bởi trung bình có tới 98 HHDN biết và chấm điểm việc cung cấp thông tin qua website của các Bộ (website của Bộ Tài chính được biết đến và sử dụng nhiều nhất bởi các HHDN khi có tới 135 HHDN chấm điểm cho Bộ này; gần gấp đôi so với số 74 HHDN chấm điểm cho thông tin pháp luật trên website của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Bộ nhận được số lượt chấm điểm ít nhất) và cũng được xem là hữu hiệu nhất (các Bộ đều được điểm cao nhất ở hình thức này so với các hình thức còn lại). Mặc dù vậy, ngay cả với công cụ hiệu quả này, việc công khai/cung cấp thông tin pháp luật của các Bộ vẫn tỏ ra thiếu hiệu quả khi mà trung bình có chưa đầy một nửa (46.52%) số HHDN này cho rằng việc lấy thông tin pháp luật từ website của các Bộ là dễ dàng. Do đó, bên cạnh việc đưa thông tin pháp luật đầy đủ trên website, vấn đề thiết kế website sao cho thân thiện, dễ sử dụng, cho phép người truy cập khai thác được hết các thông tin có trên website là điều mà các Bộ cần lưu ý.

19. Ở đây không tính đến các VBQPPL mà theo quy định của pháp luật được xem là văn bản mật, không công khai. Trên thực tế, đối với nhóm VBQPPL có liên quan đến doanh nghiệp và hoạt động kinh doanh, suy đoán là những văn bản mật dạng này là rất hữu hạn (bởi về logic, VBQPPL áp dụng cho doanh nghiệp mà doanh nghiệp lại không được biết thì không thể đảm bảo việc tuân thủ).

20. MEI chỉ đánh giá ở mức độ công khai/cung cấp VBQPPL thuần túy, chưa xem xét đến việc cung cấp văn bản giải thích, văn bản “lịch sử soạn thảo”, văn bản tóm tắt nội dung..., vốn là những thông tin pháp luật ở cấp độ sâu hơn (và vì vậy hữu ích hơn cho việc thi hành) và đã được xem là thông tin bắt buộc công khai kèm theo VBQPPL ở nhiều nước nhưng còn tương đối mới ở Việt Nam.

Ở các hình thức cung cấp thông tin pháp luật khác như trả lời Công văn xin thông tin của các đối tượng, công khai thông tin tại các điểm làm thủ tục hành chính... các Bộ đều hầu như không đạt điểm trung bình. Điều này thực sự gây quan ngại bởi những trường hợp xin thông tin như thế này suy đoán đều là những trường hợp cần áp dụng trực tiếp và tức thời các VBQPPL liên quan, và nếu như việc cung cấp thông tin pháp luật của Bộ cho những trường hợp này không hiệu quả thì khó có thể hy vọng việc thi hành pháp luật của doanh nghiệp tốt trên thực tế. Để cải thiện hiệu quả việc này, một mặt các Bộ cần chú ý hơn, cởi mở và nhiệt tình hơn trong việc cung cấp thông tin cho các đối tượng quan tâm (gửi văn bản trả lời, niêm yết nội dung VBQPPL tại nơi làm thủ tục...), mặt khác các Bộ có thể kết hợp với các phương thức, hình thức khác để cung cấp thông tin tốt hơn (ví dụ không gửi VBQPPL trong Công văn trả lời mà nêu đường dẫn trên website để các đối tượng tự tìm, ví dụ kết hợp với việc phát các tờ rơi giới thiệu nội dung tóm tắt cơ bản của VBQPPL liên quan bên cạnh việc niêm yết toàn văn VBQPPL tại nơi làm thủ tục...).

- *Đối với loại thông tin pháp luật được công khai/cung cấp*

Không tính đến trường hợp các VBQPPL có nội dung mật, tất cả các VBQPPL (từ VBQPPL gốc đến các VBQPPL chứa các biểu mẫu, tiêu chuẩn quy chuẩn, hướng dẫn thi hành...; từ các VBQPPL chứa quy phạm pháp luật thuần túy đến các VBQPPL chứa các quy hoạch kế hoạch...) các Bộ đều có trách nhiệm phải công khai dưới hình thức này hay khác. Đối với trường hợp các văn bản trả lời/giải quyết vướng mắc trong thi hành pháp luật, đây tuy không phải là VBQPPL nhưng có liên quan đến việc giải thích pháp luật trong từng trường hợp cụ thể và việc công khai là rất hiệu quả (cho các doanh nghiệp khác khi rơi vào trường hợp tương tự và cho chính các Bộ để giảm việc phải trả lời nhiều lần cho cùng một vấn đề).

Tuy nhiên, kết quả MEI lại cho thấy đối với các HHDN, việc có được đầy đủ các thông tin này lại không phải dễ dàng, với mức độ giảm dần từ các VBQPPL (trung bình các Bộ đạt chỉ đạt 64,39% điểm tuyệt đối) đến các biểu mẫu-quy trình thủ tục (59,41%), các tiêu chuẩn-quy chuẩn-định mức kinh tế kỹ thuật ngành (51,15%), hiếm gặp nhất là các quy hoạch-kế hoạch phát triển ngành (49,57%) và các văn bản giải quyết vướng mắc (49,16%).

Khắc phục tồn tại trong lĩnh vực này không khó, điều quan trọng là các Bộ cần thay đổi quan niệm khép kín trước đây về thông tin (đối với những trường hợp có thông tin nhưng không công khai), hoặc là cải thiện cách thức cung cấp thông tin (đối với các trường hợp đã cung cấp nhưng theo cách mà người cần không dễ tiếp cận hoặc biết đến).

- *Đối với các hình thức phổ biến tuyên truyền pháp luật*

So với hoạt động công khai/cung cấp thông tin pháp luật cho các đối tượng quan tâm, việc phổ biến tuyên truyền pháp luật là hoạt động đòi hỏi sự chủ động, nỗ lực nhiều hơn của các Bộ. Và đây cũng là hoạt động tốn kém hơn.

Theo đánh giá của các HHDN, trong năm 2010, các hoạt động phổ biến tuyên truyền pháp luật của các Bộ hầu hết được thực hiện thông qua website của Bộ, qua các phương tiện thông tin đại chúng hay bằng các sự kiện tuyên truyền phổ biến như hội thảo, tọa đàm, lớp học (với trung bình 57 HHDN chấm điểm ở các mục này, với số điểm về hiệu quả trung bình là 58,71% điểm tuyệt đối). Đây đồng thời cũng là các hình thức phổ biến tuyên truyền được nhiều người biết đến hơn và đạt điểm cao hơn. Hình thức tuyên truyền thông qua các ấn phẩm (tờ rơi, áp phích, sách tham khảo...) ít được sử dụng hơn và cũng ít hiệu quả hơn (thông qua số liệu các

HHDN chấm điểm ít hơn). Đặc biệt các hình thức khác như tổ chức cuộc thi tìm hiểu, bình chọn bài viết tuyên truyền...) hầu như ít được biết tới và mức độ hiệu quả cũng không cao.

Kết quả này cho thấy một mặt các Bộ cần tiếp tục tăng cường các hoạt động phổ biến tuyên truyền pháp luật thông qua các hình thức như website Bộ, phương tiện thông tin đại chúng hay các sự kiện, mặt khác các Bộ cần có sự khai thác tốt hơn hiệu quả phổ biến tuyên truyền của các hình thức ấn phẩm như tờ rơi, cẩm nang hướng dẫn²¹... Ngoài ra, đánh giá của các HHDN cũng cho thấy đối với họ, hiệu quả hoạt động tuyên truyền – phổ biến pháp luật của các Bộ được đánh giá chủ yếu từ chất lượng, kết quả thực sự chứ không phải từ số lượng hay quy mô của các sự kiện tuyên truyền.

21. Ở nhiều nước, hình thức ấn phẩm là cách phổ biến tuyên truyền được sử dụng phổ biến bởi các nội dung trong các ấn phẩm thường là chính xác, ngắn gọn dễ hiểu, dễ nhớ, có thể sử dụng lâu dài hơn (ví dụ so với những lời phổ biến trên truyền hình hoặc các bài nói tại các lớp học...).

V. Chỉ số Hiệu quả hoạt động tổ chức thi hành pháp luật

Chỉ số Hiệu quả hoạt động tổ chức thi hành pháp luật đánh giá hiệu quả của các Bộ trong ba khía cạnh cơ bản của hoạt động này, bao gồm (i) Các hoạt động lập quy (ban hành VBQPPL hướng dẫn thi hành); (ii) Các hoạt động nhằm trực tiếp triển khai các trách nhiệm của Bộ theo quy định của pháp luật và đảm bảo năng lực thực hiện từ phía cơ quan Nhà nước; và (iii) Các hoạt động xử lý các vấn đề phát sinh trong thi hành pháp luật (giải quyết vướng mắc cho các trường hợp đơn lẻ, trách nhiệm giải trình trong các trường hợp lớn, điển hình).

Trong MEI 2011, đây được xem là Chỉ số mang đến “bất ngờ dễ chịu” nhất với kết quả cao thứ hai trong toàn bộ MEI, và nếu xét tương đương trọng số thì đây là Chỉ số có điểm đánh giá cao nhất, với điểm trung bình toàn Chỉ số đạt mức 59,94% điểm tuyệt đối (sát với mức khá trong thang bậc 5 mức hiệu quả của MEI), Bộ có điểm cao nhất (Tư pháp) đạt 64,17%, Bộ thấp nhất (Tài nguyên và Môi trường) cũng đạt 56,15% điểm tuyệt đối. Ở tất cả các chỉ tiêu, không Bộ nào bị đánh giá ở dưới mức trung bình.

Về phân bố điểm số giữa các Bộ ở Chỉ số này, với hai Bộ đứng đầu là Tư pháp và Lao động, Thương binh và Xã hội và hai Bộ cuối là Tài nguyên và Môi trường và Giao thông vận tải, có thể nhận thấy các Bộ có trách nhiệm quản lý tương đối sâu đối với các hoạt động sản xuất, kinh doanh bị đánh giá thấp hơn các Bộ ít “va chạm” với doanh nghiệp.

Liên quan đến các hoạt động cụ thể, đáng chú ý là các Bộ được cho là có nhiều Quyết định, Công văn hoặc các hình thức văn bản khác chứa các quy định có giá trị áp dụng chung với các đối tượng liên quan, trong khi theo Luật ban hành VBQPPL, Bộ chỉ được ban hành thông tư hoặc thông tư liên tịch trong những trường hợp này. Một thực tế khác cũng rất đáng chú ý là tỷ lệ các vướng mắc được Bộ phản hồi/trả lời là rất thấp, ở tất cả các kênh khác nhau như gửi công văn, đến làm việc trực tiếp với Bộ hay phản ánh thông qua các hội nghị, đối thoại hoặc qua các đơn vị trung gian. Vì vậy, đây là những lĩnh vực mà các Bộ cần chú trọng cải thiện trong thời gian tới trong nhóm hoạt động tổ chức thi hành pháp luật của mình.

I. Những căn cứ đánh giá

Tổ chức thi hành pháp luật là một mảng chức năng quan trọng của các Bộ, với tư cách là các bộ phận cấu thành của Cơ quan hành pháp – Chính phủ. Trong Nghị định của Chính phủ về chức năng nhiệm vụ của mỗi Bộ đều nêu trách nhiệm (gần như giống nhau) về “*chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra và chịu trách nhiệm thực hiện các VBQPPL, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đã được phê duyệt thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ*”.

Vì vậy đây được xem như Chỉ số trọng tâm trong đánh giá hiệu quả mảng thi hành pháp luật của các Bộ của MEI (với trọng số cao hơn gấp 3 lần so với các vấn đề khác trong mảng này như phổ biến, tuyên truyền pháp luật và rà soát, kiểm tra, tổng kết thi hành pháp luật).

Tổ chức thi hành pháp luật là một mảng hoạt động rất lớn và phức tạp, bao gồm nhiều hoạt động cụ thể, và vì vậy việc đánh giá mảng này cũng đòi hỏi phải bao quát được tối đa các hoạt động này để có thể đưa ra cái nhìn gần nhất với toàn cảnh thực tế.

Trên cơ sở rà soát các hoạt động cụ thể của các Bộ trong các Nghị định của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ của mỗi Bộ cùng với việc lấy ý kiến của các Bộ cũng như các chuyên gia, HHDN, Nhóm Nghiên cứu đã xây dựng Chỉ số này trên cơ sở các chỉ tiêu phản ánh các cụm hoạt động sau đây:

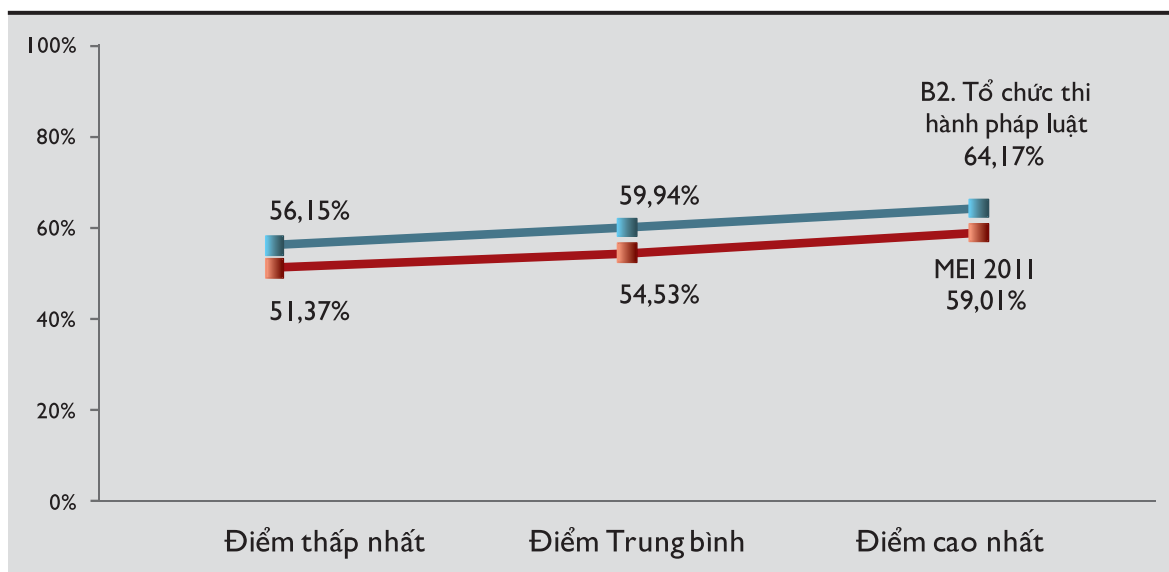
- Các hoạt động lập quy (ban hành VBQPPL hướng dẫn thi hành);
- Các hoạt động nhằm trực tiếp triển khai các trách nhiệm của Bộ theo quy định của pháp luật và đảm bảo năng lực thực hiện từ phía cơ quan Nhà nước;
- Các hoạt động xử lý các vấn đề phát sinh trong thi hành pháp luật (giải quyết vướng mắc cho các trường hợp đơn lẻ, trách nhiệm giải trình trong các trường hợp lớn, điển hình).

2. Kết quả Chỉ số

Trong thiết kế các Chỉ số thành phần của MEI 2011, đây được xem là Chỉ số đồ sộ nhất (với trọng số chiếm 30% tổng trị giá điểm MEI 2011) và cũng phức tạp nhất (với rất nhiều các hoạt động nhỏ được đánh giá). Trong kết quả MEI 2011, đây lại được xem là Chỉ số mang đến “bất ngờ dễ chịu” nhất.

Chỉ số này cho kết quả cao thứ hai trong toàn bộ MEI, và nếu xét tương đương trọng số thì đây là Chỉ số có điểm đánh giá cao nhất, với điểm trung bình toàn Chỉ số đạt mức 59,94% điểm tuyệt đối (sát với mức khá trong thang bậc 5 mức hiệu quả của MEI), Bộ có điểm cao nhất đạt 64,17%, Bộ thấp nhất cũng đạt 56,15% điểm tuyệt đối. Ở tất cả các chỉ tiêu, không Bộ nào bị đánh giá ở dưới mức trung bình.

HÌNH 17: Tỷ lệ điểm thực/điểm tuyệt đối Chỉ số thành phần
"Tổ chức thi hành pháp luật"



Về lý thuyết, kết quả của Chỉ số này không phải điều đáng mừng, bởi cũng như toàn bộ MEI, Chỉ số này đã không vượt được mức hiệu quả trung bình trong thang bậc 5 mức hiệu quả của MEI 2011. Tuy nhiên, trong khung cảnh cụ thể của MEI 2011, với những mảng rất nhạt nhòa khác, Chỉ số này có thể xem là một điểm nhấn có ý nghĩa, đặc biệt ở chỗ:

- *Thứ nhất*, trong toàn bộ hoạt động pháp luật của các Bộ, việc tổ chức thi hành pháp luật là mảng hoạt động mà các Bộ thực hiện tốt nhất trong năm 2011. Điều này cho thấy các Bộ đã có sự chú trọng nhất định tới hoạt động này;
- *Thứ hai*, việc các Bộ có kết quả khả quan hơn so với mặt bằng chung của các hoạt động pháp luật ở hoạt động tổ chức thi hành pháp luật, hoạt động mà về bản chất là khó khăn, phức tạp hơn hầu hết tất cả các hoạt động pháp luật còn lại cho thấy nếu có sự tập trung chú ý và thực sự quyết tâm, các Bộ có thể thực hiện hiệu quả các hoạt động pháp luật khác.

Trong bức tranh chung của MEI 2011, dấu hiệu này quả thực có ý nghĩa khi nó mang đến cho cộng đồng doanh nghiệp và xã hội một hy vọng có căn cứ rằng nếu các Bộ có thiện chí và tập trung nỗ lực cải thiện các hoạt động xây dựng pháp luật, họ hoàn toàn có thể cải thiện đáng kể tình hình ngay cả chỉ với các điều kiện nguồn lực như hiện tại và trong hoàn cảnh nhận thức xã hội cũng như trình độ của người dân, doanh nghiệp như hiện tại.

Về phân bố điểm số giữa các Bộ ở Chỉ số này, do tỷ lệ chênh lệch điểm số giữa Bộ cao nhất và Bộ thấp nhất ở Chỉ số này chỉ là 8% trên điểm tuyệt đối (gần bằng chênh lệch chung của toàn bộ MEI 2011) nên về nguyên tắc khó có thể nói có sự khác biệt nổi trội gì giữa tốp đứng đầu và tốp đứng cuối. Tuy nhiên, với hai Bộ đứng đầu là Tư pháp và Lao động, Thương binh và Xã hội, và hai Bộ cuối là Tài nguyên và Môi trường và Giao thông vận tải, có thể nhận thấy trong vấn đề này các HHDN đánh giá hiệu quả hoạt động của các Bộ có trách nhiệm quản lý tương đối sâu đối với các hoạt động sản xuất, kinh doanh thấp hơn các Bộ ít “va chạm” với doanh nghiệp.

Ở một góc độ nào đó, có thể có ý kiến cho rằng điều này sẽ làm nản lòng các Bộ ở nhóm thấp với lý do: tính chất cũng như phạm vi lĩnh vực quản lý của Bộ là không thể thay đổi, và vì vậy nỗ lực của Bộ trong cải thiện vấn đề này cũng sẽ khó giúp Bộ có được thứ hạng cao hơn trong vấn đề này so với các Bộ mà vì tính chất chung của mình, ít tạo ra va chạm trong thi hành pháp luật và do đó luôn được đánh giá tốt hơn.

Mặc dù vậy, lập luận này không hoàn toàn vững chắc khi nhìn vào điểm số của các Bộ nhóm đầu: Dù ít va chạm, họ vẫn không được đánh giá cao (trong khi, nếu theo lập luận nói trên, lẽ ra họ phải đạt được điểm số hiệu quả cao) - điều này cho thấy việc đánh giá của các HHDN không phải chỉ phụ thuộc vào việc lĩnh vực quản lý của Bộ va chạm nhiều hay ít với các doanh nghiệp. Đồng thời, kết hợp với nhận xét phía trên về tính “công tâm” tương đối của các HHDN khi đánh giá các Bộ, có thể thấy trong tương lai, nếu các Bộ nhóm cuối có nỗ lực cải thiện hiệu quả hoạt động thi hành pháp luật của mình, các Bộ này hoàn toàn có thể tạo ra sự bất phá. Ngoài ra, như trong tất cả các Chỉ số khác của MEI, vấn đề không phải Bộ đứng ở thứ hạng nào mà Bộ có cải thiện gì trong hiệu quả hoạt động pháp luật của chính mình. Từ góc độ này, mọi nỗ lực tăng cường hiệu quả trong hoạt động thi hành pháp luật nói riêng và hoạt động pháp luật nói chung của các Bộ đều là rất cần thiết và sẽ được ghi nhận.

Liên quan đến các giải pháp nhằm tăng cường hiệu quả hoạt động tổ chức thi hành pháp luật của các Bộ, những kết quả trong từng chỉ tiêu của Chỉ số thành phần này mang đến những gợi ý có ý nghĩa:

- *Đối với hoạt động lập quy - ban hành VBQPPL hướng dẫn thi hành pháp luật*

Các Bộ là các cơ quan hành pháp và quản lý hành chính, vì vậy việc ban hành các VBQPPL chứa các quy định chung điều chỉnh hành vi và hoạt động của các chủ thể trong xã hội không phải là hoạt động chính yếu của họ. Mặc dù vậy, trong thực tiễn, các Bộ vẫn thường xuyên thực hiện việc này. Trước thực tế này, đã có khá nhiều băn khoăn, đặc biệt từ các nhà nghiên cứu pháp luật, về căn cứ lý thuyết cũng như về việc thực hiện chức năng này của các Bộ trong thực tiễn. Đối với Nhóm Nghiên cứu, đứng ngoài các tranh cãi học thuật, việc các Bộ ban hành các quy định pháp luật có giá trị áp dụng bắt buộc chung trong hoàn cảnh hiện tại là cần thiết bởi các văn bản pháp luật ở cấp cao hơn của chúng ta vẫn chưa thoát khỏi tình trạng luật khung, luật ống, thậm chí nghị định cũng có thể vướng vào vấn đề này (và vì vậy nếu không có VBQPPL hướng dẫn chi tiết từ các Bộ thì pháp luật sẽ không thể đi vào cuộc sống); hơn nữa, pháp luật của chúng ta trong nhiều trường hợp, kể cả đã chi tiết, vẫn chưa dự liệu được hết các vấn đề phát sinh, và việc các Bộ nhanh chóng ban hành các VBQPPL để điều chỉnh các vấn đề này theo các nguyên tắc pháp luật liên quan tại các VBQPPL cấp trên là cần thiết. Và vì vậy, hoạt động lập quy này của các Bộ vẫn được lựa chọn để đưa vào đánh giá trong MEI.

Tuy nhiên, liên quan đến tranh cãi nói trên, Luật ban hành VBQPPL năm 2008 đã đưa ra một giải pháp trung hòa tương đối phù hợp theo đó các Bộ vẫn có quyền ban hành các VBQPPL nhưng bị giới hạn ở hình thức – chỉ có thể dưới hình thức thông tư/thông tư liên tịch. Điều này cũng được ghi nhận trong MEI 2011, theo đó chỉ các hoạt động hướng dẫn thi hành pháp luật dưới hình thức thông tư/thông tư liên tịch mới được đánh giá và tính điểm (trong khi các hình thức văn bản khác mà các Bộ sử dụng để hướng dẫn chung vẫn được điều tra để tìm hiểu thực tế về vấn đề này mà sẽ không ảnh hưởng đến điểm số chung của chỉ tiêu này).

Với phương pháp tính điểm nói trên, kết quả MEI ở chỉ tiêu “ban hành văn bản hướng dẫn thi hành” của tất cả các Bộ được đánh giá đều “ổn” so với mặt bằng chung của MEI 2011, với mức điểm trung bình ở mức khá (62,49% điểm tuyệt đối cho chỉ tiêu này), Bộ có điểm cao nhất đạt 65,12% điểm tuyệt đối và Bộ thấp nhất là 58,76%.

Mặc dù vậy, nếu nhìn vào kết quả đánh giá của các HHDN về các hình thức văn bản khác mà dù không phải là VBQPPL (theo quy định của Luật ban hành VBQPPL 2008) chúng vẫn được các Bộ ban hành để điều chỉnh chung hành vi của các chủ thể liên quan, những con số có thể khiến nhiều người giật mình. Tính trung bình chung của tất cả các Bộ, trong số 48 HHDN cho rằng Bộ có ban hành các biểu mẫu, quy chế có phạm vi áp dụng chung trong các Quyết định của Bộ trưởng, có tới 48,4% đánh giá Bộ luôn làm việc này hoặc làm việc này khá thường xuyên. Trong trường hợp Bộ ban hành các quy phạm pháp luật trong các công văn có giá trị áp dụng chung các con số này lần lượt là 46 và 34,5%, trong các văn bản khác của Bộ là 12 và 33,8%. Những con số phần trăm này gây giật mình ở chỗ tất cả các văn bản chứa quy phạm pháp luật chung không phải là thông tư/thông tư liên tịch này của các Bộ đều là vi phạm pháp luật. Và ở góc độ thực tiễn, việc ban hành các văn bản như công văn, quyết định vốn là công cụ quản lý hành chính (được ban hành thường là cấp tập, không qua cơ chế tham vấn ý kiến các bên liên quan, dễ thay đổi, khó dự đoán trước) để điều chỉnh chung các quan hệ pháp luật là một thông lệ nguy hiểm. Ở mức độ đơn lẻ, cách làm này dễ dẫn tới tình trạng quy định tùy tiện, áp đặt và sự lạm quyền của cơ quan ban hành. Ở quy mô rộng hơn, việc ban hành các quy phạm pháp luật dưới những hình thức văn bản không phải VBQPPL và không theo quy trình ban hành

VBQPPL có thể làm phương hại tính minh bạch của các cơ quan quản lý, làm xói mòn hiệu quả pháp luật và tác động xấu tới mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền.

Để kiểm chứng sơ bộ kết quả đánh giá “gây giạt mình” này, Nhóm Nghiên cứu đã tiến hành rà soát nhanh và nhận thấy trong tổng số 7052 Quyết định của Bộ Công Thương, 3710 Quyết định của Bộ Giao thông vận tải, 1609 Quyết định của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (chỉ có số liệu tính đến ngày 6/10/2010), 3028 Quyết định của Bộ Khoa học và Công nghệ, 1349 Quyết định của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (chỉ có số liệu tính đến ngày 28/10/2010), 3551 Quyết định của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, 3218 Quyết định của Bộ Tài chính (chỉ có số liệu tính đến ngày 8/12/2010), 2486 Quyết định của Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2016 Quyết định của Bộ Thông tin và Truyền thông, 2974 Quyết định của Bộ Tư pháp, 1191 Quyết định của Bộ Xây dựng, 4604 Quyết định của Bộ Y tế (chỉ có số liệu tính đến ngày 29/11/2010) và 2868 Quyết định của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (chỉ có số liệu tính đến ngày 29/11/2010) đã ban hành trong năm 2010²² có rất nhiều các văn bản chứa các quy tắc áp dụng chung cho nhiều chủ thể trong xã hội (không phân biệt có liên quan đến doanh nghiệp hay không).

Thông điệp từ kết quả này, vì vậy, là rất rõ ràng: có hiện tượng vi phạm đối với Điều 2 Luật ban hành VBQPPL từ phía các Bộ, và thực trạng đáng báo động này cần phải được rà soát và điều chỉnh ngay.

- *Đối với nhóm hoạt động nhằm trực tiếp triển khai các trách nhiệm của Bộ theo quy định của pháp luật và đảm bảo năng lực thực hiện từ phía cơ quan Nhà nước*

Đây là nhóm hoạt động khá đa dạng của các Bộ nhằm thi hành các trách nhiệm khác nhau của họ theo các VBQPPL. Nhóm Nghiên cứu đã thống kê các hoạt động chung mà hầu hết các Bộ đều đang và có trách nhiệm thực hiện để có thể có những đánh giá phù hợp, công bằng. Năm hoạt động cơ bản đã được lựa chọn, bao gồm: hoạt động xây dựng và thực hiện các quy hoạch kế hoạch phát triển ngành, hoạt động thực hiện các thủ tục hành chính, hoạt động kiểm tra thanh tra doanh nghiệp, hoạt động phối hợp với các Bộ khác hoặc địa phương và hoạt động hướng dẫn thi hành VBQPPL cho cán bộ.

Kết quả đánh giá đối với 05 hoạt động này của các Bộ cho thấy: ngoại trừ hoạt động phối hợp giữa các Bộ hoặc giữa Bộ với địa phương có điểm trung bình cao hơn một chút, tất cả 04 hoạt động còn lại có điểm đánh giá trung bình gần như tương đương nhau, khoảng 56% điểm tuyệt đối, tức là ở mức trung bình trong thang bậc 5 mức hiệu quả của MEI. So với toàn cảnh điểm đánh giá trong MEI 2011, đây không phải là mức điểm bất thường. Mặc dù vậy, nếu nhìn kỹ hơn, người ta sẽ thấy những vấn đề cần suy nghĩ.

22. Các số liệu ở đây căn cứ vào số hiệu các Quyết định cuối cùng được biết đến trong năm 2010 của mỗi Bộ, theo nguồn www.luatvietnam.vn, với suy đoán là các Quyết định được ban hành và đánh số hiệu tuần tự theo số lượng Quyết định được ban hành, không tính đến các trường hợp hai hoặc nhiều Quyết định cùng mang một số hiệu (chỉ phân biệt ở chữ A/B/C đi kèm theo, và có nội dung liên quan đến cùng một vấn đề).

Trước hết là điểm số đối với nhóm *hoạt động kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp*. Đây là hoạt động vốn gây nhiều phiền hà, bức xúc và vì vậy nhận được những phản ứng khá mạnh từ cộng đồng doanh nghiệp trong thời gian trước đây. Và để khắc phục tình trạng này, pháp luật về thanh tra và kiểm tra doanh nghiệp đã được điều chỉnh theo hướng hạn chế tối đa các hoạt động này (về số lượng đơn vị có thẩm quyền thanh tra kiểm tra và tần suất thanh tra kiểm tra) cũng như khung khổ hóa chúng trong những “hành lang” nhất định (về thời gian, số lượng, vấn đề, cách thức thông báo... của việc thanh tra, kiểm tra)²³. Về mặt lý thuyết, đây được xem là những biện pháp mạnh để giải quyết tình trạng lộn xộn và bất hợp lý trong hoạt động này. Mặc dù vậy, với kết quả đánh giá này từ phía các HHDN, phải chăng việc điều chỉnh pháp luật chưa hoàn toàn giải quyết được vấn đề và hiệu quả của việc thực hiện hoạt động thanh tra, kiểm tra của các Bộ còn phụ thuộc vào các yếu tố khác nằm ngoài hoặc chưa được quy định trong văn bản (ví dụ yếu tố con người - cán bộ thực hiện thanh tra kiểm tra, yếu tố thẩm quyền - xác định một vi phạm theo các tiêu chí nào...)?

Tiếp theo là *hoạt động thực hiện các thủ tục hành chính*. Cần xem xét hiệu quả của hoạt động này trong bối cảnh của hai yếu tố quan trọng, một về chính sách và một về pháp luật. Cụ thể, về chính sách, có một thực tế rõ ràng là trong những năm gần đây, với nỗ lực và sự quyết liệt của Chính phủ trong chỉ đạo và triển khai công tác cải cách hành chính (đặc biệt theo Đề án 30 của Thủ tướng Chính phủ), vấn đề thủ tục hành chính đã được cải thiện một cách đáng kể (ví dụ, với riêng Đề án 30, kết quả tính đến tháng 10/2010, lần đầu tiên Việt Nam có một cơ sở dữ liệu chung về các thủ tục hành chính). Về pháp lý, xu hướng chung trong hoạt động quản lý Nhà nước những năm gần đây, được cụ thể hóa trong các văn bản pháp luật “gốc” trong nhiều ngành/linh vực, là phân cấp cho địa phương, trong đó có việc chuyển các thủ tục hành chính như cấp phép, đăng ký... từ thẩm quyền của Bộ xuống cho chính quyền địa phương. Dưới tác động của hai yếu tố này, suy đoán là việc thực hiện các thủ tục hành chính của các Bộ sẽ hiệu quả bởi số lượng các thủ tục ít, chất lượng các thủ tục lại được cải cách đáng kể. Tuy nhiên, kết quả MEI ở đây lại cho thấy suy đoán này không đúng, ít nhất là đối với các thủ tục hành chính liên quan đến doanh nghiệp và ít nhất là trong mắt các HHDN (có trung bình 52 HHDN thực hiện đánh giá này đối với mỗi Bộ). Kết quả này, vì vậy khiến người ta phải suy nghĩ lại: Liệu rằng làm ít hơn có đồng nghĩa với làm hiệu quả hơn, hay thực chất hiệu quả không (hoặc ít) phụ thuộc ở số lượng mà là ở chất lượng, ở cách thức, thái độ và kết quả của công việc? Đây cũng là một gợi ý để các Bộ lựa chọn ưu tiên đúng khi tiếp tục cải cách hành chính trong thời gian tới. Việc cải cách này, vốn đã rất hiệu quả ở “chiều rộng”, cần được tiếp tục ở “chiều sâu”, với những xem xét và cải cách về các khía cạnh khác nhau trong chất lượng thực tế của các thủ tục hành chính này²⁴.

23. Chỉ thị 22/2001/CT-TTg ngày 11/9/2007 của Thủ tướng Chính phủ về công tác thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp và Công văn số 6918/VPCP-V.II ngày 28/11/2007 của Văn phòng Chính phủ về chấn chỉnh công tác thanh tra, kiểm tra đối với doanh nghiệp.

24. Ví dụ sau khi đã giảm thiểu được số lượng các khâu tiếp nhận, tiếp theo sẽ phải là cách thức phối hợp và thông tin giữa các khâu đang sau với khâu tiếp nhận như thế nào; hoặc sau khi đã cắt giảm thời hạn chờ đợi làm thủ tục hành chính, vấn đề sau đó sẽ là làm thế nào để xác định ngày bắt đầu tính của thời hạn này...

Về công tác *xây dựng và thực hiện các kế hoạch quy hoạch phát triển ngành*, kết quả trung bình ở hiệu quả hoạt động này không phải là điều gì bất ngờ. Lâu nay xã hội và cộng đồng doanh nghiệp cũng đã phản ánh khá nhiều về tình trạng thiếu quy hoạch ở chỗ này, thừa quy hoạch ở chỗ khác, quy hoạch treo... và vì vậy kết quả này chỉ tiếp tục khẳng định thực tế này. Rà soát sơ bộ một số quy hoạch phát triển ngành của các Bộ của Nhóm Nghiên cứu cho thấy hai vấn đề nổi cộm. Thứ nhất, các bản quy hoạch hiếm khi nào được “hậu thuẫn” bởi những nghiên cứu khoa học căn trọng, đầy đủ và được phản biện nhiều chiều. Đây là một trong những lý do mà các quy hoạch này hoặc là chưa đủ lý lẽ để thuyết phục cộng đồng doanh nghiệp, trong đó có các HHĐN, hoặc là không đủ căn cứ để đi cùng các quy luật thị trường và mang lại lợi ích lâu dài cho nền kinh tế. Thứ hai, về mặt nội dung, trong khi có những quy định thực sự cần thiết, không ít các quy hoạch vẫn còn nhiều các quy định về những nội dung mà Nhà nước, về cơ bản, không thể kiểm soát được, đặc biệt trong điều kiện kinh tế thị trường, nơi doanh nghiệp có quyền tự do quyết định chiến lược kinh doanh của mình (ví dụ những nội dung về sản lượng mục tiêu, lợi nhuận mục tiêu...). Phải chăng một phần vì những nội dung thiếu thực tế này mà nhiều quy hoạch không hiệu quả và không có tác dụng, cũng không được đánh giá cao trong thực tế²⁵? Nếu những điều này là đúng, các Bộ, khi xây dựng các quy hoạch, chiến lược nên tập trung nguồn lực để phân tích, với những nghiên cứu kỹ lưỡng, khoa học, phù hợp với mục tiêu phát triển và khả thi chỉ về những vấn đề mà Nhà nước có thể/có quyền tác động để phát triển ngành một cách bền vững.

Cuối cùng, hoạt động ít được nói tới nhưng không kém phần quan trọng: *việc hướng dẫn thi hành VBQPPL cho các cán bộ của Bộ, đơn vị trực thuộc và các địa phương*. Một VBQPPL mới ban hành hoặc mới được điều chỉnh, sửa đổi tạo ra những chuẩn hành vi mới, những thủ tục, điều kiện mới với không chỉ các doanh nghiệp, các tổ chức, cá nhân trong xã hội mà còn mới với cả các cán bộ chịu trách nhiệm thi hành VBQPPL đó. Không những thế, ở vị trí của mình, họ còn là người hướng dẫn các chủ thể thực hiện, và cũng là người cuối cùng (trong quan hệ xã hội thực tế cụ thể) quyết định thực hiện như thế nào là đúng (tất nhiên ở đây không tính tới việc khiếu nại hay giải quyết khiếu nại hành chính) và do đó, xét ở tầm rộng hơn, sẽ có ảnh hưởng đến việc VBQPPL có được thi hành thống nhất và chính xác hay không trong phạm vi một địa phương và trên toàn quốc. Vì vậy, việc hướng dẫn thi hành VBQPPL cho chính các cán bộ của mình (của Bộ hoặc của địa phương) là hoạt động rất có ý nghĩa và cần được làm tốt, làm trước (thậm chí trước khi đòi hỏi các tổ chức, cá nhân hay doanh nghiệp phải hiểu biết hay thi hành pháp luật đúng). Theo logic này thì kết quả mà các Bộ trung bình đạt được ở khía cạnh này (56% điểm tuyệt đối) là một dấu hiệu đáng lo ngại, và các Bộ còn nhiều việc phải làm để cải thiện việc thi hành pháp luật trong vấn đề này, làm tiền đề cho thi hành pháp luật ở các khía cạnh khác.

25. Đó là chưa kể đến những rủi ro mà các quy hoạch/chiến lược tầm nhìn phát triển một số ngành có thể gây ra cho hàng hóa xuất khẩu Việt Nam. Cụ thể, trong một số các vụ kiện chống trợ cấp gần đây mà hàng hóa Việt Nam phải đối mặt ở nước ngoài, đã có nhiều cáo buộc về trợ cấp dựa trên những quy hoạch/chiến lược với các nội dung này. Phía cơ quan điều tra nước ngoài cho rằng nếu Chính phủ Việt Nam có thể định sản lượng hay lợi nhuận mục tiêu trong khi Chính phủ không nắm hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp thì điều đó có nghĩa là Chính phủ Việt Nam sẽ can thiệp/trợ cấp cho doanh nghiệp để doanh nghiệp thực hiện mục tiêu đó cho Chính phủ. Xem thêm www.chongbanphagia.vn

- *Về việc giải quyết vướng mắc trong thi hành pháp luật*

Vướng mắc (cách gọi chung cho những trường hợp thi hành pháp luật có phát sinh những vấn đề cần xử lý riêng do chưa rõ quy định, do có cách hiểu khác nhau, do xuất hiện tình huống mới chưa được dự liệu...) là hiện tượng xảy ra khá thường xuyên trong quá trình thi hành pháp luật. VBQPPL càng điều chỉnh các vấn đề cụ thể trong cuộc sống, càng đi sâu vào các nội dung chi tiết càng có khả năng phát sinh các vấn đề vướng mắc trong quá trình thi hành. Vì vậy, vướng mắc và xử lý vướng mắc pháp luật cần được xem là công việc bình thường trong áp dụng pháp luật (chứ không phải là hiện tượng tiêu cực). Cũng như vậy, việc tiếp nhận và xử lý các vướng mắc được xem là một kênh quan trọng để pháp luật đi vào cuộc sống một cách suôn sẻ, hợp lý và phát huy tác dụng điều chỉnh. Do đó, vấn đề giải quyết vướng mắc là một khía cạnh quan trọng cần được xem xét khi đánh giá về hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật của các Bộ.

Kết quả MEI cho thấy việc “tìm đường” đến với các Bộ khi xảy ra vướng mắc đối với các doanh nghiệp là việc khó khăn, dù là theo kênh nào. Ở kênh phổ biến nhất, và được xem là hiệu quả nhất, “gửi công văn hỏi Bộ”, thì cũng có tới 38% số HHDN cho rằng Bộ chỉ trả lời/phản hồi đối với khoảng một nửa số đơn thư là cùng (bao gồm trong đó cả tỷ lệ của phản hồi với một số ít số đơn thư hoặc không trả lời gì). Đối với các kênh khác, tình hình còn “vô vọng” hơn, ví dụ nếu gửi câu hỏi qua mạng hay gọi điện thoại trực tiếp đến Bộ thì tỷ lệ đồng ý với nhận định này lên tới 53%, tình hình tương tự với kênh liên hệ thông qua các tổ chức trung gian khác. Nếu nêu các vấn đề tại các diễn đàn, đối thoại giữa Bộ và doanh nghiệp thì là 51%, tỷ lệ tương tự với trường hợp trực tiếp đến Bộ để trao đổi hay liên hệ với cán bộ của Bộ nếu may mắn quen biết. Điểm trung bình chung mà các Bộ đạt được từ góc độ “tỷ lệ trả lời các đơn thư vướng mắc” chỉ là 58,6% điểm tuyệt đối cho nội dung này. Với kết quả này, hiện trạng chung là các Bộ ít lắng nghe và không tích cực phản hồi (chưa nói tới chất lượng phản hồi) với các vướng mắc phát sinh. Điều này, nếu tiếp tục duy trì trong lâu dài, là một dấu hiệu đáng lo ngại dẫn tới tình trạng pháp luật không đi vào cuộc sống, hoặc nguy hiểm hơn, tới hiện tượng “vô cảm” trước những vấn đề cụ thể của người dân, của doanh nghiệp và sự thiếu trách nhiệm trước chính các vấn đề pháp luật mà Nhà nước đặt ra.

Tình hình khả quan hơn khi xem xét đến vấn đề chất lượng của việc giải quyết vướng mắc (tất nhiên chỉ giới hạn ở những trường hợp mà Bộ có phản hồi). Cụ thể, trung bình có tới 60% số HHDN cho rằng các Bộ có câu trả lời/phản hồi hợp lý (theo nghĩa là câu trả lời đúng pháp luật, linh hoạt trong trường hợp cụ thể của các vướng mắc và kịp thời) đối với đa số hoặc tất cả các trường hợp có phản hồi. Điểm trung bình của tất cả các Bộ ở khía cạnh này cũng đạt mức khá, tương đối hiếm hoi trong MEI, với mức điểm đạt 62,23% điểm tuyệt đối cho vấn đề này. Mặc dù vậy, kết quả này vẫn còn quá xa so với kỳ vọng của cộng đồng.

- *Về trách nhiệm giải trình của các Bộ*

Trách nhiệm giải trình của các Bộ là vấn đề mới được đề cập nhiều trong thời gian gần đây ở nước ta, gắn với sự tăng cường tính minh bạch của hoạt động quản lý Nhà nước, sự phát triển của các phương tiện thông tin đại chúng và sự dân chủ trong giám sát hoạt động thi hành pháp luật của công chúng. Trong khuôn khổ hoạt động pháp luật, từ góc độ thực tiễn, trách nhiệm giải trình đòi hỏi các Bộ phải có sự phản ứng nhanh nhạy, kịp thời, có trách nhiệm và hợp lý đối với những vấn đề lớn phát sinh bất ngờ hoặc tuy có dự kiến trước nhưng quy mô vượt ngoài suy đoán và có ảnh hưởng lớn đến một bộ phận dân cư, doanh nghiệp.

Mặc dù hoạt động này chỉ là biểu hiện bề nổi của hoạt động quản lý Nhà nước của các Bộ trong một số vấn đề nhất định nhưng xét từ khía cạnh biểu hiện, việc thực hiện trách nhiệm này phát đi những tín hiệu mạnh mẽ về năng lực quản lý, cách thức hành xử và tinh thần trách nhiệm của các Bộ. Vì vậy, đây được xem là một khía cạnh quan trọng cần xem xét khi đánh giá hiệu quả hoạt động thi hành pháp luật của các Bộ.

Với điểm số trung bình của tất cả các Bộ là 62,75% điểm tuyệt đối cho chỉ tiêu này, có thể nói so với mặt bằng chung, các Bộ đã thực hiện tương đối khả quan trách nhiệm này và đối với bản thân chỉ tiêu, cũng chạm đạt mức khá trong thang bậc 5 mức của MEI. Kết quả này, vì vậy cũng được xem là một trong số những điểm đáng khích lệ hiếm hoi trong hiệu quả hoạt động pháp luật của các Bộ năm 2010, đặc biệt là trong hoàn cảnh 2010 là năm với nhiều sự kiện nóng ở nhiều ngành²⁶.

Phân bố điểm trong chỉ tiêu này với 3 Bộ điểm thấp nhất (Tài nguyên và Môi trường, Giao thông vận tải, Y tế) và 3 Bộ điểm cao nhất (Tư pháp, Lao động, Thương binh và Xã hội, Kế hoạch và Đầu tư) cho thấy đánh giá của HHDN phản ánh khá sát thực tiễn theo đó trách nhiệm giải trình của các Bộ thuộc các lĩnh vực phát sinh nhiều vấn đề nổi cộm và chưa được xử lý kịp thời bị đánh giá thấp hơn so với các Bộ thuộc lĩnh vực hầu như không xảy ra sự kiện “nóng” trong năm 2010. Thực tế này lý giải tại sao chỉ tiêu này cũng ghi nhận mức chênh lệch khá cao giữa nhóm trên và nhóm dưới (12,56% điểm tuyệt đối - so với trung bình chung 7,64% của toàn bộ MEI).

Chỉ tiêu này, vì vậy, là một tiếng chuông cảnh báo đối với các Bộ về ý nghĩa và tác động xã hội đáng kể mà thái độ và cách thức hành xử của Bộ trước những vấn đề kinh tế - xã hội lớn phát sinh có thể tạo ra, để từ đó các Bộ có cách nhìn nhận đầy đủ và có biện pháp cải thiện hiệu quả việc thực hiện trách nhiệm giải trình.

26. Có thể nhắc đến các sự kiện như Thiệt hại nông nghiệp sau lũ lịch sử miền Trung (Nông nghiệp), Biến động tài chính (Bùng nổ lãi suất, siết chặt kinh doanh vàng, lạm phát mạnh), Thiếu nguồn cung điện (Công Thương), Dự án Đường sắt Bắc Nam, Tình trạng tai nạn giao thông đường thủy và đường bộ, Chất lượng đường bộ (Giao thông vận tải), Quản lý giá (Tài chính), Quá tải tại các bệnh viện tuyến trên, Giá thuốc, Tăng viện phí (Y tế), Vinashin (Tài chính, Giao thông vận tải), Bô xít Tây Nguyên (Công Thương, Tài nguyên Môi trường), Tham nhũng-vi phạm về đất đai, Giao đất rừng trong khu vực nhạy cảm về quốc phòng (Tài nguyên Môi trường)... Xem thêm tại các Báo cáo tổng hợp kiến nghị của cử tri, các Báo cáo trả lời chất vấn của Chính phủ và các Bộ tại Kỳ họp thứ VIII Quốc hội khóa XII tại trang <http://www.na.gov.vn>

VI. Chỉ số Hiệu quả hoạt động rà soát, kiểm tra, tổng kết thi hành pháp luật

Chỉ số Hiệu quả hoạt động rà soát, kiểm tra, tổng kết thi hành pháp luật đánh giá hiệu quả của các Bộ trong hai khía cạnh cơ bản của hoạt động này, bao gồm (i) Hoạt động theo dõi việc thi hành và áp dụng pháp luật của cơ quan Nhà nước (của các cán bộ Bộ, các đơn vị trực thuộc Bộ và các địa phương), và (ii) Hoạt động theo dõi việc tuân thủ pháp luật của các tổ chức, cá nhân và rà soát VBQPPL.

Với điểm trung bình chung của tất cả các Bộ là 48,98% điểm tuyệt đối, Chỉ số này cho kết quả đánh giá thấp thứ hai trong MEI 2011. Trước đó, trong khuôn khổ các hoạt động đánh giá tình hình thực hiện pháp luật phục vụ việc xây dựng Nghị định về theo dõi thi hành pháp luật, Báo cáo của Bộ Tư pháp cho thấy các Bộ hầu hết đều chưa thực hiện đầy đủ các quy định liên quan về vấn đề này. Vì vậy, kết quả này của MEI là một sự xác nhận thực tế khách quan đã được nêu trong Báo cáo này.

Phân bố điểm giữa các Bộ ở Chỉ số này (với tốp 3 Bộ có điểm số cao nhất gồm Tư pháp, Lao động, Thương binh và Xã hội, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và tốp 3 Bộ có điểm số thấp nhất gồm Giao thông vận tải, Văn hóa, Thể thao và Du lịch và Tài nguyên và Môi trường) cho thấy việc rà soát, theo dõi thi hành pháp luật về cơ bản không phụ thuộc vào số lượng VBQPPL liên quan đến doanh nghiệp hay mức độ kiểm soát của các Bộ đối với hoạt động của doanh nghiệp

I. Những căn cứ đánh giá

Rà soát, kiểm tra, tổng kết thi hành pháp luật là nhóm hoạt động pháp luật cuối cùng trong một vòng tuần hoàn pháp luật (bắt đầu từ sáng kiến pháp luật, sang xây dựng pháp luật, đến thi hành pháp luật, và kết thúc ở kiểm tra rà soát tổng kết). Sản phẩm của nhóm hoạt động này với những kiến nghị, sáng kiến điều chỉnh/xây dựng pháp luật là tiền đề để bắt đầu một vòng tuần hoàn pháp luật mới. Vì vậy, nhóm hoạt động này một mặt được xem là tổng kết toàn bộ một quá trình hoạt động pháp luật nhất định, mặt khác là cầu nối giữa thi hành pháp luật và xây dựng pháp luật. Đánh giá hiệu quả của nhóm hoạt động này, do đó, là rất có ý nghĩa không chỉ với hoạt động pháp luật đã diễn ra mà còn cho hoạt động pháp luật sẽ thực hiện trong tương lai của các Bộ.

Về mặt pháp lý, hoạt động rà soát, kiểm tra, tổng kết thi hành pháp luật của các Bộ được quy định trong Luật ban hành VBQPPL và Nghị định 24/2009/NĐ-CP hướng dẫn Luật này, Thông tư 03/2010/TT-BTP của Bộ Tư pháp hướng dẫn thực hiện công tác theo dõi thi hành pháp luật và các Nghị định của Chính phủ quy định về chức năng, nhiệm vụ của các Bộ. Theo các quy định này, nhìn từ tính chất của các nội dung cần kiểm tra, theo dõi, trách nhiệm của các Bộ trong vấn đề này tập trung ở 03 mảng:

- Hoạt động theo dõi việc tổ chức thi hành và áp dụng pháp luật của cơ quan Nhà nước (của các cán bộ Bộ, các đơn vị trực thuộc Bộ và các địa phương);
- Hoạt động theo dõi việc tuân thủ pháp luật của các tổ chức, cá nhân;

- Hoạt động rà soát VBQPPL (sự phù hợp của VBQPPL với các điều kiện kinh tế - xã hội, yêu cầu thực tiễn...)²⁷.

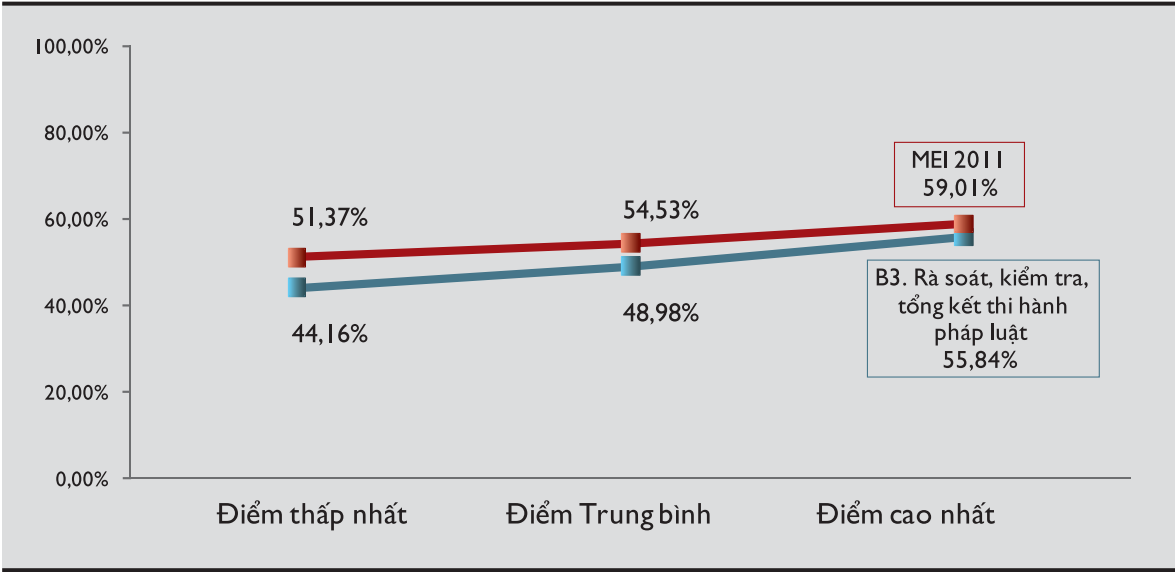
Cả ba mảng này HHDN đều suy đoán là có thể có thông tin về hiệu quả hoạt động của Bộ liên quan. Ở nhóm thứ nhất và thứ hai, thông tin mà HHDN có được có thể xuất phát từ thực tế của chính HHDN hoặc hội viên trong quá trình tuân thủ pháp luật và/hoặc thực hiện các thủ tục, công việc liên quan đến pháp luật có sự tương tác với các cán bộ thuộc Bộ và địa phương. Ở nhóm thứ ba, suy đoán là việc rà soát VBQPPL trong đó có rà soát tác động của VBQPPL đối với các đối tượng liên quan (theo quy định tại Nghị định 24/2009/NĐ-CP) phải được thực hiện trong mối liên hệ trực tiếp và chặt chẽ với các doanh nghiệp và HHDN đại diện cho họ.

Trên cơ sở các căn cứ này, Nhóm Nghiên cứu gộp các hoạt động này vào 02 tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động của các Bộ bao gồm chỉ tiêu về hiệu quả việc theo dõi, kiểm tra, phát hiện và xử lý vi phạm của cán bộ Bộ, đơn vị trực thuộc Bộ và các địa phương; và chỉ tiêu về hiệu quả việc rà soát VBQPPL và thực tiễn thi hành pháp luật thuộc lĩnh vực Bộ quản lý.

2. Kết quả Chỉ số

Với điểm trung bình chung của tất cả các Bộ là 48,98% điểm tuyệt đối, Chỉ số này cho kết quả đánh giá thấp thứ hai trong MEI 2011, chỉ sau Chỉ số hiệu quả hoạt động lấy ý kiến đối với dự thảo VBQPPL. Khoảng cách chênh lệch giữa Bộ có điểm số cao nhất (55,84% điểm tuyệt đối) và Bộ có điểm số thấp nhất (44,16%) là 11,68%, tương đối cao so với mức lệch chung của MEI.

HÌNH 18: Tỷ lệ điểm thực/điểm tuyệt đối của Chỉ số thành phần "Rà soát, kiểm tra, tổng kết thi hành pháp luật"



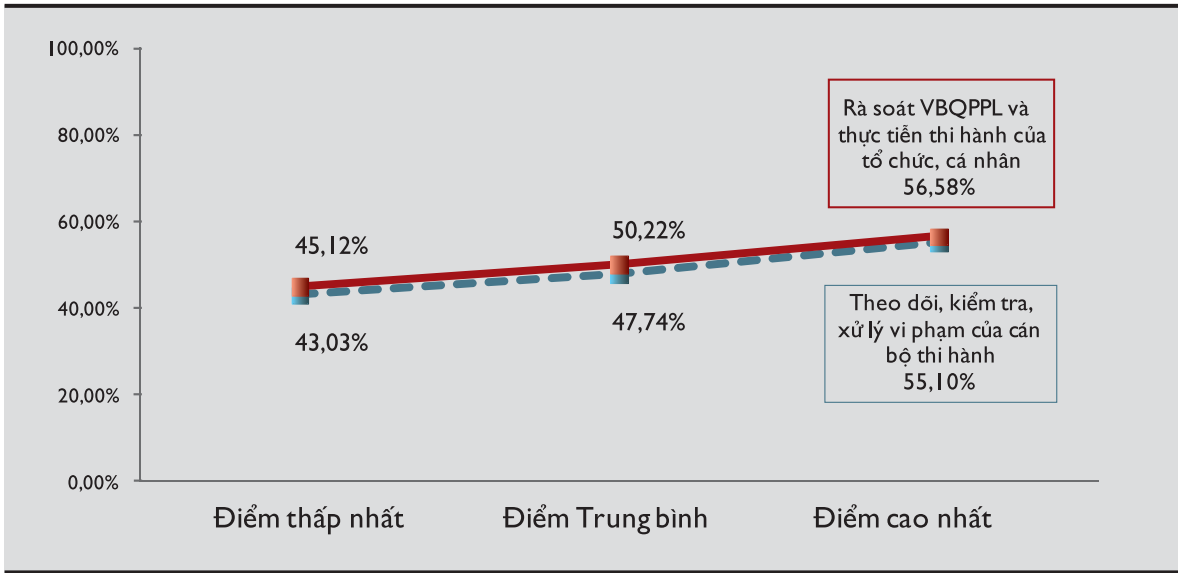
27. Trong so sánh với 05 nội dung theo dõi thi hành pháp luật tại Điều 4 Thông tư 03/2010/TT-BTP thì ở đây còn thiếu 02 nội dung (bao gồm theo dõi hoạt động ban hành văn bản hướng dẫn thi hành và theo dõi hoạt động phổ biến tuyên truyền pháp luật). Tuy nhiên vì 02 nội dung này đã được đánh giá trong các Chỉ số thành phần trước của MEI nên không xem xét lại ở đây.

Phân bố điểm giữa các Bộ ở Chỉ số này (với tốp 3 Bộ có điểm số cao nhất gồm Tư pháp, Lao động, Thương binh và Xã hội, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và tốp 3 Bộ có điểm số thấp nhất gồm Giao thông vận tải, Văn hóa, Thể thao và Du lịch và Tài nguyên và Môi trường) cho thấy việc rà soát, theo dõi thi hành pháp luật về cơ bản không phụ thuộc vào số lượng VBQPPL liên quan đến doanh nghiệp hay mức độ kiểm soát của các Bộ đối với hoạt động của doanh nghiệp.

Kết quả thấp này về hiệu quả một nhóm hoạt động này dù vậy không phải là điều ngạc nhiên với Nhóm Nghiên cứu. Trước đó, trong khuôn khổ các hoạt động đánh giá tình hình thực hiện pháp luật phục vụ việc xây dựng Nghị định về theo dõi thi hành pháp luật, Báo cáo về tình hình thực hiện công tác theo dõi thi hành pháp luật của Bộ Tư pháp (triển khai Thông tư 03/2010/TT-BTP, có hiệu lực từ 17/4/2010) đã cho biết các Bộ hầu hết đều chưa thực hiện đầy đủ các quy định liên quan về vấn đề này. Cụ thể, đối với việc tập huấn cho cán bộ về công tác theo dõi thi hành pháp luật, các Bộ *“đã tổ chức khá đầy đủ nhưng còn chậm”*. Về phạm vi lĩnh vực được theo dõi thi hành pháp luật, *“hầu hết các Bộ đều cho rằng việc theo dõi thi hành pháp luật ở tất cả các lĩnh vực là không khả thi và đó là một trong những lý do dẫn đến không có Bộ nào thực hiện việc theo dõi thi hành pháp luật trên các lĩnh vực được giao theo quy định của Thông tư 03/2010/TT-BTP trên thực tế”*. Về nội dung theo dõi thi hành pháp luật, nhận định chung của Báo cáo nói trên là *“các nội dung quá chung chung, chủ yếu mang tính định tính và kết quả mang lại từ việc đánh giá này là những nhận định mang tính chủ quan, thiếu cơ sở rõ ràng, tính thuyết phục không cao, không thể hiện được mức độ chấp hành của các cơ quan, tổ chức, cá nhân”*. Vì vậy, trong kết luận chung của Báo cáo này, dù cho rằng sau 2 năm thực hiện Thông tư 03/2010/TT-BTP *“sự cần thiết của việc theo dõi thi hành pháp luật đã được ghi nhận”* và *“công tác (này) đã bước đầu hình thành cơ chế... và là bước chuẩn bị hợp lý và rất cần thiết cho việc hoàn thiện cơ chế...”*, Báo cáo cũng phải thừa nhận rằng *“công tác theo dõi, quản lý thi hành pháp luật của các Bộ vẫn còn một khoảng cách tương đối xa để đảm bảo được việc thi hành pháp luật trong toàn bộ hệ thống chính trị, và còn nhiều điểm hạn chế, bất cập”*. Như vậy, kết quả đánh giá từ cảm nhận của các HHDN qua MEI 2011 là một sự khẳng định lại thực tế mà Báo cáo của Bộ Tư pháp đã chỉ ra.

Liên quan đến các hoạt động cụ thể trong nhóm này, đối với nhóm hoạt động theo dõi, giám sát và xử lý vi phạm trong thi hành pháp luật của các cán bộ thuộc Bộ, ngành (tại địa phương), điểm trung bình chung mà các HHDN chấm cho các Bộ là 50,21% điểm tuyệt đối, cao hơn một chút so với điểm bình quân mà các Bộ đạt được trong hoạt động rà soát VBQPPL và thực tiễn thi hành pháp luật nói chung (nhóm này chỉ mức 47,73% điểm tuyệt đối) nhưng đều là thấp so với mong đợi.

HÌNH 19: Tỷ lệ điểm thực/điểm tuyệt đối của 02 chỉ tiêu về "Kiểm tra, rà soát, tổng kết thi hành pháp luật"



Kết quả của Chỉ số này giải thích một phần nào đó lý do của nhiều hiện tượng bất cập vốn đã được nói tới lâu nay của hệ thống pháp luật Việt Nam:

- Việc các Bộ chỉ chú trọng việc xây dựng VBQPPL và thi hành pháp luật mà chưa quan tâm đúng mức tới việc rà soát xem pháp luật đó có thực sự phù hợp với thực tiễn hay không là một lý do khiến pháp luật xa rời thực tiễn. Pháp luật, vì vậy, có nguy cơ trở thành một khối lý thuyết rỗng, không phản ánh thực tế cuộc sống và cũng không giúp thực tế đó được vận hành trơn sẻ và an toàn hơn;
- Việc các Bộ thiếu quan tâm đến việc kiểm tra cán bộ của mình và rà soát việc thi hành pháp luật của các tổ chức, cá nhân khác giải thích tại sao trong nhiều trường hợp người ta không thể phân biệt được những tổn hại trong thực tiễn thi hành pháp luật là do pháp luật chưa hợp lý hay do việc thi hành chưa đúng, giải pháp chính sách để giải quyết những tổn hại đó, vì vậy, có thể đi sai hướng;
- Việc các Bộ không dành sự quan tâm đúng mức tới việc theo dõi để xử lý những vướng mắc phát sinh trong quá trình thi hành pháp luật có thể là nguyên nhân khiến bức xúc của người dân, doanh nghiệp kéo dài, ảnh hưởng xấu đến hình ảnh của pháp luật với tính chất là khuôn mẫu chuẩn mực cho hành vi;
- Cuối cùng, việc các Bộ không kịp thời xử lý những vi phạm pháp luật từ phía các cán bộ Nhà nước, các tổ chức, cá nhân có thể là một trong những yếu tố gây phương hại đến lòng tin của người dân, của doanh nghiệp vào sự nghiêm minh và công bằng của pháp luật. Điều này, về lâu dài, là tác nhân khiến pháp luật bị xói mòn từ bên trong.

Cũng chính vì những nguy cơ nói trên, kết quả của Chỉ số về hiệu quả hoạt động rà soát, kiểm tra, theo dõi thi hành pháp luật này của MEI 2011 cần được xem như cảnh báo có ý nghĩa đối với tất cả các Bộ về vấn đề này từ các HHDN. Trong trung bình 77 HHDN tham gia chấm điểm cho mỗi Bộ về hoạt động theo dõi và xử lý vi phạm của cán bộ trong ngành ở địa phương, có tới 28% cho rằng

hoạt động này của Bộ rất ít hoặc không có hiệu quả gì. Đối với hoạt động rà soát VBQPPL và thực tiễn thi hành pháp luật của tổ chức, cá nhân, trong số trung bình 64 HHDN tham gia chấm điểm cho mỗi Bộ, có tới 15,21% cho rằng Bộ không tiến hành (hoặc có mà họ không hề được thông tin) rà soát phục vụ việc phát hiện, điều chỉnh kịp thời các bất cập của các VBQPPL trong năm 2010; 19,94% trong số các HHDN ghi nhận Bộ có tiến hành rà soát cho rằng các rà soát (hoặc theo sáng kiến của Bộ, hoặc theo đề nghị của doanh nghiệp, hoặc theo quy định của pháp luật đó) của các Bộ là không hoặc rất ít hiệu quả.

Với kết quả này, người ta thấy một bức tranh tối màu về hoạt động rà soát pháp luật, một hoạt động mà như đề cập, có ý nghĩa tổng kết quá trình cũng như kết nối các vòng tuần hoàn pháp luật: trong khi các Bộ chưa thực hiện đầy đủ yêu cầu của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật (theo Báo cáo của Bộ Tư pháp) thì ngay cả khi họ thực hiện, hiệu quả của hoạt động này cũng là điều còn xa vời so với kỳ vọng của cộng đồng. Kết quả này cũng cho thấy các HHDN đánh giá thấp khả năng tự giám sát của các Bộ và những quan ngại về sức ỳ cũng như sự quan liêu trong hoạt động pháp luật của các Bộ.

Khắc phục tình trạng này, vì vậy, là việc cần được các Bộ chú ý trong thời gian tới. Điều này, mặc dù vậy, không phải là thách thức quá lớn với các Bộ nếu thực sự có quyết tâm, bởi cũng theo Báo cáo nói trên của Bộ Tư pháp, các Bộ đã bắt đầu hình thành bộ máy “làm tiền đề” cho việc triển khai công tác theo dõi thi hành pháp luật, nguồn lực cho hoạt động này cũng đã được dự liệu một phần bởi Bộ Tài chính - Tư pháp - Văn phòng Chính phủ (cho hoạt động báo cáo tình hình thi hành pháp luật), và quan trọng hơn, về mặt bản chất, đây là những hoạt động mang tính kỹ thuật, có tiêu chí để so sánh tương đối rõ ràng (VBQPPL đã có hiệu lực, đã tạo ra những kết quả/hệ quả thực tế), sắp tới hoạt động này thậm chí sẽ được pháp điển hóa ở mức cao hơn, với cơ chế rõ ràng hơn trong một Nghị định về theo dõi thi hành pháp luật.

Hơn nữa, về mặt nguyên tắc, thi hành pháp luật vốn là công việc thường xuyên của các Bộ, theo dõi thi hành pháp luật mặc dù là hoạt động mới về hình thức nhưng thực tế là một hoạt động bổ sung, thực hiện song song, đồng thời với hoạt động tổ chức thi hành pháp luật nói chung và do đó không phải là công việc quá xa lạ hay phức tạp với các Bộ.

Ngoài ra, như đã được chứng minh thông qua Chương trình Rà soát 16 Luật và các văn bản hướng dẫn thi hành thực hiện năm 2011 của VCCI, hoạt động rà soát VBQPPL nói riêng và theo dõi thi hành pháp luật nói chung của các Bộ hoàn toàn có thể kêu gọi sự tham gia và nỗ lực chung của các HHDN, các tổ chức, cá nhân khác (tương tự hoạt động góp ý xây dựng dự thảo VBQPPL). Sự phối hợp công - tư này không chỉ là một cách thức để các Bộ hoàn thành đầy đủ nhiệm vụ của mình trong lĩnh vực này trong hoàn cảnh hiện tại mà còn là tiền lệ để nâng cao một bước chất lượng và hiệu quả của hoạt động này: sự tham gia của cộng đồng vào hoạt động rà soát mang lại phần “thực tế”, tức là một nửa hiệu quả cho công việc này.

Thực hiện hiệu quả một hoạt động không phức tạp mà có thể mang lại ý nghĩa lớn không chỉ với bản thân hoạt động mà còn đối với sự tiếp nối vô tận của các vòng tuần hoàn pháp luật, vì vậy, là việc mà các Bộ cần chú ý thực hiện hiệu quả trong thời gian tới.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1

VỀ PHƯƠNG PHÁP MEI 2011

1. *Đánh giá thông qua cảm nhận – Tại sao?*

Chỉ số MEI được xây dựng chủ yếu dựa trên cơ sở điều tra cảm nhận của các HHDN (giá trị đánh giá từ cảm nhận chiếm 95% tổng giá trị Chỉ số). Cụ thể, các HHDN sẽ bằng trải nghiệm thực tế, quan niệm, cách nhìn, của mình để đánh giá mức độ hiệu quả trong hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ. Những đánh giá này, vì vậy, là những cảm nhận chủ quan, không phải dựa trên thống kê khách quan về mức độ hiệu quả trong hoạt động của các Bộ.

Thực tế, khi bắt đầu thực hiện quá trình xây dựng Chỉ số, Nhóm Nghiên cứu đã đứng trước hai lựa chọn: *Chỉ số đánh giá dựa trên cảm nhận hay Chỉ số đánh giá dựa trên dữ liệu khách quan?*

Chỉ số đánh giá dựa trên dữ liệu khách quan có ưu điểm là độ tin cậy cao, với các số liệu là những thực tế khách quan, được kiểm đếm chi tiết. Các tiêu chí đánh giá có thể làm rõ và định lượng được. Vì vậy, tính thuyết phục của chỉ số đánh giá dạng này được xem là cao hơn so với chỉ số đánh giá từ cảm nhận, các kết quả đánh giá cũng ít gây tranh cãi hơn.

Để có thể xây dựng hiệu quả một chỉ số đánh giá loại này, yêu cầu cơ bản là phải có nguồn dữ liệu khách quan đầy đủ (ở tất cả các khía cạnh phục vụ cho tiêu chí đánh giá) và công bằng (đối với tất cả các đối tượng được đánh giá).

Ngược lại, *chỉ số đánh giá dựa trên cảm nhận* phụ thuộc vào quan điểm chủ quan của người đánh giá, không dựa trên số liệu cụ thể nào. Trên thực tế, không có một tiêu chí chung tuyệt đối nào cho cảm nhận của mỗi chủ thể (ví dụ cùng một hiện tượng nhưng những chủ thể khác nhau sẽ cho những đánh giá khác nhau, đôi khi hoàn toàn trái ngược nhau). Những nỗ lực về kỹ thuật nhằm giảm thiểu

biên độ giãn cách trong các tiêu chí mà các chủ thể sử dụng để đánh giá (ví dụ giới hạn rõ trong Phiếu khảo sát về định nghĩa, về cách hiểu, giải thích mục tiêu....) dù có thể giúp làm giảm khoảng giãn cách này nhưng không thể xóa bỏ hoàn toàn. Thêm nữa, biên độ dao động của chỉ số cảm nhận cũng rất lớn giữa các nhóm chủ thể khác nhau (tùy thuộc vào nhóm được lựa chọn để đánh giá cảm nhận mà kết quả cảm nhận chung khác nhau). Vì vậy tính chính xác xét từ góc độ tuyệt đối của kết quả đánh giá từ các chỉ số dạng này thường bị “phản đối” bằng cách này hay cách khác bởi các đối tượng bị đánh giá.

Mặc dù vậy, chỉ số đánh giá dựa trên cảm nhận là hình thức hầu như là duy nhất có thể sử dụng được trong một số loại chỉ số mà không có dữ liệu khách quan nào thể hiện được đầy đủ, ví dụ chỉ số đánh giá mức độ hài lòng của người sử dụng dịch vụ/sản phẩm, chỉ số đánh giá mức độ hiệu quả của một công việc (không thể hiện qua sản phẩm hữu hình)... Ngoài ra, cảm nhận là cơ sở để xác định hành vi, vì vậy chỉ số đánh giá dựa trên cảm nhận có ý nghĩa quan trọng trong những trường hợp chỉ số đánh giá nhằm đề xuất phương án thay đổi hành vi liên quan.

Trong trường hợp cụ thể của Chỉ số Hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ, khảo sát cơ bản của Nhóm Nghiên cứu cho thấy:

- (i) *Trên thực tế, ở Việt Nam hầu như không có dữ liệu khách quan đầy đủ đối với tất cả các Bộ liên quan về các hoạt động thuộc nhóm xây dựng và thi hành pháp luật*

Liên quan đến mảng hoạt động xây dựng pháp luật của các Bộ:

- Nguồn dữ liệu khách quan nhất để đánh giá hoạt động này của các Bộ là Văn phòng Chính phủ (nơi các Bộ phải báo cáo và gửi tài liệu về một số dự án xây dựng VBQPPL mà mình soạn thảo; các tài liệu này bao gồm dự thảo, bản thuyết minh, ý kiến của các Bộ liên quan và các chủ thể chịu tác động, các văn bản liên quan²⁸). Tuy nhiên, trên thực tế, cơ quan này (cụ thể là ở các Vụ chuyên môn) chỉ có báo cáo chi tiết và các văn bản liên quan đến việc lấy ý kiến của một số loại dự thảo VBQPPL thuộc thẩm quyền của một số Bộ. Vì vậy nguồn dữ liệu này tuy khách quan nhưng không đủ để đánh giá các Bộ liên quan một cách công bằng và chính xác;
- Một nguồn khác là từ báo cáo của chính các Bộ về các hoạt động cụ thể trong mảng hoạt động này. Mặc dù không thật khách quan (bởi Bộ tự nêu số liệu) nhưng có thể sử dụng được nếu tất cả các Bộ cùng hợp tác cung cấp số liệu (biên độ sai lệch sẽ là chung cho tất cả các Bộ). Tuy vậy, trên thực tế, nguồn này cũng không có đầy đủ (ví dụ trả lời đề nghị của VCCI về việc nêu danh mục các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến kinh doanh mà Bộ soạn thảo và/hoặc ban hành trong năm 2010, chỉ 10 trong số 14 Bộ liên quan có phản hồi). Vì vậy cũng không thể sử dụng dữ liệu khách quan từ nguồn này để đánh giá;

28. Theo Luật ban hành VBQPPL và Nghị định 24/2009/NĐ-CP

- Một khía cạnh trong mảng hoạt động này (chất lượng VBQPPL được ban hành năm 2010) có thể có thống kê khách quan từ Bộ Tư pháp do Bộ này thực hiện theo chức năng kiểm soát văn bản của mình²⁹. Tuy nhiên, báo cáo của Bộ Tư pháp về vấn đề này (Báo cáo Kết quả kiểm tra, xử lý VBQPPL năm 2010³⁰) chỉ nêu kết quả kiểm tra đối với một tỷ lệ nhất định các văn bản của các Bộ (ví dụ tại trang 2 Báo cáo này nêu “...cấp Bộ kiểm tra, phát hiện 425/1494 văn bản có dấu hiệu sai trái”) vì thế không phải là dữ liệu công bằng với tất cả các Bộ để có thể sử dụng cho Chỉ số này;
- Nguồn dữ liệu duy nhất đầy đủ, khách quan và công bằng để đánh giá một hoạt động trong nhóm này (hoạt động lấy ý kiến doanh nghiệp cho các dự thảo VBQPPL) là tỷ lệ các dự thảo VBQPPL có liên quan đến doanh nghiệp mà các Bộ liên quan lấy ý kiến VCCI. Nguồn này có căn cứ là Điều 27 Nghị định 24/2009/NĐ-CP theo đó “*Đối với những dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm gửi tới Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam để lấy ý kiến của các doanh nghiệp*”³¹. Vì tất cả các Bộ khi soạn thảo các văn bản liên quan đều phải tuân thủ quy trình này nên đây được xem là căn cứ công bằng để đánh giá tất cả các Bộ liên quan. Thử nữa, dữ liệu sử dụng được xác định dựa trên Ghi chép lưu trữ đầy đủ về các Công văn đến VCCI, vì vậy đảm bảo được tính khách quan và chính xác với tất cả các Bộ. Do đó, đây là dữ liệu khách quan (hard data) duy nhất được sử dụng trong Chỉ số này (chiếm 5% trị giá Chỉ số cuối cùng).

Liên quan đến mảng hoạt động thi hành pháp luật của các Bộ:

- Cho đến nay, ở Việt Nam chưa có nguồn dữ liệu nào đầy đủ và công bằng về bất kỳ hoạt động nào trong mảng thi hành pháp luật của các Bộ được xem xét trong Chỉ số này;
- Báo cáo của Bộ Tư pháp về tình hình thực hiện công tác theo dõi thi hành pháp luật (giới hạn ở các khía cạnh: ban hành Kế hoạch theo dõi thi hành pháp luật; điều tra, khảo sát tình hình thi hành pháp luật) thực hiện trong khuôn khổ Dự án xây dựng Nghị định về theo dõi thi hành pháp luật tháng 11/2011³² không đưa ra số liệu định lượng và đầy đủ nào về kết quả thực hiện hoạt động này của các Bộ (nói chung) cũng như của từng Bộ.

29. Nghị định 40/2010/NĐ-CP về kiểm tra và xử lý VBQPPL.

30. Công văn số 92/BC-BTP ngày 1/6/2011 gửi Thủ tướng Chính phủ

31. Điều này nằm trong Mục I Chương II về soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, UBND, nghị định của Chính phủ, vì vậy quy định trong đó được suy đoán là áp dụng bắt buộc với các VBQPPL loại này.

32. Trong tài liệu Hội thảo Góp ý hoàn thiện dự thảo Nghị định về theo dõi thi hành pháp luật do Bộ Tư pháp và UNDP tổ chức tháng 11/2011.

(ii) Về bản chất, đánh giá hiệu quả của hoạt động quản lý xã hội thông qua pháp luật không thể không dựa vào cảm nhận của đối tượng chịu sự quản lý/điều chỉnh của pháp luật

- Quản lý xã hội thông qua pháp luật (xây dựng và thi hành pháp luật) là một quá trình với hai chiều kích, bao gồm hoạt động của người quản lý (cơ quan Nhà nước) và sự tiếp nhận của người được quản lý (người dân nói chung và các doanh nghiệp nói riêng). Đánh giá hiệu quả của quá trình này, vì vậy, cần được thực hiện ở cả hai chiều tương ứng, bao gồm kết quả của hoạt động quản lý của chủ thể quản lý (thông qua hệ thống các VBQPPL, các thiết chế thi hành...) và sự hài lòng của các chủ thể bị quản lý. Trong khi về lý thuyết hiệu quả của “chiều quản lý” có thể được đánh giá bởi các dữ liệu khách quan (mà thực tế ở Việt Nam là không thể, như đã trình bày ở trên) thì ở “chiều bị quản lý”, sự hài lòng của người dân với chất lượng của hoạt động xây dựng pháp luật và tính phù hợp của hoạt động thi hành pháp luật chỉ có thể xác định được thông qua cảm nhận chủ quan của chủ thể bị quản lý;

Các nghiên cứu, chỉ số trên thế giới có liên quan đến hiệu quả hoạt động (ở các khía cạnh khác nhau) của các cơ quan Nhà nước đều phải dựa một phần vào đánh giá cảm quan của các đối tượng như người dân, doanh nghiệp³³;

- Từ phương diện đánh giá hiệu quả quản lý để có hình thức cải thiện thích hợp, cảm nhận (dù chưa thật chính xác với thực tế khách quan) của các chủ thể bị quản lý đối với hiệu quả hoạt động của chủ thể quản lý mang nhiều ý nghĩa thực tiễn quan trọng bởi:
 - + Mọi cảm nhận đều có thông điệp riêng của mình, kể cả các cảm nhận được xem là “sai lệch” so với thực tế (trên thực tế, cảm nhận là cảm nhận và không thể nói một cảm nhận “sai lệch” hay không). Một hoạt động được xem là tốt trong lý thuyết hoặc trong quan điểm của người quản lý nhưng lại được đánh giá là chưa tốt theo cảm nhận của người bị quản lý thì điều đó có thể là dấu hiệu cho thấy quá trình thi hành đã có những biến thiên nhất định khiến cái tốt trong lý thuyết đầu tiên không được đánh giá tốt ở thực tế cuối cùng. Ngược lại một hoạt động có thể gây bất mãn khi bắt đầu nhưng lại nhận được đánh giá tích cực trên thực tế có thể là một biểu hiện cho thấy quan ngại trong lý thuyết là không có cơ sở. Do đó phát hiện cảm nhận và lý giải cảm nhận đó để từ đó rút ra kết luận phù hợp về thực trạng được đánh giá và tìm phương thức cải thiện thực trạng đó là rất quan trọng;
 - + Cảm nhận là cơ sở của hành vi, nếu cảm nhận “sai lệch”, hành vi sẽ sai lệch tương ứng, và ngược lại. Ví dụ hiệp hội cho rằng Bộ A không thực sự cầu thị khi lấy ý kiến doanh nghiệp cho một dự thảo VBQPPL thì hiệp hội này sẽ không tham gia vào quá trình này, dù được Bộ A mời hay gửi Công văn lấy ý kiến. Tương tự, nếu một doanh nghiệp cho rằng Bộ B lơ đãng trong việc thi hành một VBQPPL nào đó, sự chú ý đảm bảo tuân thủ đúng quy định của văn bản này của doanh nghiệp sẽ giảm đi, thậm chí có thể lợi dụng để vi phạm. Vì vậy, nếu mục tiêu của Chỉ số là đánh giá để từ đó hoàn thiện hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ, tăng cường sự tham gia tích cực của doanh nghiệp vào quá trình xây dựng các dự thảo VBQPPL và sự tuân thủ của họ đối với các quy định pháp luật thì việc tìm hiểu cảm nhận của những đối tượng này là rất có ý nghĩa trong việc cải thiện hành vi của chính họ sau này theo hướng phù hợp hơn.

29. Một số ví dụ:

- Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp tỉnh - PCI do VCCI-USAID thực hiện từ 2006 (và các Chỉ số sử dụng phương pháp tương tự tại Campuchia, Sri Lanka, Indonesia)
- Chỉ số Năng lực Cạnh tranh toàn cầu – GCI do Diễn đàn Kinh tế Thế giới WEF thực hiện từ 2005
- Chỉ số Điều hành thể chế toàn cầu – WGI do Ngân hàng Thế giới WB thực hiện từ cuối những năm 90
- Các Chỉ số Hệ thống điều hành pháp lý – RMS, Chỉ số Pháp luật về thị trường và sản phẩm – PMR;...

Từ những phân tích về ưu điểm và nhược điểm của hai hình thức chỉ số đánh giá nêu trên, so sánh với mục tiêu và đặc điểm của việc đánh giá hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ ở Việt Nam, và các nguồn dữ liệu tương ứng, Nhóm Nghiên cứu quyết định lựa chọn hình thức Chỉ số đánh giá dựa trên cảm nhận là chủ yếu (theo kết quả điều tra).

Bên cạnh đó, Nhóm Nghiên cứu tập trung các nỗ lực nhằm hạn chế tối đa có thể những “nhược điểm” của chỉ số đánh giá bằng cảm nhận. Cụ thể, để thu hẹp tối đa khoảng cách giữa các cảm nhận của các đối tượng về cùng một vấn đề, khi điều tra xây dựng Chỉ số này, Nhóm Nghiên cứu đã sử dụng một số biện pháp kỹ thuật điều tra xã hội học cần thiết, ví dụ:

- *Giải thích vấn đề:* Các vấn đề có thể gây nhiều cách hiểu khác nhau được thiết kế để bao hàm trong đó định nghĩa ngắn gọn về vấn đề liên quan, hạn chế các cảm nhận khác nhau do hiểu nhầm vấn đề;
- *Lựa chọn thuật ngữ:* Các thuật ngữ/từ ngữ được sử dụng trong Phiếu khảo sát là những từ ngữ đơn giản, dễ hiểu, phổ thông/phổ biến (mà không nhất thiết phải là thuật ngữ chính xác về mặt khoa học hay pháp lý) để đảm bảo các chủ thể trả lời Phiếu khảo sát thuộc các vùng miền khác nhau, các trình độ văn hóa khác nhau đều có thể hiểu đúng câu hỏi và đưa ra cảm nhận về đúng vấn đề được hỏi;
- *Cách thức hành văn:* Cách diễn đạt trong Phiếu khảo sát được thiết kế theo cấu trúc phổ thông, phục vụ mục tiêu làm cho người trả lời hiểu đúng vấn đề mà không nhất thiết phải bám sát các tên gọi hay mục tiêu khoa học của chỉ số thành phần liên quan;
- *Lựa chọn vấn đề điều tra:* Chỉ điều tra các vấn đề mà các chủ thể đánh giá được suy đoán là biết hoặc phải biết một cách tương đối (theo quy định của pháp luật hoặc trên thực tế hoạt động). Những vấn đề dù gần với Chỉ số cần đánh giá nhưng các chủ thể đánh giá không thể hoặc không chắc có hiểu biết hoặc kinh nghiệm thực tế liên quan được loại bỏ khỏi Phiếu khảo sát;
- *Xây dựng các lựa chọn:* Với mỗi câu hỏi điều tra, các lựa chọn đưa ra đảm bảo bao quát hết các khả năng trả lời có thể xảy ra trên thực tế nhằm cho phép người trả lời có thể thực hiện lựa chọn trả lời phù hợp nhất với cảm nhận thực của mình (tránh trường hợp thực hiện một lựa chọn mang tính gượng ép và do đó làm kết quả điều tra sai lệch).

Hiệu quả của các biện pháp kỹ thuật này được kiểm chứng lần thứ nhất thông qua bình luận của các chuyên gia, các Bộ và các hiệp hội tại Tọa đàm về phương pháp MEI.

Lần kiểm chứng thứ hai được thực hiện qua hoạt động tiến hành điều tra mẫu (thử) đối với 08 Hiệp hội, thuộc cả khu vực trung tâm (như Hà Nội) và khu vực xa (Quảng Ninh), là hiệp hội trung ương và địa phương, đa ngành và đơn ngành. Các phản hồi về những vấn đề chưa rõ ràng hoặc có thể gây cách hiểu khác nhau/hiểu nhầm đã được cân nhắc và thể hiện thành các sửa đổi tương ứng trong Phiếu khảo sát cuối cùng.

Kiểm chứng lần ba được thực hiện khi xử lý kết quả phản hồi điều tra. Những câu hỏi trong Phiếu khảo sát tạo ra nhiều hơn một cách hiểu và trả lời của các chủ thể được điều tra sẽ được cân nhắc lại cả từ góc độ lý thuyết (Nhóm Nghiên cứu xem xét lại) và thực tế (trao đổi trực tiếp qua điện thoại với người trả lời Phiếu). Trường hợp có thể sửa chữa để phản ánh đúng hơn cảm nhận của người

trả lời (thể hiện qua điện thoại), Nhóm Nghiên cứu tiến hành bổ sung làm rõ các câu trả lời trong Phiếu với sự đồng ý trước của người trả lời. Trường hợp không thể sửa chữa (do câu hỏi đặt ra vi phạm nguyên tắc logic về lý thuyết - ví dụ Câu hỏi về mức độ tiếp thu ý kiến góp ý cho dự thảo VBQPPL trong Phiếu khảo sát MEI 2011), Nhóm Nghiên cứu bỏ qua (không tính đến) các trường hợp này trong Chỉ số cuối cùng.

2. Điều tra cảm nhận của ai?

Về mặt kỹ thuật, như đã trình bày ở trên, đối với một Chỉ số đánh giá thông qua cảm nhận, việc lựa chọn chủ thể đánh giá (đối tượng điều tra) là rất quan trọng, có thể ảnh hưởng lớn đến kết quả của Chỉ số. Cụ thể, kết quả điều tra sẽ thay đổi (thậm chí với biên độ thay đổi lớn) đối với các nhóm chủ thể được điều tra khác nhau.

Vì vậy, khi xây dựng Chỉ số này, Nhóm Nghiên cứu đã tiến hành phân tích tất cả các khả năng có thể để tìm kiếm nhóm đối tượng thích hợp nhất cho việc đánh giá chính xác và công bằng hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ liên quan. Có ít nhất 04 nhóm đối tượng có thể là “chủ thể mục tiêu” của điều tra phục vụ Chỉ số MEI, bao gồm:

- Nhóm các chuyên gia kinh tế, pháp luật:

Ưu điểm của nhóm này là họ có chuyên môn sâu về một (một số) lĩnh vực cụ thể, có nhiều kinh nghiệm thực tiễn trong xây dựng và/hoặc thi hành pháp luật liên quan và do đó hiểu rất rõ về loại hoạt động cần đánh giá hiệu quả. Vì vậy, cảm nhận của nhóm này về Bộ, ngành trong các hoạt động này được suy đoán là tương đối sát với thực tiễn.

Tuy vậy, nhóm này có một số “nhược điểm” có thể ảnh hưởng không tốt đến Chỉ số đánh giá. Cụ thể:

- + Tính đại diện thấp: Hiện không có một danh sách đầy đủ, khách quan các chuyên gia như thế này trên toàn quốc, trong tất cả các lĩnh vực được điều tra (và trong tương lai cũng không thể có một danh sách như vậy). Việc chọn mẫu, do đó, sẽ không đảm bảo tính đại diện (ví dụ, nếu điều tra VCCI sẽ chỉ có thể điều tra các chuyên gia được biết đến trong mạng lưới cộng tác viên của mình), rủi ro tất nhiên sẽ là chênh lệch giữa cảm nhận của nhóm nhỏ chuyên gia được lựa chọn với cảm nhận chung của các chuyên gia khác;
- + Rủi ro về sự khác biệt giữa cảm nhận của các chuyên gia (phần nhiều làm lý thuyết) với cảm nhận của giới kinh doanh về những vấn đề này: Là chuyên gia, có thể nhóm này không biết hết về thực tiễn thi hành pháp luật, không phải thực sự trải qua các bước của quá trình thi hành pháp luật nên cảm nhận của họ sẽ có phần khác biệt so với cảm nhận của nhóm chịu tác động trực tiếp và thực tế;
- + Số lượng điều tra thấp: Hiện tại, trong mạng lưới chuyên gia của VCCI, với mỗi lĩnh vực, chỉ có khoảng trên dưới mười chuyên gia. Mỗi chuyên gia lại thường chỉ có kiến thức, hiểu biết và kinh nghiệm trong một lĩnh vực chính (và một vài lĩnh vực liên quan). Vì vậy kết quả đánh giá ở Chỉ số của mỗi Bộ, nếu việc điều tra được thực hiện chỉ với nhóm này, sẽ chỉ phản ánh cảm nhận của một số rất ít các cá nhân. Một kết quả như vậy là thiếu tin cậy, rất khó có sức thuyết phục.

- **Nhóm các doanh nghiệp:**

Các doanh nghiệp là các chủ thể chịu tác động trực tiếp, thường xuyên của các VBQPPL cũng như việc thi hành các văn bản này của các Bộ liên quan. Hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ có hiệu quả hay không thể hiện rõ nét nhất ở sự hài lòng của các doanh nghiệp và sự thuận lợi, hiệu quả mà pháp luật tạo ra cho hoạt động kinh doanh của họ. Vì vậy, đây được xem như nhóm lý tưởng để đánh giá xây dựng Chỉ số này.

Mặc dù vậy, việc điều tra nhóm này gặp khó khăn ở chỗ kinh nghiệm về thực tiễn hoạt động xây dựng pháp luật của các Bộ của các doanh nghiệp tương đối thấp, nếu không nói là hầu như không đáng kể. Điều này khiến cho căn cứ để xây dựng các chỉ số thành phần về xây dựng pháp luật, chiếm một nửa Chỉ số MEI tổng thể, có thể không chính xác, kéo theo sự độ tin cậy thấp của toàn bộ Chỉ số này.

Trên thực tế, các doanh nghiệp Việt Nam, mà chủ yếu là doanh nghiệp vừa, nhỏ và siêu nhỏ, hầu như rất ít quan tâm đến hoạt động mang tính chính sách và do đó cũng rất ít tham gia vào việc góp ý chính sách, pháp luật mà các Bộ soạn thảo. Thực tế này một phần xuất phát từ sự e dè của các doanh nghiệp trong việc tham gia vào một hoạt động vốn trước đây thuộc độc quyền tuyệt đối của các cơ quan Nhà nước, một phần từ sự thiếu tin tưởng vào việc cơ quan Nhà nước sẽ lắng nghe và tiếp thu ý kiến đơn lẻ của từng doanh nghiệp, một phần từ sự hạn chế trong kiến thức và hiểu biết pháp luật của doanh nghiệp, và phần nhiều từ thói quen của doanh nghiệp trong việc tập trung vào công việc kinh doanh hàng ngày là chủ yếu mà chưa có sự quan tâm hoặc chưa đủ nguồn lực để quan tâm và tham gia có hiệu quả vào các hoạt động mang tính chính sách, vĩ mô, chưa có ảnh hưởng ngay lập tức đến hiệu quả kinh doanh hàng ngày của doanh nghiệp. Với thực tế này, việc đánh giá ít nhất là hiệu quả hoạt động xây dựng pháp luật của các Bộ thông qua cảm nhận của doanh nghiệp có thể là không chính xác (do “vi phạm” nguyên tắc “chỉ đánh giá về những gì mình biết”).

Một số nhỏ các doanh nghiệp (mà chủ yếu là doanh nghiệp Nhà nước, doanh nghiệp lớn) có thể có vai trò tích cực đáng kể trong các hoạt động góp ý xây dựng VBQPPL (thông qua việc tham gia ý kiến trực tiếp khi được các Bộ, đặc biệt là Bộ chủ quản, lấy ý kiến hoặc góp ý qua các kênh khác, hân hữu hơn), và vì vậy được xem là có đủ thông tin và thực tế để đưa ra đánh giá. Tuy nhiên, cảm nhận của nhóm doanh nghiệp này có thể không đại diện cho cảm nhận của cộng đồng doanh nghiệp: Bản thân quy mô, kinh nghiệm và tầm ảnh hưởng của nhóm doanh nghiệp này đối với các Bộ liên quan có thể khiến các Bộ dễ tiếp nhận ý kiến của họ hơn, và vì thế cảm nhận của họ về hiệu quả hoạt động xây dựng pháp luật của Bộ rất có thể sẽ tích cực/lạc quan hơn thực tế. Vì vậy việc xây dựng chỉ số dựa trên cảm nhận của nhóm này có thể là thiếu chính xác và không công bằng.

- **Nhóm các cơ quan Nhà nước:**

Tại Tọa đàm về phương pháp MEI tháng 6/2011, một số ý kiến chuyên gia cho rằng nên điều tra cảm nhận của chính những người trong cuộc, các cán bộ của các Bộ liên quan. Đây có thể là một đề xuất hợp lý theo ý nghĩa hiệu quả của hoạt động quản lý cần được đánh giá từ cả hai chiều, chiều của những người quản lý và người bị quản lý.

Trong thực tiễn quốc tế, một số Chỉ số đánh giá một vài khía cạnh khác nhau của nhà nước trên thế giới cũng dựa trên đánh giá của chính các cơ quan Chính phủ. Vấn đề là các chỉ số quốc tế này khi điều tra các cán bộ/cơ quan Nhà nước thường không điều tra cảm nhận mà

yêu cầu người trả lời đưa ra những thực tế nhất định. Việc điều tra cảm nhận của cán bộ Nhà nước về hiệu quả của chính các hoạt động mà họ đang hưởng lương để thực hiện và gắn với trách nhiệm của họ mang quá nhiều rủi ro về sự thiếu khách quan.

- **Nhóm các HHDN:**

Đây được xem là nhóm đối tượng điều tra đáp ứng được tốt nhất các đòi hỏi đặt ra của Chỉ số MEI.

Thứ nhất, nhóm này có chức năng chung là làm đầu mối kết nối giữa doanh nghiệp, tổ chức cá nhân kinh doanh thành viên và Nhà nước trong các vấn đề chính sách pháp luật, bao gồm cả xây dựng và thi hành pháp luật. Họ thay mặt các thành viên phản ánh những mong muốn, nguyện vọng cũng như những vấn đề mà các thành viên này gặp phải trong quá trình hoạt động sản xuất kinh doanh. Họ cũng là kênh quan trọng để Nhà nước tiếp cận với cộng đồng doanh nghiệp nói chung khi xây dựng pháp luật cũng như khi tuyên truyền, phổ biến pháp luật. Vì vậy các HHDN được suy đoán là chủ thể thích hợp nhất, cả về logic và thực tiễn, có đủ thông tin nhất để đánh giá hiệu quả của hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ dựa trên kinh nghiệm và hiểu biết thực tế của chính mình. Kết quả đánh giá từ nhóm này được suy đoán sẽ mang lại bức tranh thực tế và khách quan về hoạt động liên quan của các Bộ.

Thứ hai, nhóm này tuy có số lượng nhỏ nhưng có thể phản ánh ý kiến, quan điểm của một nhóm rất lớn. Cụ thể, các HHDN khi đánh giá về hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ không chỉ đánh giá từ cảm nhận của mình mà còn thể hiện quan điểm chung của ít nhất là các doanh nghiệp thành viên của mình với tư cách đối tượng chịu tác động của các hoạt động xây dựng cũng như thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ. Và vì vậy kết quả Chỉ số thu được từ đánh giá của nhóm này được suy đoán là có ý nghĩa đại diện cao (cho cảm nhận của cộng đồng doanh nghiệp nói chung đối với các Bộ).

Mặc dù vậy, việc điều tra cảm nhận của các HHDN đối với hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ cũng ghi nhận một số rủi ro có khả năng ảnh hưởng đến tính chính xác, khách quan của Chỉ số tổng hợp. Cụ thể:

Rủi ro đầu tiên là về thông tin mà các HHDN có thể có về hoạt động xây dựng pháp luật của các Bộ. Mặc dù về mặt lý thuyết, các hiệp hội là đơn vị thích hợp và được chờ đợi là cầu nối giữa các thành viên với các cơ quan Nhà nước trong các vấn đề chính sách pháp luật, trên thực tế không phải hiệp hội nào cũng coi trọng hoặc có thể thực hiện được công việc này. Trong khi những hiệp hội lớn, đại diện cho một ngành một lĩnh vực sản xuất kinh doanh hoặc đại diện cho doanh nghiệp ở một khu vực địa lý đáng kể và vì vậy coi trọng chức năng đại diện về mặt chính sách trong quan hệ với các cơ quan Nhà nước, có những hiệp hội rất nhỏ, ở cấp cơ sở và mối quan tâm chủ yếu của họ lại là phối hợp, giúp đỡ các thành viên trong hoạt động kinh doanh hàng ngày. Họ hầu như không tham gia vào các hoạt động góp ý xây dựng pháp luật của Trung ương, và vì vậy cũng không thể có thông tin để đánh giá về hiệu quả của hoạt động này của các Bộ. Những trường hợp như thế này, nếu được điều tra, có thể sẽ làm có kết quả đánh giá chung bị biến thiên mạnh so với thực tế. Bài toán đặt ra là làm thế nào để loại bỏ các trường hợp không có thông tin này ra khỏi danh sách các đơn vị được điều tra?

Để giải quyết vấn đề này, Nhóm Nghiên cứu, sau khi rà soát sơ bộ về hoạt động của các hiệp hội trung ương, địa phương trong lĩnh vực này (thông qua các hoạt động khác trong khuôn khổ

VCCI như các hội thảo góp ý xây dựng pháp luật, các lần lấy ý kiến hiệp hội bằng văn bản cho các dự thảo VBQPPL...), xác định rằng trong khi các hiệp hội cấp trung ương hoặc cấp tỉnh tham gia khá thường xuyên vào các hoạt động góp ý xây dựng pháp luật, tỷ lệ các hiệp hội địa phương từ cấp quận, huyện trở xuống, tham gia góp ý xây dựng pháp luật của các Bộ (trực tiếp bằng việc phát biểu/gửi ý kiến hoặc gián tiếp bằng việc tham dự các hội thảo góp ý...) là không lớn. Thực tế này cũng phù hợp với thông lệ lấy ý kiến của các Bộ (thường Công văn lấy ý kiến chỉ gửi đến các hiệp hội đa ngành hoặc chuyên ngành ở trung ương, các hội thảo tổ chức ở các địa phương cũng chủ yếu mời các hiệp hội cấp tỉnh/thành phố). Vì vậy, Nhóm Nghiên cứu cho rằng việc giới hạn điều tra ở các hiệp hội trung ương và cấp tỉnh sẽ giải quyết được vấn đề này, cho phép điều tra cảm nhận từ các đối tượng thực sự có hoặc suy đoán là phải có thông tin về các hoạt động xây dựng pháp luật của các Bộ.

Rủi ro thứ hai nằm ở tính bao quát của thông tin mà các HHDN có được về hoạt động pháp luật của các Bộ được đánh giá. Trong quá trình xây dựng phương pháp MEI, đã có nhiều ý kiến, và những ý kiến này không phải không có lý, cho rằng mỗi hiệp hội chỉ có phạm vi hoạt động trong một hoặc một vài lĩnh vực cụ thể, và vì vậy họ sẽ không có đủ thông tin để đưa ra cảm nhận hay đánh giá về tất cả các Bộ. Để trả lời vấn đề này, nhóm ý kiến khác cho rằng trong một nền kinh tế thị trường, mối liên kết giữa các ngành, lĩnh vực kinh tế là rất chặt chẽ và nhiều chiều, không có một ngành hay lĩnh vực nào đứng riêng, độc lập hoàn toàn với các ngành, lĩnh vực khác hay với toàn bộ môi trường kinh doanh nói chung. Vì vậy khó có thể nói chính xác một hiệp hội nào chỉ liên quan đến Bộ nào. Ngoài ra, với mục tiêu chung là nhìn rõ thực tế và nâng cao hiệu quả hoạt động pháp luật của các Bộ, cái nhìn từ một hiệp hội bên ngoài phạm vi quản lý Nhà nước của Bộ nào đó có thể mang một ý nghĩa tích cực, đó có thể là cái nhìn khách quan và độc lập hơn, đó cũng có thể là cái nhìn chung của người dân, của xã hội đối với Bộ đó. Trong một mong muốn xa hơn, việc đánh giá cảm nhận của hiệp hội về tất cả các Bộ dù liên quan hay không liên quan trực tiếp đến hoạt động của hiệp hội sẽ là một tiền đề tốt để thúc đẩy các Bộ trong hoạt động pháp luật của mình quan tâm nhiều hơn đến quan điểm, ý kiến và lợi ích của tổng thể nhiều ngành với một tầm nhìn bao quát và đầy đủ hơn. Đối với các hiệp hội, bằng cách này, chúng ta cũng có thể hy vọng họ dần có cái nhìn toàn diện hơn về lợi ích và những vấn đề chung của cả nền kinh tế, vượt ra ngoài những lợi ích cục bộ của ngành mình, thành viên mình. Mặc dù những lập luận này là hợp lý và thích đáng, vẫn có thực tế là có những hiệp hội không có thông tin về một số Bộ nhất định, hoặc về một số hoạt động lĩnh vực nhất định của các Bộ. Câu hỏi đặt ra, vì vậy, sẽ không phải là làm thế nào để các hiệp hội chỉ đánh giá về các Bộ liên quan đến mình, mà là làm thế nào để các hiệp hội chỉ đưa ra đánh giá đối với những vấn đề mà mình có thông tin nhất định.

Sau khi cân nhắc các khả năng, Nhóm Nghiên cứu quyết định sử dụng các phương pháp kỹ thuật khác nhau trong Phiếu khảo sát để hạn chế tối đa các trường hợp hiệp hội đưa ra cảm nhận mà không có thông tin về vấn đề liên quan. Ví dụ phương pháp cho phép hiệp hội bỏ qua tất cả các vấn đề, Bộ mà hiệp hội không có thông tin; phương pháp dùng câu hỏi lọc về mức độ hiểu biết của hiệp hội về hoạt động pháp luật của các Bộ để loại bỏ tất cả các câu trả lời của hiệp hội về các Bộ mà hiệp hội tự đánh giá là mình không có thông tin gì; phương pháp nhắc lại ở tất cả các câu hỏi điều tra về việc hiệp hội chỉ trả lời các nội dung mà mình có thông tin ... Với các màn lọc kỹ thuật này, hy vọng bản khảo sát trên đã được xử lý phần nào. Thực tế kết quả điều tra cũng cho thấy những “màng lọc” này tỏ ra khá hữu hiệu: không có phiếu phản

hỏi nào trả lời hết tất cả các câu hỏi, về tất cả các Bộ được đánh giá, phần lớn các phiếu phản hồi có lựa chọn “Không biết” ở câu hỏi lọc đều không trả lời về Bộ liên quan trong các câu hỏi chính.

Một rủi ro khác tuy mức độ ảnh hưởng ít hơn nhưng cũng đã được nhắc đến, đó là tính chủ quan trong cảm nhận của hiệp hội khi đánh giá về các Bộ. Cụ thể, có ý kiến cho rằng một Bộ quản lý nhiều hiệp hội có thể sẽ nhận được những kết quả tích cực hơn trường hợp các Bộ có ít hiệp hội trong lĩnh vực của mình và vì vậy kết quả chung của Chỉ số sẽ là không công bằng giữa các Bộ. Ý kiến này cho rằng trên thực tế nhiều trường hợp lãnh đạo chủ chốt của hiệp hội xuất thân từ cán bộ Bộ liên quan nên có thể có đánh giá ưu ái hơn cho Bộ đó, hoặc vì hiệp hội phải phụ thuộc vào Bộ trong nhiều hoạt động nên chấm điểm cao để “lấy lòng” Bộ mình... Trong khi đó, lại cũng có những ý kiến khác cho rằng Bộ quản lý nhiều hiệp hội có thể bị thiệt hơn so với Bộ có ít hiệp hội bởi các hiệp hội thuộc phạm vi quản lý của Bộ suy đoán là va chạm với Bộ đó nhiều hơn, có nhiều kỳ vọng hơn với Bộ, vì vậy có thể có đánh giá khắt khe hơn các hiệp hội “bên ngoài”.

Bản thân tranh cãi này cũng đã cho thấy những suy đoán về mức độ tích cực hay không tích cực của kết quả đánh giá của hiệp hội đối với Bộ thuộc lĩnh vực của mình hay ngoài lĩnh vực của mình là không có cơ sở chắc chắn. Ngoài ra, thực tế, và điều này cũng được nêu rất cụ thể trong Phiếu khảo sát, tất cả các ý kiến, quan điểm hay đánh giá của các hiệp hội tham gia điều tra đều được giữ bí mật tuyệt đối, đặc biệt với các Bộ và chỉ được sử dụng vào mục tiêu thống kê cho Chỉ số MEI này. Vì vậy, các hiệp hội không có lý do để lo lắng rằng một Bộ có thể biết về quan điểm của mình đối với Bộ đó, và do đó họ không có lý do hay áp lực nào để chấm điểm tốt hay không tốt cho một Bộ khác với cảm nhận thực của mình về Bộ đó.

- **Phối kết hợp giữa các nhóm:**

Một khả năng khác được tính đến là cùng lúc điều tra cảm nhận của các nhóm đối tượng khác nhau (ví dụ một số hoặc cả bốn nhóm nói trên). Lựa chọn này cho phép tối đa hóa các ưu điểm của mỗi nhóm đối tượng trong việc đánh giá các hoạt động pháp luật của các Bộ, vì vậy có thể cho kết quả đánh giá toàn diện hơn, sát với thực tiễn hơn, từ đó hy vọng có thể đưa ra một bức tranh toàn cảnh rõ nét, hệ thống và khách quan hơn về hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ.

Mặc dù vậy, việc cùng lúc ghi nhận đánh giá của cả 4 nhóm đối tượng này đòi hỏi một nguồn lực lớn để đáp ứng các yêu cầu trong mọi bước thực hiện, từ thiết kế Phiếu khảo sát cho phù hợp với từng nhóm đối tượng, phân chia tỷ lệ điểm giữa các nhóm đối tượng, chọn mẫu đảm bảo tính đại diện của tất cả các nhóm... Điều này vượt ra khỏi phạm vi nguồn lực hiện tại của Nhóm Nghiên cứu. Vì vậy lựa chọn này là không khả thi.

Với các phân tích nêu trên, căn cứ vào nguồn lực hiện có, đối chiếu với mục tiêu cần đạt được và cân nhắc các lợi thế và hạn chế của từng nhóm đối tượng có thể điều tra đánh giá, Nhóm Nghiên cứu quyết định lựa chọn điều tra nhóm HHDN cấp trung ương và cấp tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương. Trong so sánh với các nhóm đối tượng còn lại, nhóm này cho phép thu được các kết quả mang tính đại diện, công bằng, thích đáng và toàn diện nhất. Những tồn tại có thể có của nhóm này cũng có thể hạn chế tối đa bởi các phương pháp kỹ thuật và giới hạn khác nhau.

3. Hoạt động nào được đánh giá và đánh giá như thế nào?

(i) Loại hoạt động pháp luật được đánh giá

Với nhóm chủ thể mục tiêu đã lựa chọn (HHDN), Nhóm Nghiên cứu đã thực hiện việc rà soát các hoạt động nhóm xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ và xác định mức độ liên quan (và khả năng có thông tin) của HHDN:

STT	Loại hoạt động	Hiệp hội có thông tin để đánh giá hiệu quả hoạt động?	Lý do – Căn cứ
A	Xây dựng pháp luật		<i>Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản hướng dẫn thi hành</i>
I	Sáng kiến xây dựng pháp luật	Có	- HHDN không phải là chủ thể có quyền đưa sáng kiến pháp luật; Quá trình thông qua các sáng kiến pháp luật không có giai đoạn lấy ý kiến HHDN - Mặc dù vậy về cơ bản hiệp hội có thể đánh giá về tính cần thiết (một khía cạnh được xem xét ở giai đoạn này) của một sáng kiến pháp luật từ góc độ kinh nghiệm hoạt động của mình
2	Tổng kết, thực tiễn, đánh giá tác động	Có	- Các doanh nghiệp và HHDN là đối tượng chịu tác động và/hoặc chủ thể của quan hệ xã hội cần đánh giá và vì vậy suy đoán là phải biết về việc này của Bộ
3	Xây dựng dự thảo VBQPPL	Không	- Hoạt động này được thực hiện trong khuôn khổ Ban soạn thảo, Tổ biên tập
4	Lấy ý kiến đối với dự thảo VBQPPL	Có	- Các doanh nghiệp và HHDN là đối tượng cần lấy ý kiến vì vậy suy đoán là phải biết về việc này của Bộ
5	Tiếp thu ý kiến thẩm định, thẩm tra	Không	- Hoạt động này được thực hiện trong khuôn khổ Ban soạn thảo, Tổ biên tập
6	VBQPPL được thông qua và có hiệu lực	Có	- HHDN có thể đánh giá về nội dung của VBQPPL được thông qua với tư cách là đại diện cho doanh nghiệp, đối tượng chịu sự điều chỉnh của VBQPPL

STT	Loại hoạt động	Hiệp hội có thông tin để đánh giá hiệu quả hoạt động?	Lý do – Căn cứ
B	Thi hành pháp luật		Nghị định về chức năng nhiệm vụ của các Bộ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản hướng dẫn thi hành
7	Xây dựng các chiến lược, quy hoạch	Có	- HHDN có thể đánh giá về cách thức ban hành và nội dung chiến lược, quy hoạch với tư cách là đại diện cho doanh nghiệp, đối tượng chịu sự điều chỉnh của các chiến lược, quy hoạch
8	Ban hành quyết định, chỉ thị, thông tư	Có	- HHDN có thể đánh giá về cách thức ban hành và nội dung các văn bản này với tư cách là đại diện cho doanh nghiệp, đối tượng chịu sự điều chỉnh của các chiến lược, quy hoạch
9	Ban hành định mức kinh tế, kỹ thuật	Có	- HHDN có thể đánh giá về cách thức ban hành và nội dung các định mức này với tư cách là đại diện cho doanh nghiệp, đối tượng chịu sự điều chỉnh của chúng
10	Chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành các VBQPPL, chiến lược, quy hoạch	Có	- HHDN có thể đánh giá về cách thức Bộ thực hiện việc này với tư cách là đại diện cho doanh nghiệp, đối tượng chịu sự điều chỉnh của các văn bản liên quan cũng như có hiểu biết, kinh nghiệm thực tế về hiệu quả của hoạt động này của các Bộ
11	Thông tin, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật	Có	- HHDN có thể đánh giá về cách thức Bộ thực hiện việc này cũng như hiệu quả của chúng với tư cách của mình hoặc đại diện cho doanh nghiệp, đối tượng tiếp nhận các thông tin pháp luật
12	Rà soát pháp luật	Có	- Việc rà soát được thực hiện trên cơ sở đánh giá hiệu quả, tác động thực tế của VBQPPL đối với các chủ thể chịu tác động – là đại diện của doanh nghiệp, Hiệp hội có thể đánh giá về hoạt động này của Bộ

Từ việc phân tích các hoạt động cụ thể trong xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ theo các quy định của pháp luật (Luật ban hành VBQPPL và các Nghị định quy định về chức năng, nhiệm vụ của các Bộ liên quan) và sự liên quan hay tham gia của các HHDN đối với từng hoạt động, có thể thấy về nguyên tắc các HHDN biết hoặc được suy đoán là phải biết (có thông tin) về hiệu quả của 10 trong số 12 hoạt động được quy định liên quan đến xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ. Điều này cũng khẳng định rằng việc đánh giá hiệu quả của các hoạt động này của các Bộ thông qua cảm nhận của các HHDN về cơ bản là toàn diện và bao trùm, vì vậy MEI hy vọng có thể đưa ra bức tranh toàn cảnh tương đối đầy đủ các góc cạnh của hoạt động này.

Trên cơ sở các phân tích nêu trên, Nhóm Nghiên cứu đã quyết định xây dựng MEI dựa trên 06 Chỉ số thành phần. Mỗi Chỉ số thành phần là đánh giá về một nhóm các hoạt động xây dựng, thi hành pháp luật có tính chất tương tự nhau (gọi là các chỉ tiêu), bao gồm:

- Xây dựng dự thảo VBQPPL
- Lấy ý kiến đối tượng chịu tác động khi soạn thảo VBQPPL
- Chất lượng VBQPPL
- Công khai thông tin và tuyên truyền, phổ biến pháp luật
- Tổ chức thi hành pháp luật
- Rà soát, kiểm tra, tổng kết thi hành pháp luật

Đối với mỗi Chỉ số thành phần, việc đánh giá sẽ được xem xét từ các góc cạnh (vấn đề) khác nhau của Chỉ số để có thể có đánh giá đầy đủ và chi tiết về hoạt động đó (gọi là “chỉ tiêu”).

Nhóm Nghiên cứu đã căn cứ vào thực tế thực hiện các hoạt động liên quan để dự thảo các nhóm vấn đề cụ thể cần đánh giá đối với từng Chỉ số thành phần được đánh giá. Sau đó nhóm nghiên cứu đã tiến hành lấy ý kiến của các hiệp hội, các chuyên gia và các Bộ (tại Tọa đàm phương pháp MEI tháng 6/2011) và đã tiến hành chỉnh sửa cho phù hợp. Phân tích cụ thể được nêu trong nội dung chính của Báo cáo.

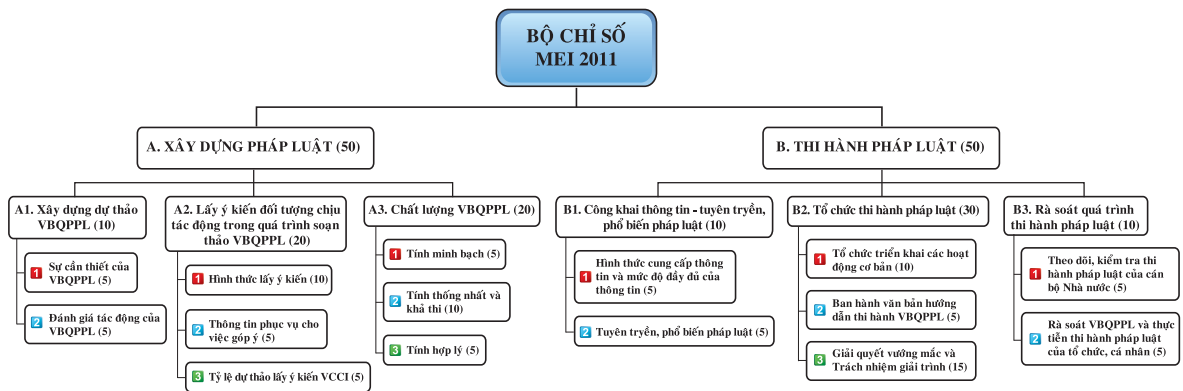
(ii) Điểm số đánh giá cho từng loại hoạt động

Khi thực hiện việc xác định điểm số (trọng số) của các Chỉ số thành phần và chỉ tiêu trong MEI, Nhóm Nghiên cứu đứng trước thực tế là không tồn tại các chỉ tiêu khách quan, định lượng nào để xác định hiệu quả của hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ. Số lượng VBQPPL được ban hành trong năm 2010, số các vi phạm hành chính, số ý kiến góp ý đã tập hợp được hoặc đã tiếp thu vào dự thảo... không nói được gì về hiệu quả hoạt động xây dựng pháp luật của một Bộ. Tương tự, số lần trả lời các vướng mắc, số lớp đào tạo hay sự kiện truyền thông phổ biến về VBQPPL, số lượng các đợt kiểm tra thanh tra được thực hiện, số báo cáo rà soát thi hành VBQPPL được hoàn thành... không thể là căn cứ để so sánh hiệu quả hoạt động thi hành pháp luật của một Bộ này với một Bộ khác.

Vì vậy, Nhóm Nghiên cứu đã quyết định trọng số của mỗi Chỉ số thành phần và các nội dung chi tiết của các chỉ số này trong tổng thể MEI chung sẽ được xác định theo cảm nhận chủ quan. Để thuận tiện và đơn giản hóa việc tính toán, thang điểm tối đa của MEI được xác định là 100, điểm số của các Chỉ số thành phần và chỉ tiêu được xác định trong khuôn khổ 100 điểm này.

Thực tế có hai lựa chọn về cách xác định trọng số theo cảm nhận: hoặc là đề nghị các hiệp hội, các chuyên gia và Bộ liên quan cho trọng số cụ thể của từng chỉ số thành phần (và cả các khía cạnh khác nhau trong nội hàm của các chỉ số thành phần), hoặc là Nhóm Nghiên cứu tự xây dựng dự thảo các trọng số và lấy ý kiến bình luận của các hiệp hội, chuyên gia và các Bộ. Nhóm Nghiên cứu đã chọn phương pháp thứ hai bởi cách thức này tập trung hơn (do các ý kiến được thực hiện trên một dự thảo trọng số chung), nhanh và ít tốn kém hơn (do không phải thực hiện một điều tra riêng về trọng số).

Trên cơ sở tham vấn ý kiến của các hiệp hội doanh nghiệp, chuyên gia và các Bộ, Nhóm Nghiên cứu đã quyết định đặt các trọng số (điểm số) cho các Chỉ số thành phần và chỉ tiêu của MEI 2011 như sau:



4. Cách tính điểm số

Với mỗi chỉ tiêu, thang điểm cho các lựa chọn (đánh giá) được xếp theo 05 bậc (Rất tốt - Tốt - Bình thường - Kém - Rất kém), tương ứng với 0% - 25% - 50% - 75% - 100% điểm tuyệt đối cho chỉ tiêu đó. Trong đó, mức Bình thường được thiết kế theo hướng là mức mà các Bộ thực hiện đúng/đủ nghĩa vụ theo quy định của pháp luật liên quan. Các mức dưới Bình thường tương ứng với việc các Bộ chưa đảm bảo được nghĩa vụ của mình. Các mức trên Bình thường thể hiện các trường hợp khi các Bộ thực hiện nghĩa vụ của mình theo pháp luật với các cách thức tốt và hiệu quả. Các câu hỏi, vấn đề và nội dung liên quan được thiết kế theo hướng thể hiện đến mức cao nhất có thể các thang bậc đánh giá này.

Các HHDN khi trả lời các câu hỏi điều tra (chấm điểm Bộ về từng chỉ tiêu) sẽ lựa chọn đánh giá hiệu quả hoạt động của Bộ ở một trong 05 thang bậc nói trên (bằng cách đánh dấu lựa chọn hoặc ghi số biểu diễn lựa chọn, tùy theo thiết kế từng câu hỏi).

Điểm số của Bộ ở mỗi chỉ tiêu sẽ được tính bằng trung bình điểm số mà các HHDN đã chấm cho Bộ ở chỉ tiêu đó. Điểm số của Bộ ở mỗi Chỉ số thành phần và tổng hợp MEI là điểm tổng cộng của điểm số mà Bộ có được ở các chỉ tiêu tương ứng.

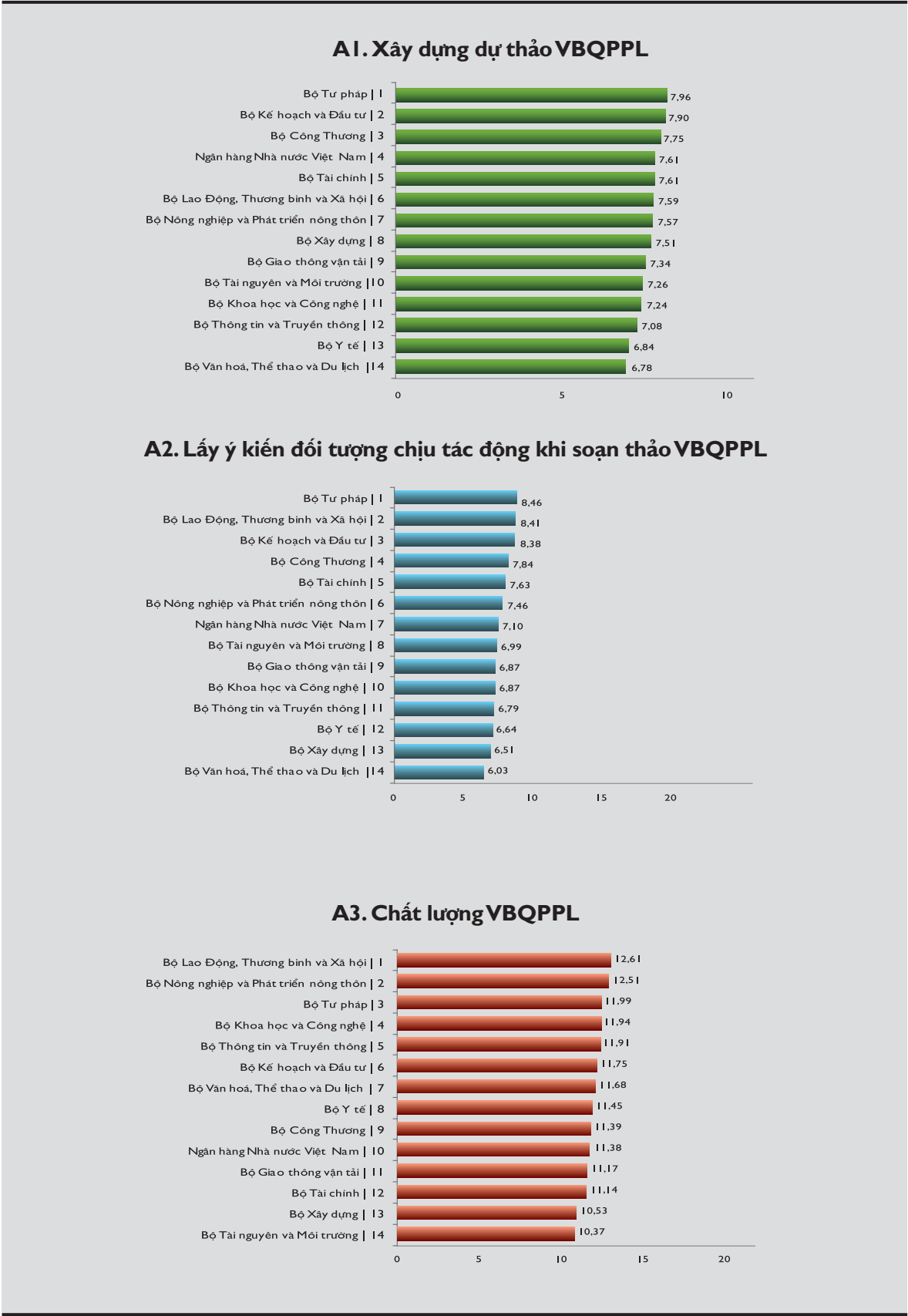
Phụ lục 2

CÁC KẾT QUẢ CHI TIẾT MEI 2011

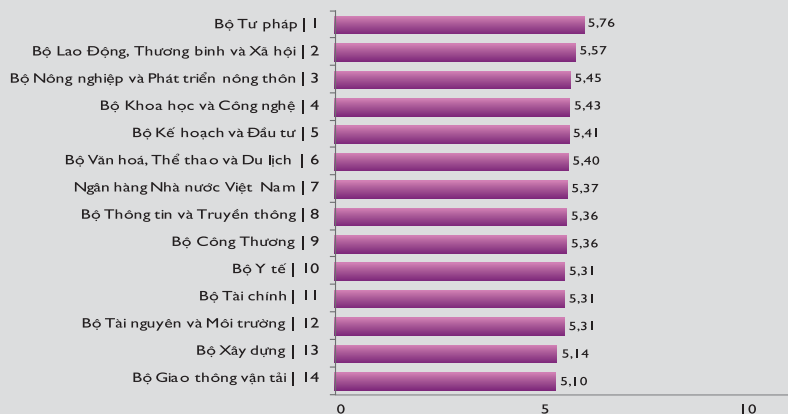
BẢNG 3: Điểm số các Chỉ tiêu - Chỉ số thành phần MEI 2011

STT	Bộ	A1. Xây dựng dự thảo VBQPPL (10)			A2. Lấy ý kiến đối tượng chịu tác động khi soạn thảo VBQPPL (20)					A3. Chất lượng VBQPPL (20)				B1. Công khai thông tin - tuyên truyền, phổ biến pháp luật(10)				B2. Tổ chức thi hành pháp luật (30)				B3. Rà soát qua trình thi hành pháp luật (10)	
		Sự cần thiết của VBQPPL (5)	Đánh giá tác động của VBQPPL (5)	AI (10)	Hình thức lấy ý kiến (10)	Thông tin phục vụ cho việc góp ý (5)	Tỷ lệ dự thảo lấy ý kiến/VCCI (5)	A(20)	Tình minh bạch (5)	Tình thông nhất và khả thi (10)	Tình hợp lý (5)	A3(20)	Hình thức cung cấp thông tin và mức độ đầy đủ của thông tin (5)	Tuyên truyền, phổ biến pháp luật (5)	BI (10)	Tổ chức triển khai các hoạt động cơ bản (10)	Ban hành văn bản hướng dẫn thi hành VBQPPL (5)	Giải quyết vướng mắc và Trách nhiệm giải trình (15)	B2(30)	Theo dõi, kiểm tra thi hành pháp luật của các bộ, ngành, địa phương (5)	Rà soát VBQPPL và thực tiễn thi hành pháp luật của cơ quan chức năng (5)	B3(10)	
1	Bộ Công Thương	3,94	3,81	7,75	5,51	1,94	0,39	7,84	2,91	5,74	2,74	11,39	2,66	2,70	5,36	5,71	3,16	9,36	18,23	2,68	2,37	5,04	
2	Bộ Giao thông vận tải	3,76	3,58	7,34	4,76	1,45	0,67	6,87	2,87	5,62	2,69	11,17	2,53	2,58	5,10	5,25	3,15	8,80	17,20	2,26	2,16	4,42	
3	Bộ Kế hoạch và Đầu tư	4,07	3,83	7,90	5,38	1,87	1,14	8,38	2,94	5,97	2,84	11,75	2,75	2,66	5,41	5,71	3,23	9,34	18,28	2,54	2,33	4,87	
4	Bộ Khoa học và Công nghệ	3,74	3,50	7,24	4,91	1,82	0,14	6,87	2,92	6,07	2,95	11,94	2,70	2,73	5,43	5,80	3,13	9,26	18,19	2,48	2,36	4,84	
5	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	3,83	3,76	7,59	5,32	1,92	1,16	8,41	3,16	6,37	3,08	12,61	2,73	2,83	5,57	6,10	3,16	9,86	19,12	2,68	2,54	5,22	
6	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	3,90	3,67	7,57	5,44	1,79	0,24	7,46	3,22	6,18	3,12	12,51	2,70	2,74	5,45	5,90	3,15	9,38	18,43	2,50	2,43	4,93	
7	Bộ Tài chính	3,91	3,70	7,61	5,18	1,85	0,60	7,63	2,78	5,62	2,75	11,14	2,63	2,68	5,31	5,54	3,18	8,97	17,69	2,55	2,44	4,99	
8	Bộ Tài nguyên và Môi trường	3,68	3,59	7,26	4,71	1,54	0,74	6,99	2,50	5,23	2,64	10,37	2,65	2,65	5,31	5,40	3,16	8,29	16,84	2,29	2,31	4,60	
9	Bộ Thông tin và Truyền thông	3,50	3,58	7,08	4,93	1,55	0,31	6,79	2,89	6,02	3,00	11,91	2,69	2,68	5,37	5,63	3,05	9,34	18,02	2,60	2,15	4,75	
10	Bộ Tư pháp	4,05	3,91	7,96	5,57	2,14	0,75	8,46	2,96	5,95	3,08	11,99	2,93	2,84	5,76	6,16	3,26	9,84	19,25	2,83	2,75	5,58	
11	Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch	3,41	3,37	6,78	4,64	1,39	0,00	6,03	2,88	5,80	3,00	11,68	2,64	2,75	5,40	5,83	2,94	9,22	18,00	2,38	2,21	4,59	
12	Bộ Xây dựng	3,86	3,65	7,51	4,84	1,48	0,19	6,51	2,46	5,39	2,69	10,53	2,58	2,56	5,14	5,36	3,09	8,89	17,34	2,48	2,42	4,90	
13	Bộ Y tế	3,47	3,37	6,84	4,68	1,48	0,47	6,64	2,90	5,77	2,78	11,45	2,49	2,82	5,31	5,38	2,97	8,93	17,28	2,37	2,33	4,70	
14	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam	3,93	3,68	7,61	4,97	1,80	0,32	7,10	2,82	5,67	2,90	11,38	2,58	2,78	5,36	5,56	3,13	9,18	17,87	2,53	2,61	5,14	
	Điểm cao nhất	4,07	3,91	7,96	5,57	2,14	1,16	8,46	3,22	6,37	3,12	12,61	2,93	2,84	5,76	6,16	3,26	9,86	19,25	2,83	2,75	5,58	
	Điểm thấp nhất	3,41	3,37	6,78	4,64	1,39	-	6,03	2,46	5,23	2,64	10,37	2,49	2,56	5,10	5,25	2,94	8,29	16,84	2,26	2,15	4,42	
	Điểm trung bình	3,79	3,64	7,43	5,06	1,72	0,51	7,28	2,87	5,81	2,88	11,56	2,66	2,71	5,38	5,67	3,12	9,19	17,98	2,51	2,39	4,90	

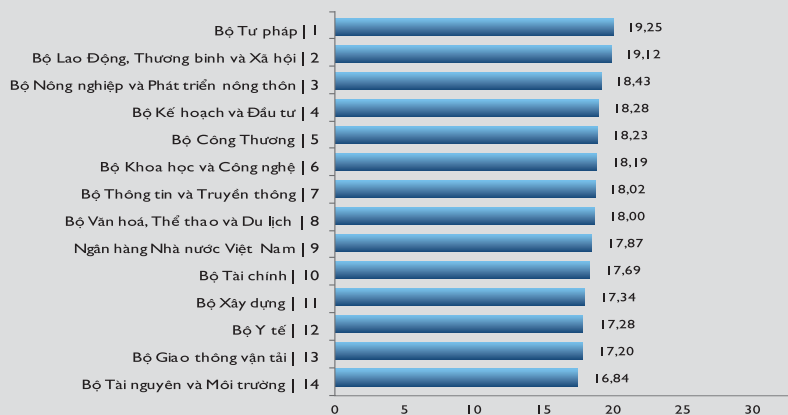
HÌNH 20: Tỷ lệ điểm thực/điểm tuyệt đối của 02 chỉ tiêu về "Kiểm tra, rà soát, tổng kết thi hành pháp luật"



B1. Công khai thông tin - tuyên truyền, phổ biến pháp luật



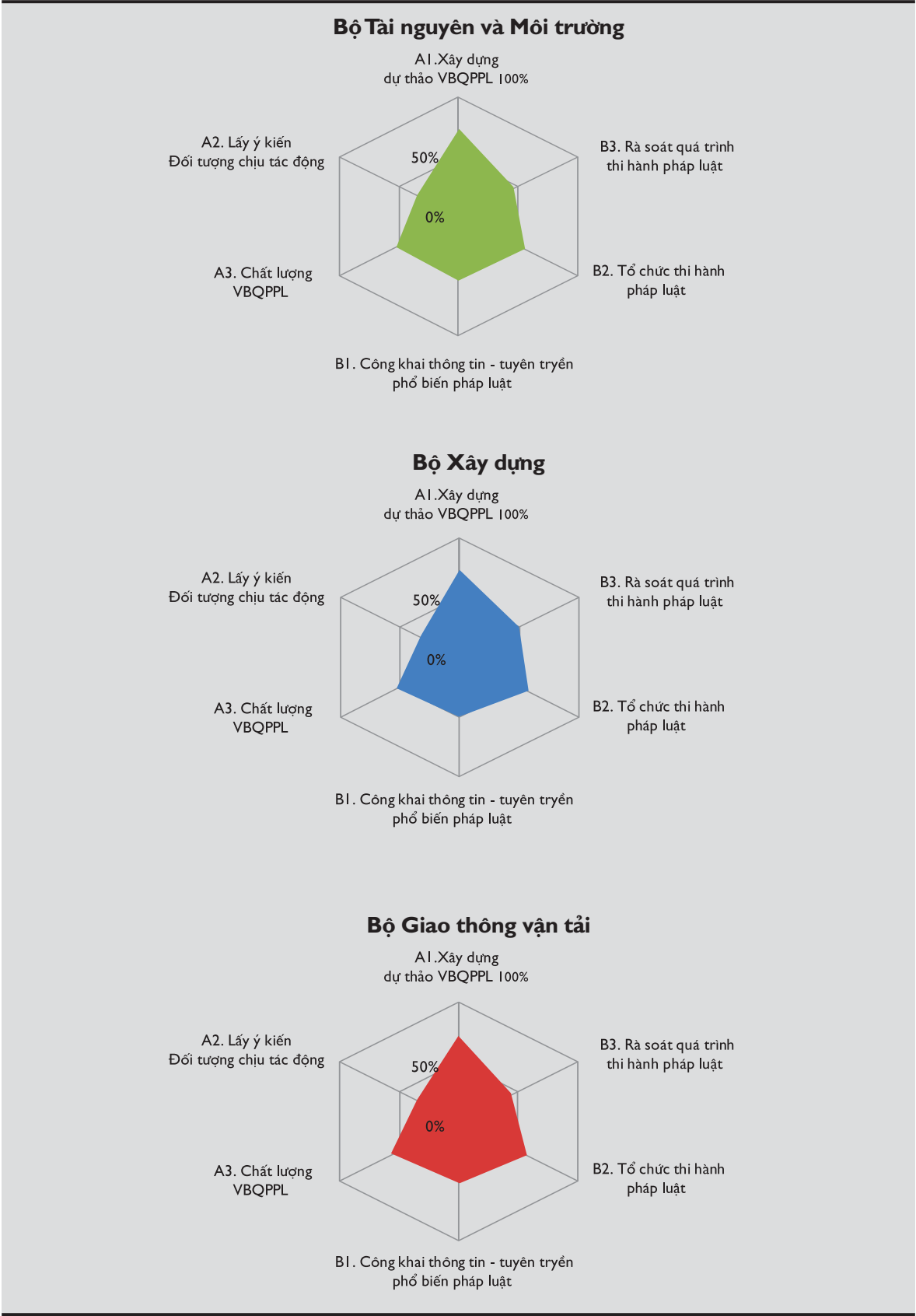
B2. Tổ chức thi hành pháp luật



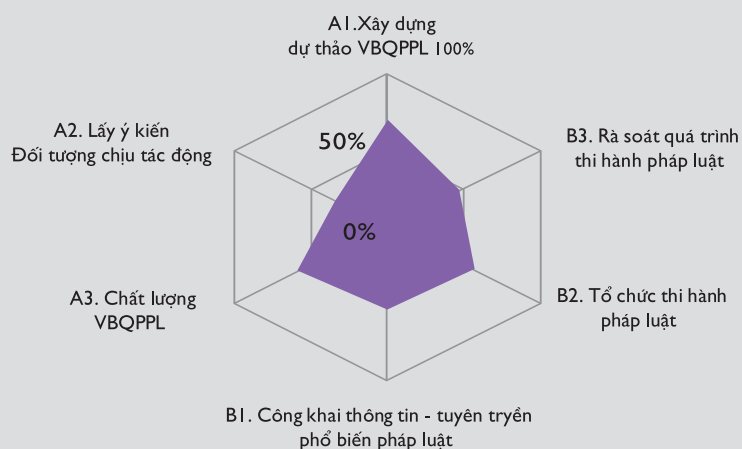
B3. Rà soát quá trình thi hành pháp luật



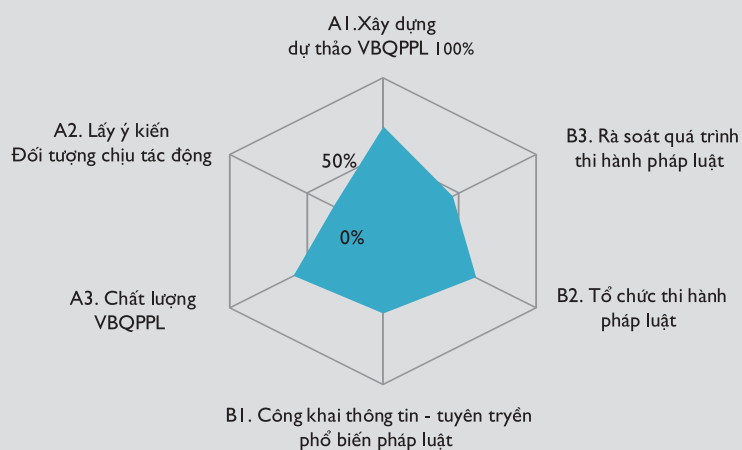
HÌNH 21A: Biểu đồ "hình sao" kết quả của từng Bộ theo các Chỉ số thành phần



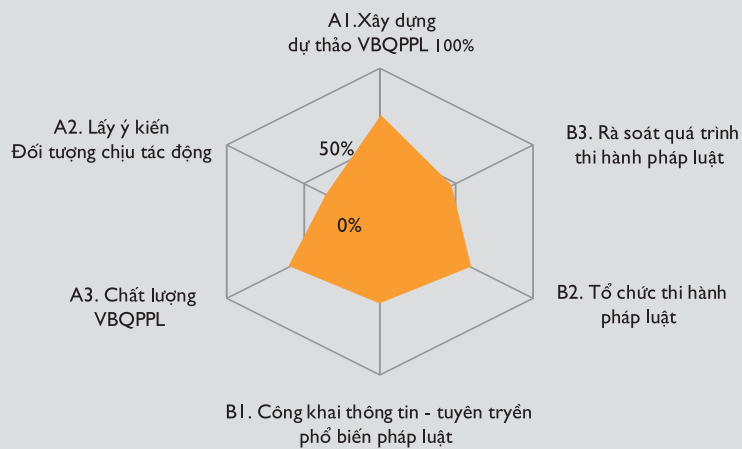
Bộ Y tế



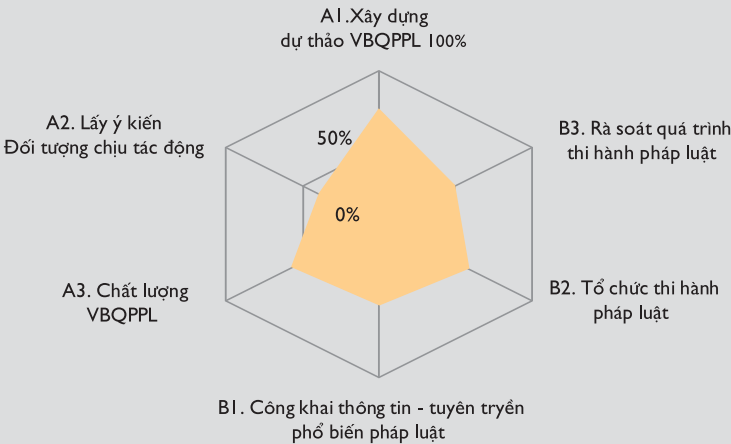
Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch



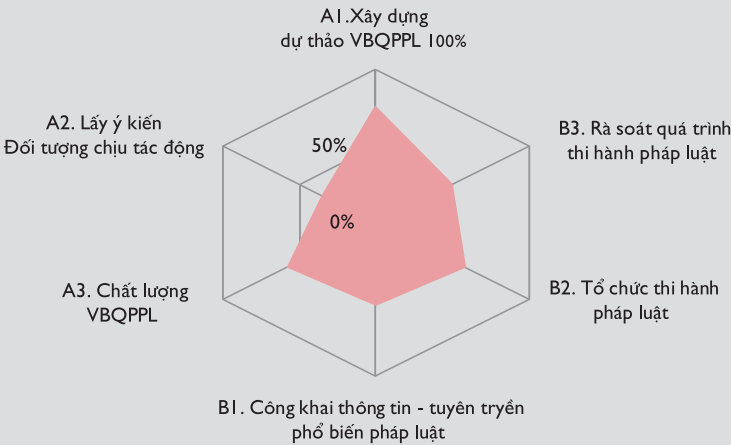
Bộ Thông tin và Truyền thông



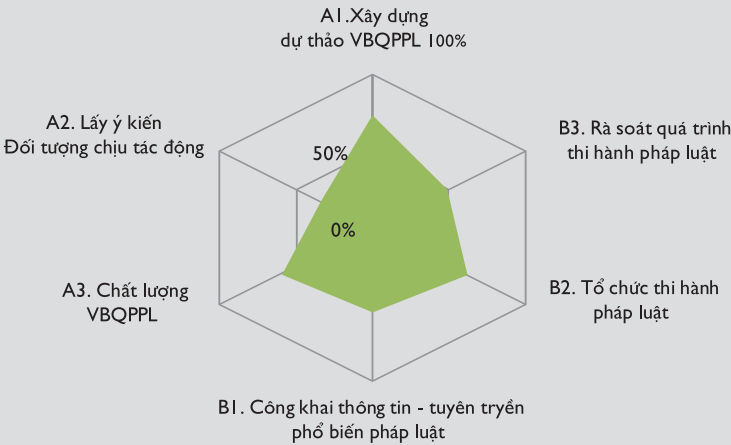
Bộ Tài chính



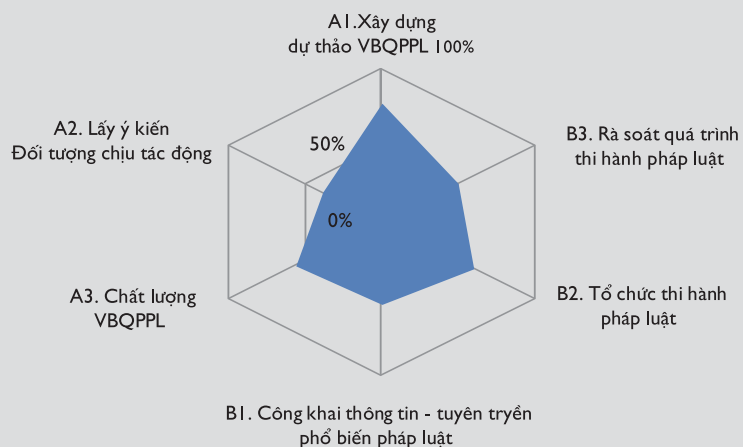
Ngân hàng Nhà nước Việt Nam



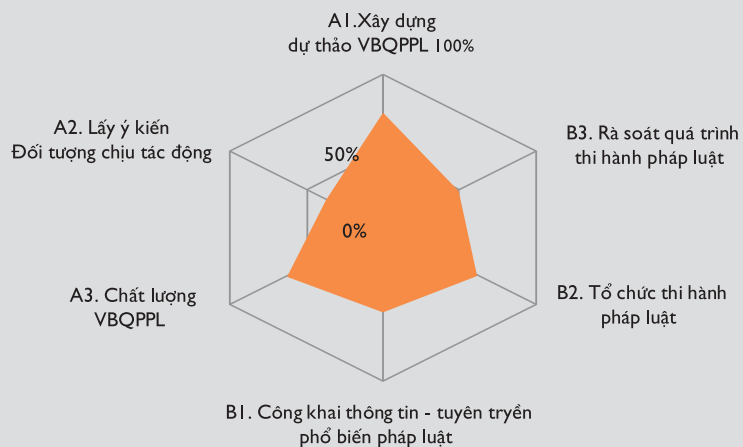
Bộ Khoa học và Công nghệ



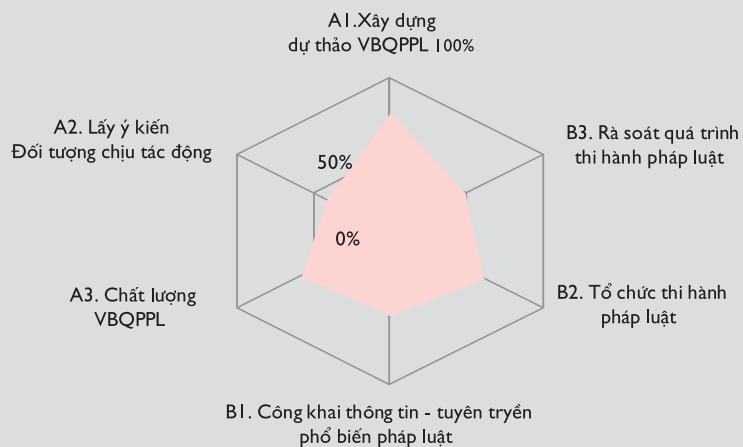
Bộ Công Thương



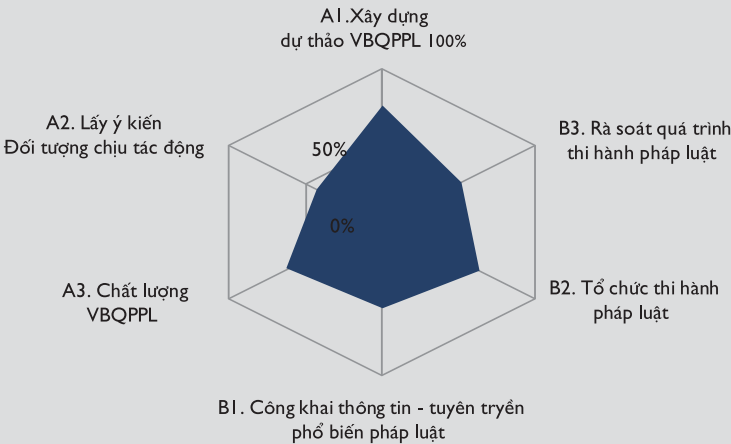
Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn



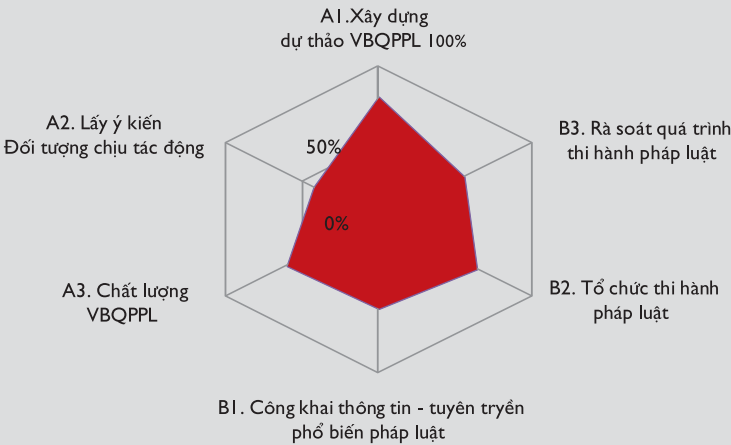
Bộ Kế hoạch và Đầu tư



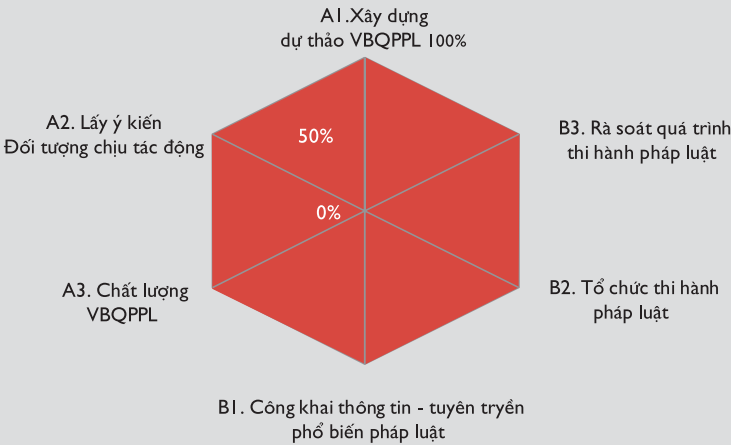
Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội



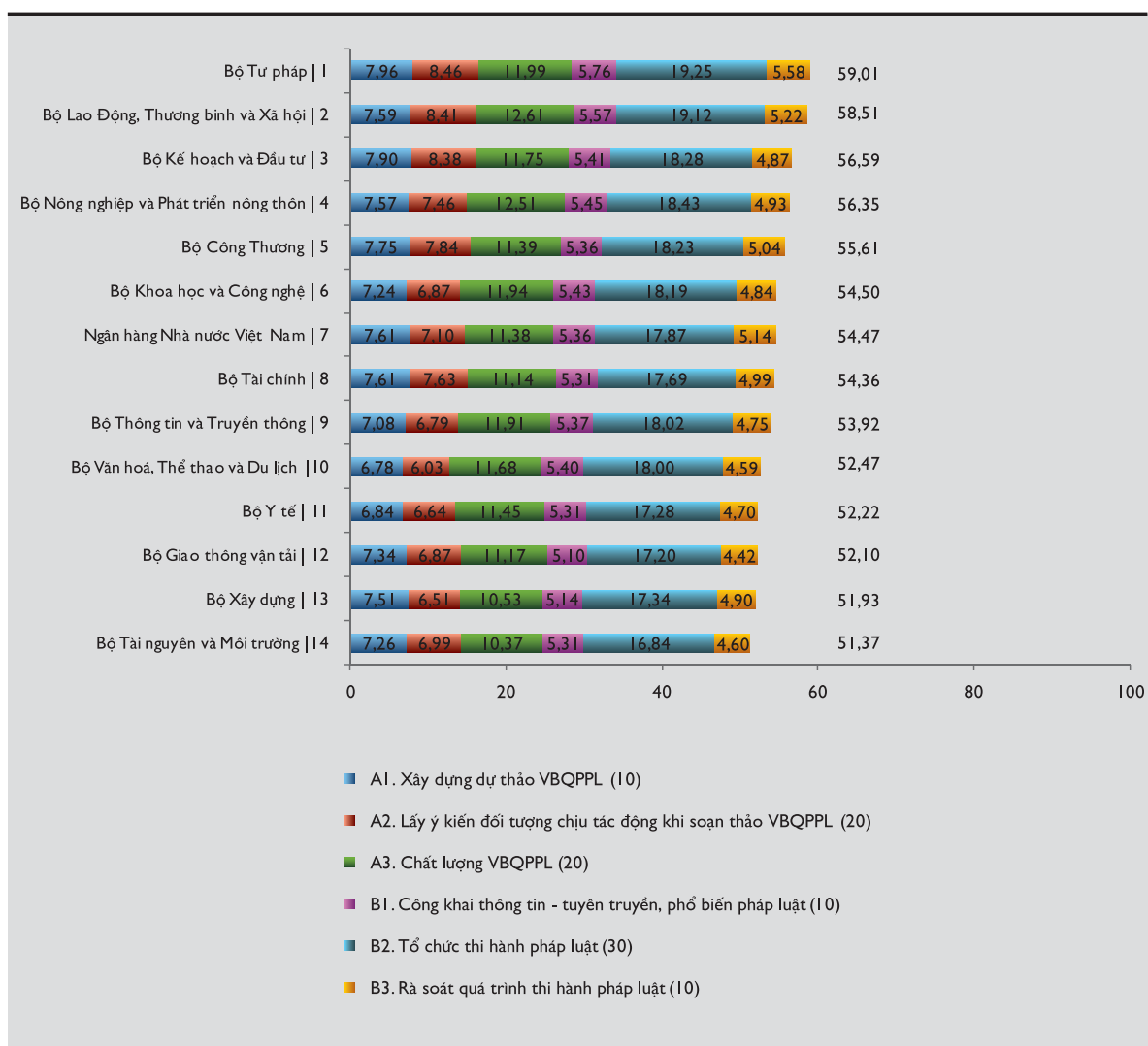
Bộ Tư pháp



Điểm tuyệt đối



HÌNH 21B: Tổng hợp kết quả MEI 2011



TÀI LIỆU THAM KHẢO

- American Evaluation Association, *An Evaluation Roadmap for a more Effective Government*, 9/2010
- Anne Meuwese, *Indicators of Regulatory quality through private - eyes*, Contribution at European University Institutes Quality and Effectiveness Workshop, 12/2010
- APEC Policy Support Unit, *Handbook for “The APEC Voluntary Reviews of Institutional Frameworks and Processes for Structural Reform”*, 10/2009
- APEC - OECD, *APEC - OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform*
- Australia Government, *Best Practice Regulation Report 2009 - 2010*
- Bộ Nội vụ, *Bộ Chỉ số theo dõi, đánh giá Cải cách hành chính cấp Tỉnh ProPARI*, 2011
- Bộ Tư pháp, *Báo cáo Kết quả kiểm tra, xử lý VBQPPL năm 2010*
- Bộ Tư pháp, *Báo cáo về tình hình thực hiện công tác theo dõi thi hành pháp luật*, 11/2011
- Carlo Thomsen, *Regulatory performance Indicators*, Contribution at OECD Workshop, Turkey 6/2010
- Daniel Kaufmann and Aart Kraay, *On measuring governance: Framing issues for debate*, Paper for WB 1/2007 Rountable on Measuring governance
- Delia Rodrigo, OECD, *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries - Challenges for developing countries*, Contribution at South Asian 3rd High Level Investment Rountable, Bangladesh 6/2005
- Edmund J. Malesky, *A peek under the engine hood: The methodology of the Asia Foundations Subnational Economic governance indices*, Paper for Asia Foundations Workshop March 2008
- India Government, *Outline of Performance Monitoring and Evaluation System (PMES) for Government Departments*
- Investment Climate Advisory Services - World bank, *Regulatory Quality Indicators*, 2010
- Klaus Schwab, WEF, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*
- Korea Government, *Framework Act on Government Performance Evaluation*
- OECD Project on Quality Indicators in Governments, *Indicators of Regulatory Management Systems*, Working Paper 4, 2007
- OECD, *Regulatory performance: Ex post Evaluation of Regulatory Policies*, Experts Meeting Paris September 2003
- Quốc hội, các *Báo cáo tổng hợp ý kiến cử tri tại Kỳ họp thứ VII, VIII - Quốc hội Khóa XII*
- Quốc hội, các *Báo cáo trả lời chất vấn của Chính phủ và các Bộ tại Kỳ họp thứ VIII - Quốc hội Khóa XII*
- VCCI, *Báo cáo Rà soát pháp luật kinh doanh*, 2011
- VCCI - USAID, *Báo cáo Chỉ số Năng lực cạnh tranh Cấp Tỉnh PCI*, 2006 - 2010

