



**CHƯƠNG TRÌNH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TỐT ĐỂ PHÁT TRIỂN
Ở CÁC NƯỚC Ả RẬP**

**NHÓM CÔNG TÁC IV: CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG,
HỢP TÁC NHÀ NƯỚC - TƯ NHÂN VÀ CẢI CÁCH QUI ĐỊNH**

**Xây dựng khung khổ thực hiện
Phân tích tác động của quy định (RIA):
Các công cụ phân tích cho các nhà hoạch định chính sách**

Phòng Chính sách quy định

Ban Giám đốc quản lý nhà nước và phát triển lãnh thổ

Phiên họp đặc biệt của nhóm công tác OECD về quản lý quy định và cải cách

Trụ sở OECD, Paris, Pháp

04-05-2007

MỤC LỤC

CHƯƠNG 1. BỐI CẢNH	4
1.1 Cơ cấu của tài liệu này	5
CHƯƠNG 2. PHÂN TÍCH TÁC ĐỘNG CỦA QUI ĐỊNH (RIA): DẪN NHẬP	7
2.1. Định nghĩa Phân tích tác động của quy định	9
2.2. Các yếu tố hợp thành RIA	10
2.3 Phân loại RIA	11
2.3.1. Cách tiếp cận hai bước	12
CHƯƠNG 3. ĐÁNH GIÁ TIỀM NĂNG CỦA RIA	15
3.1. Lợi ích của Phân tích tác động của quy định	15
3.2. Thách thức và rủi ro	17
3.3. RIA ở các nước đang phát triển	17
3.4. Những cách thực hành tốt trong việc du nhập các hệ thống RIA hữu hiệu	18
CHƯƠNG 4. CÁC CÂN NHẮC SƠ BỘ ĐỂ DU NHẬP RIA	20
4.1. Bảo đảm cam kết chính trị	20
4.1.1. Tìm sự ủng hộ chính trị ở đâu	20
4.1.2. Mệnh lệnh pháp lý cho RIA	20
4.2. Xây dựng một đội ngũ RIA trong chính quyền	22
4.2.1. Bối cảnh thể chế cho RIA	22
4.2.2. Ai sẽ thực hiện RIA	23
4.3. Hòa nhập RIA kịp thời vào quá trình ra quyết định	24
CHƯƠNG 5. THIẾT KẾ KHUNG KHỔ THỰC HIỆN RIA	26
5.1. Phối hợp và quản lý	26
5.2. Chọn mục tiêu và ưu tiên cho các nỗ lực RIA	28
5.2.1. Áp dụng RIA cho các quy định hiện hành cũng như các quy định mới	30
5.3. Các chiến lược thu thập số liệu	31
5.4. Sử dụng một phương pháp phân tích linh hoạt	33
5.4.1. Một số vấn đề phương pháp luận	33
5.5. Tham khảo ý kiến, tham gia và tính minh bạch	34
CHƯƠNG 6. CHUẨN BỊ THỰC HIỆN RIA	36
6.1. Xây dựng tài liệu hướng dẫn	36
6.2. Đào tạo các cơ quan ra quy định	36
6.3. Truyền đạt các kết quả	38
CHƯƠNG 7. CÁC XEM XÉT SAU CÙNG	40
7.1. Làm thế nào tiến lên trong bối cảnh chương trình Quản lý nhà nước tốt để phát triển (GfD)	41
PHỤ LỤC 1. CÁC DỰ ÁN THÍ ĐIỂM RIA	41
PHỤ LỤC 2. CÁC THỂ CHẾ QUI ĐỊNH CHỌN LỌC VÀ CÁC TRANG WEB VỀ RIA Ở CÁC NƯỚC OECD	44

PHỤ LỤC 3. BẢNG CÂU HỎI VỀ CÁC YẾU TỐ THEN CHỐT ĐỂ... CHO RIA	45
TÀI LIỆU THAM KHẢO	49

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1. Hướng tới giải quyết các yêu cầu về số liệu và kỹ năng cho RIA	32
---	-----------

DANH MỤC HÌNH

Hình 1. Xu hướng trong việc thực hiện RIA ở các nước OECD (số quốc gia),...	7
Hình 2. Phân tích tác động của quy định: Yêu cầu để thực hiện RIA	22

DANH MỤC HỘP

Hộp 1. Danh mục kiểm tra OECD để ra quyết định chính sách	8
Hộp 2. Các loại RIA ở các nước OECD	11
Hộp 2a. Phân tích RIA sàng lọc ở Ireland	13
Hộp 2b. Phân tích RIA hoàn chỉnh ở Ireland	13
Hộp 3. Các mục tiêu và kết quả chính của RIA về chi phí và tác động	16
Hộp 4. Danh mục kiểm tra hoà nhập về cải cách quy định của APEC – OECD	18
Hộp 5. Du nhập phân tích RIA hữu hiệu	19
Hộp 6. Cơ sở pháp lý cho RIA ở các nước OECD chọn lọc	21
Hộp 7. Các cơ quan giám sát trung ương để cải cách quy định	23
Hộp 8. Ưu tiên trong dự án thí điểm ở Uganda	28
Hộp 9. Phân tích tác động của chính sách vì người nghèo	29
Hộp 10. Ưu tiên RIA ở Úc, Canada, và Anh	29
Hộp 11. RIA như một công cụ cho một quá trình định giờ thông qua...Thụy Điển	30
Hộp 12. Các nỗ lực về chiến lược thu thập số liệu ở Đan Mạch	31
Hộp 13. Các điều kiện tiên quyết để quá trình tham khảo ý kiến công...thực hiện tốt	34
Hộp 14. Các chương trình đào tạo và tài liệu hướng dẫn ở các nước OECD	37
Hộp 15. Truyền đạt các kết quả và sự hợp lực RIA với việc tham khảo ý kiến...OECD	38
Hộp 16. Các ví dụ về các dự án thí điểm RIA	42

DANH MỤC BIỂU ĐỒ

Biểu đồ 1. Các yếu tố hòa nhập RIA	11
Biểu đồ 2. RIA trong quá trình hoạch định chính sách	24

CHƯƠNG 1. BỐI CẢNH¹

1. Phân tích tác động của quy định (Regulatory Impact Analysis, gọi tắt RIA) là một công cụ quyết định hệ thống được sử dụng để xem xét và đo lường các lợi ích, chi phí và ảnh hưởng khả dĩ của quy định chính sách mới hay quy định hiện hành. Việc thực hiện RIA hỗ trợ cho quá trình hoạch định chính sách thông qua đóng góp các số liệu thực nghiệm quý giá cho các quyết định chính sách, và thông qua xây dựng một khung quyết định hợp lý để xem xét tác động của các phương án chính sách tiềm năng.
2. Mục đích chung của RIA là giúp chính phủ các nước hoạch định chính sách hiệu quả hơn. Đây là yếu tố quan trọng nhằm đáp ứng trước tác động của các thị trường quốc tế thông thoáng, sự ràng buộc ngân sách và hệ quả của các nhu cầu chính sách cạnh tranh nhau đối với các nền kinh tế hiện đại. Một trong những đặc điểm then chốt của RIA là có xem xét đến tác động kinh tế tiềm ẩn của các quy định đề xuất.
3. Tài liệu này được phác thảo để hỗ trợ việc phát triển dự án thí điểm Phân tích tác động của quy định trong bối cảnh Chương trình quản lý nhà nước tốt để phát triển tại các nước Á Rập. Chương trình quản lý nhà nước tốt để phát triển (Good Governance for Development, gọi tắt GfD) là một chương trình khu vực được phát động bởi các thủ tướng và các bộ trưởng từ 18 nước Á Rập trong hội nghị bộ trưởng tại Biển Chết vào năm 2005. Chương trình này nhằm mục đích góp phần hiện đại hóa quản lý nhà nước trong khu vực Á Rập, với sự hỗ trợ ban đầu từ Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) và Chương trình quản lý nhà nước trong khu vực Á Rập (POGAR) thuộc Chương trình phát triển Liên hiệp quốc (UNDP).
4. Trong khuôn khổ chương trình GfD, các nhóm công tác khác nhau tập trung vào một số chủ đề nhằm đưa các quan chức và chuyên gia các nước đến với nhau để tổ chức hội thảo chính sách, xây dựng năng lực cũng như trao đổi kinh nghiệm và ý tưởng. Nhóm công tác IV bao gồm các vấn đề có liên quan với nhau về hợp tác nhà nước - tư nhân, cung ứng dịch vụ công và cải cách quy định. Sau hơn hai năm làm việc, một mạng lưới vững chắc làm phong phú hoạt động hội thảo chính sách đã được thiết lập. Điều này mang lại một diễn đàn năng động trong đó các phương án chính sách cụ thể để cải thiện việc quản lý nhà nước liên quan đến chính sách quy định đã được triển khai chi tiết.
5. Việc giới thiệu Phân tích tác động của quy định là một công cụ thiết yếu nhằm đạt được chất lượng của quy định chính sách. RIA huy động sự quan tâm ở các nước Á Rập như một phát động nhằm cải thiện việc hoạch định chính sách. Trong khung khổ Chương trình GfD, các nước Á Rập tham gia cùng với OECD sẽ triển khai một khung khổ thực hiện các hoạt động thí điểm nhằm tìm hiểu việc sử dụng công cụ chính sách này trong hệ thống luật lệ quy định của họ. Tài liệu này tạo thành một phần của nỗ lực này, nhưng có thể là một điểm tham khảo ở các khu vực khác và các nước khác. Trong tương lai, mục tiêu là tạo ra một bộ công cụ tổng quát để các nhà hoạch định chính sách có thể sử dụng trong việc xây dựng một cách nhất quán một khung khổ để bắt đầu thực hiện RIA.

¹ Tài liệu này được soạn thảo bởi Delia Rodrigo và Pedro Andrés Amo, các nhà phân tích chính sách từ văn phòng OECD. Nếu có thắc mắc và nhận xét thêm, vui lòng liên hệ Pedro Pedro Andrés Amo (pedro.andresamo@oecd.org, +33-(0)1-45249611) hay Delia Rodrigo, (delia.rodrigo@OECD.ORG, +33-(0)1-45241653). Các đóng góp bổ sung đã được thực hiện bởi Ahmer Korkmaz, Gregory Bounds, Sophie Richter Devroe và Josef Konvitz, Phòng Chính sách quy định OECD.

6. Các dự án thí điểm RIA dự kiến sẽ được hỗ trợ bởi văn phòng OECD nhưng được thực hiện bởi đất nước Á Rập liên quan. Tính tự chủ này sẽ cho phép điều chỉnh RIA theo tình huống cụ thể của mỗi nước và liên tục sử dụng công cụ phân tích này khi quá trình thí điểm hoàn tất. Nhằm nắm bắt lợi ích của hội thảo chính sách, ít nhất một đối tác OECD có kinh nghiệm về RIA sẽ giúp hướng dẫn chuyên môn và (hoặc) nguồn lực. Cách tiếp cận này thì không mới và một số tổ chức phát triển đã cho chúng ta thấy các ví dụ cụ thể và các bài học học được.
7. Tài liệu này là một tài liệu thực tế và là một phần của một loạt tài liệu do văn phòng OECD soạn thảo. Ấn bản trước đây là *Tóm tắt chính sách về các công cụ phát động RIA*, trong đó trình bày 10 nguyên tắc của OECD trong việc ra quyết định và đặt ra các câu hỏi với các nhà hoạch định chính sách của các nước Á Rập khác nhau nhằm tự đánh giá vị thế của họ và các biện pháp khả dĩ trước khi thực hiện RIA. Tài liệu này tiến một bước xa hơn và mở rộng thảo luận về việc xây dựng các khối RIA, đặc biệt trong mối quan hệ với các nguồn lực và khung thể chế cần thiết.

1.1 Cơ cấu của tài liệu này

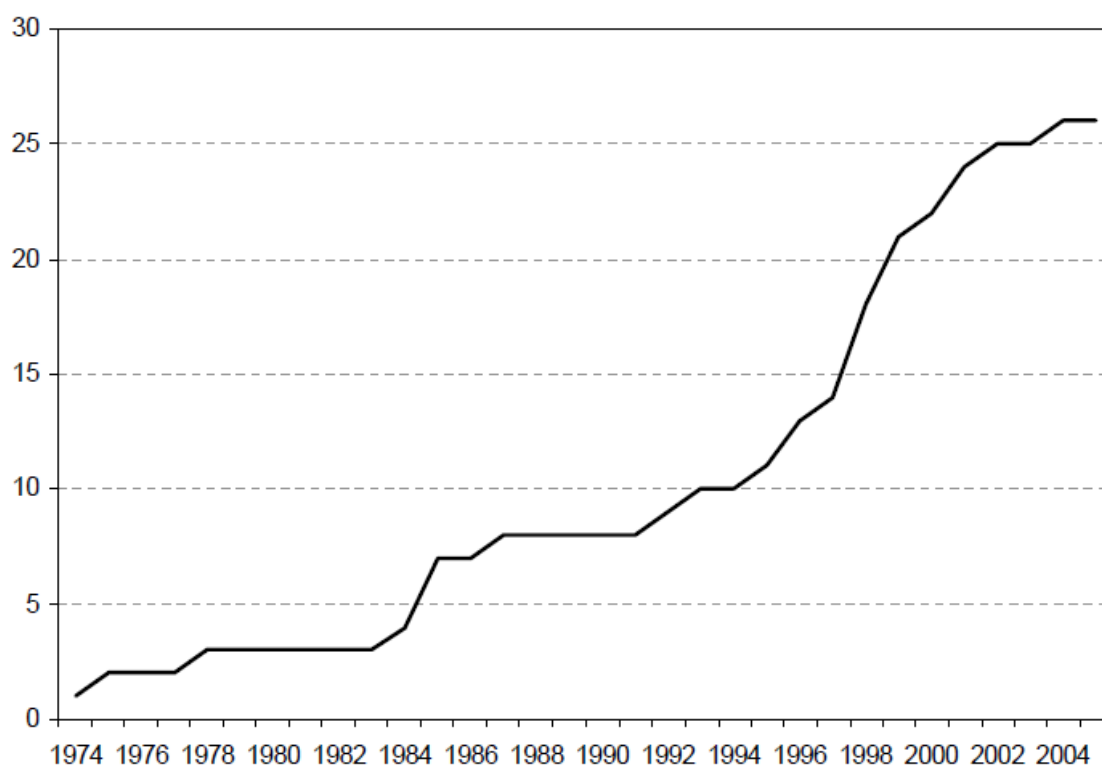
8. Tài liệu này dựa vào nghiên cứu của OECD đã được xuất bản sâu rộng về các hoạt động thực hành RIA của các nước thành viên OECD. Nghiên cứu này bao gồm việc xem xét 23 quốc gia được công bố trong Chương trình Cải cách quy định OECD, trong đó có nước Nga là một nước không phải thành viên. Ngoài ra, tài liệu này cũng dựa vào và tham chiếu đến tư liệu nghiên cứu phù hợp bao trùm các khía cạnh khác nhau của việc thiết kế và thực hiện RIA, bao gồm các nghiên cứu tình huống và tài liệu nghiên cứu. Tài liệu này cũng dựa vào việc chứng minh bằng tư liệu từ phân tích kỹ thuật quốc tế được chuẩn bị bởi Ngân hàng Thế giới, Trung tâm quy định và cạnh tranh của Đại học Manchester, Bộ Phát triển quốc tế của Anh (DfID), công ty tư vấn Jacobs & Associates và các công ty tư vấn khác. Ví dụ về cách thức các nước đã thành công như thế nào trong việc thiết kế RIA cũng được tham khảo thông qua các tài liệu hướng dẫn.
9. Tài liệu này được chia thành 7 phần, cùng hướng tới giải quyết những câu phần cơ bản của việc xây dựng khung phân tích RIA.
 - Chương 1 – Trình bày bối cảnh và cơ cấu của tài liệu này.
 - Chương 2 – Giới thiệu khái niệm RIA. Phần này làm rõ các câu phần quan trọng dựa vào danh mục kiểm tra tham chiếu của OECD về việc ra quyết định chính sách. Các ví dụ về các chương trình RIA điều chỉnh theo tình hình từng nước cụ thể cũng được trình bày.
 - Chương 3 – Phác thảo lợi ích kỳ vọng từ việc thực hiện RIA cũng như các trở ngại tiềm ẩn. Chương này dựa vào mười nguyên tắc *thực hành tốt nhất* đối với RIA đã được OECD xác định vào năm 1997.
 - Chương 4 – Xem xét các điều kiện thể chế cần thiết để hỗ trợ việc thực hiện RIA. Chương này thảo luận sự hòa nhập RIA vào quá trình ra quyết định nhìn từ góc độ pháp lý và thực hành.
 - Chương 5 – Nêu lên những vấn đề liên quan đến việc phối hợp và quản lý RIA thông qua thiết lập một khung thể chế. Chương này tìm hiểu các khả năng chọn mục tiêu RIA tùy thuộc vào các ưu tiên chính sách, đồng thời thảo luận các vấn đề phương pháp luận, như các chiến lược thu thập số liệu và các quá trình tham khảo ý kiến công luận.

- Chương 6 – Thảo luận các yếu tố quan trọng để đảm bảo chất lượng của RIA bao gồm việc đào tạo những người thực hành, triển khai hướng dẫn kỹ thuật và truyền thông kết quả đến các thành phần liên đới.
 - Chương 7 – Đưa ra các quan sát kết luận bao gồm việc vạch ra các bước tiếp theo mà các nước có thể tiến hành để tập trung vào những hướng dẫn đã nêu lên trong tài liệu này. Chương này cũng trình bày một vài kiến nghị về các biện pháp ban đầu mà các nước có thể thực hiện để hỗ trợ RIA như quy định tái thẩm định và xác định các lĩnh vực ưu tiên xem xét.
10. Gắn liền với tài liệu này là một loạt các phụ lục về các dự án thí điểm và kinh nghiệm của các nước từ giai đoạn khởi sự thiết lập RIA. Chúng tôi cho rằng các phụ lục này sẽ giúp các nhà thực hành tham khảo các ví dụ thực tiễn từ một số quốc gia. Như một bài tập bổ sung, các câu hỏi cụ thể cũng được bao gồm nhằm mục đích giúp các quan chức ra quyết định suy ngẫm về cách thức tốt nhất để chuẩn bị khởi động và thực hiện RIA.

CHƯƠNG 2. PHÂN TÍCH TÁC ĐỘNG CỦA QUI ĐỊNH (RIA): DẪN NHẬP

11. Việc thực hiện RIA một cách hệ thống là nền móng của năng lực chính phủ các nước OECD để đảm bảo rằng các quy định là hữu hiệu và hiệu quả. Từ khi bắt đầu phương pháp này vào năm 1974, việc sử dụng RIA đã trở nên phổ biến giữa các nước thành viên. Hình 1 cho thấy rằng 30 năm sau, số quốc gia OECD yêu cầu phải có RIA cho các đề xuất chính sách đã tăng lên đến 26 nước. Tuy cách tiếp cận của mỗi nước đối với RIA có khác nhau trong chừng mực nào đó, nhưng vẫn có một vài yếu tố nhất quán với phương pháp luận và ta nên tìm hiểu điều này khi xem xét thực hiện một chương trình RIA.
12. Chương này bắt đầu giới thiệu khái niệm RIA, làm rõ các cấu phần quan trọng dựa vào danh mục kiểm tra tham chiếu của OECD về việc ra quyết định chính sách. Các ví dụ về các chương trình RIA thích ứng với tình huống của từng nước cụ thể cũng được trình bày.

Hình 1. Xu hướng trong việc thực hiện RIA ở các nước OECD (số quốc gia), 1974 – 2005



Nguồn: OECD (2006), Các chỉ báo chất lượng của hệ thống quản lý quy định, tài liệu nghiên cứu theo dịp (phác thảo), Paris.

13. Năm 1995, Kiến nghị của hội đồng OECD về việc cải thiện chất lượng quy định của chính phủ đã đưa ra *Danh mục kiểm tra tham chiếu OECD để ra quyết định chính sách* (xem hộp 1). Danh mục kiểm tra này trình bày một số câu hỏi phù hợp mà các nhà hoạch định chính sách nên tự hỏi khi đánh giá nên hay không nên đáp ứng trước một vấn đề chính sách bằng quy định. Hơn lại, các câu hỏi giúp các nhà hoạch định chính sách suy nghĩ thông qua ý nghĩa của quy định đề xuất và xác định rằng phản ứng bằng quy định đề xuất (nếu được tiến hành) có thể hiệu quả và hữu hiệu.

14. RIA là một mô hình phân tích thể chế hóa dựa vào cùng một cơ sở phân tích như danh mục kiểm tra. Trong ứng dụng thực hành, RIA bắt đầu bằng việc phân tích và trình bày rõ ràng vấn đề tạo ra bối cảnh của quy định và được tiến hành thông qua đánh giá chi phí và lợi ích, bao gồm việc cân nhắc các quá trình thực hiện hành động chính sách. Để hỗ trợ việc ra quyết định, RIA còn bao gồm việc đánh giá các cách tiếp cận bằng quy định chính sách và cách tiếp cận không bằng quy định chính sách với mục đích chung là bảo đảm rằng cách tiếp cận bằng quy định được chọn sau cùng sẽ mang lại lợi ích công cộng lớn nhất.

Hộp 1. Danh mục kiểm tra OECD để ra quyết định chính sách

1. Vấn đề có được định nghĩa một cách đúng đắn hay không?

Vấn đề cần giải quyết nên được xác định một cách chính xác, trình bày bằng chứng về bản chất và tầm vóc vấn đề, và giải thích lý do khiến vấn đề phát sinh (xác định động cơ của các thực thể chịu ảnh hưởng).

2. Có thể biện minh cho hành động của chính phủ được không?

Sự can thiệp của chính phủ nên dựa vào bằng chứng công khai rằng ta có thể biện minh cho hành động của chính phủ, ứng với bản chất vấn đề, các chi phí và lợi ích khả dĩ của hành động (dựa trên đánh giá thực tế về hiệu lực của chính phủ) và các cơ chế khác để giải quyết vấn đề.

3. Quy định có phải là dạng hành động chính sách tốt nhất của chính phủ hay không?

Ngay từ đầu quá trình hoạch định chính sách, cơ quan đưa ra quy định nên thực hiện việc so sánh có am hiểu thông tin về những công cụ chính sách sử dụng quy định và không sử dụng quy định, xem xét các vấn đề liên quan như chi phí, lợi ích, ảnh hưởng phân phối và các yêu cầu về hành chính.

4. Có cơ sở pháp lý cho quy định chính sách hay không?

Quá trình ra quy định nên được cơ cấu sao cho mọi quyết định chính sách phải tôn trọng nghiêm ngặt ‘nguyên tắc nhà nước pháp quyền’; nghĩa là nên công khai trách nhiệm nhằm đảm bảo rằng mọi quy định đều tuân theo các quy định cấp cao hơn, nhất quán với các nghĩa vụ thỏa thuận, và phù hợp với các nguyên tắc pháp lý liên quan như tính chắc chắn, tính cân xứng, và các yêu cầu về thủ tục có thể áp dụng.

5. Cấp chính quyền phù hợp cho hành động này là cấp nào?

Cơ quan ra quy định nên chọn cấp chính quyền phù hợp nhất để hành động, hay nếu liên quan đến nhiều cấp, nên thiết kế các hệ thống hữu hiệu để phối hợp giữa các cấp chính quyền.

6. Lợi ích của quy định có biện minh được cho chi phí hay không?

Cơ quan ra quy định nên ước lượng tổng chi phí và lợi ích kỳ vọng của từng quy định đề xuất và nên trình bày các giá trị ước lượng này dưới hình thức dễ tiếp cận với các những người ra quyết định. Chi phí của hành động của chính phủ nên được biện minh bằng lợi ích trước khi thực hiện hành động.

7. Sự phân phối ảnh hưởng của quy định trong xã hội có minh bạch hay không?

Nếu sự can thiệp của chính phủ ảnh hưởng đến các giá trị phân phối và công bằng, thì cơ quan ra quy định nên công khai minh bạch về việc phân phối chi phí và lợi ích của quy định giữa các thành phần xã hội.

8. Quy định có rõ ràng, nhất quán, dễ hiểu và dễ tiếp cận đối với người sử dụng hay không?

Cơ quan ra quy định nên đánh giá xem liệu những người sử dụng khả dĩ có thể hiểu được các qui tắc hay không, và vì mục đích đó, nên thực hiện các biện pháp nhằm bảo đảm rằng nội dung và cơ cấu của các qui tắc càng rõ ràng càng tốt.

9. Tất cả các bên có liên quan đều có cơ hội bày tỏ quan điểm hay không?

Các quy định nên được xây dựng một cách cởi mở và minh bạch, với các thủ tục thích hợp để nhận thông tin đầu vào hữu hiệu và kịp thời từ các bên liên quan như các doanh nghiệp và công đoàn chịu ảnh hưởng, các nhóm quyền lợi khác, hay các cấp chính quyền khác.

10. Quy định sẽ đạt được sự tuân thủ như thế nào?

Cơ quan ra quy định nên đánh giá các động cơ và thể chế qua đó quy định sẽ có hiệu lực và nên thiết kế các chiến lược thực hiện nhanh nhạy để sử dụng một cách tốt nhất.

Nguồn: OECD (1995), *Kiến nghị của Hội đồng OECD về việc cải thiện chất lượng quy định của chính phủ*, Paris.

15. RIA là công cụ then chốt để trình bày thông tin chi tiết về các ảnh hưởng tiềm tàng của các biện pháp quy định bao gồm chi phí và lợi ích kinh tế và xã hội. Quá trình hệ thống để đặt câu hỏi ngay từ đầu chu trình chính sách này giúp ta dễ dàng suy ngẫm về nhiều chi tiết quan trọng sẽ được xem xét khi thiết kế và thực hiện quy định. Như một ví dụ, một yếu tố quan trọng là xác định trách nhiệm sẽ được phân bổ cho các cơ quan chính phủ khác nhau để cưỡng chế thi hành và tuân thủ. Để bảo đảm hiệu lực của một hoạt động chính sách, điều quan trọng cần biết là quy định đề xuất sẽ được cưỡng chế thi hành như thế nào và cần hiểu năng lực tuân thủ của các bên liên quan. Vào giai đoạn sau cùng của quá trình chính sách, sau khi quy định đã có thể vận hành, quá trình RIA nên bao gồm việc đánh giá xem quy định có hoạt động theo cách thức dự kiến hay không. Thông qua củng cố tính minh bạch của các quyết định chính sách và biện minh một cách hợp lý, RIA góp phần củng cố tính đáng tin cậy của quá trình chính sách và tăng niềm tin của công chúng vào các thể chế quy định và các nhà hoạch định chính sách.

2.1. Định nghĩa Phân tích tác động của quy định

16. RIA là một công cụ quyết định hệ thống được sử dụng để xem xét và đo lường các lợi ích, chi phí và ảnh hưởng khả dĩ của một quy định mới hay quy định hiện hành. Việc thực hiện RIS hỗ trợ cho quá trình hoạch định chính sách thông qua đóng góp các số liệu thực nghiệm giá trị cho các quyết định chính sách, và thông qua xây dựng một khung quyết định duy lý để xem xét ý nghĩa của các phương án chính sách tiềm năng.

17. Mục đích chung của RIA là giúp chính phủ các nước hoạch định chính sách một cách hiệu quả hơn. Đây là một yếu tố quan trọng nhằm đáp ứng trước tác động của các thị trường quốc tế thông thoáng và ràng buộc ngân sách cũng như hệ quả của các nhu cầu chính sách cạnh tranh nhau đối với các nền kinh tế hiện đại. Một đặc điểm then chốt của RIA là việc xem xét các tác động kinh tế tiềm ẩn của quy định đề xuất.

18. Nhằm tối đa hóa lợi ích của việc sử dụng RIA, ta nên tiếp cận từ một tầm nhìn dài hạn. Việc bao hàm công cụ này một cách hữu hiệu vào quá trình hoạch định chính sách đòi hỏi phải có sự chấp nhận chung từ khu vực nhà nước và tư nhân. Mục tiêu này đòi hỏi sự hỗ trợ của một chính sách truyền thông sâu rộng và được hoạch định tốt, mang đến cơ hội cho mọi thành phần liên đới khả dĩ trong quá trình xác lập mô hình để áp dụng RIA và

các kết quả kỳ vọng. Trong thực hành, quá trình RIA nên bao gồm việc tham khảo ý kiến các thành phần liên đới và người dân để xác định chính xác hơn các ảnh hưởng của quy định đối với họ.

19. Việc sử dụng RIA đã được mở rộng nhanh chóng trong các nước OECD trong thập niên vừa qua. Việc thực hiện RIA thành công ở các nước OECD nói chung được thực hiện từng bước một, tập trung vào các mảng quy định cụ thể rồi sau đó mở rộng cho toàn bộ quá trình hoạch định chính sách. Vào những giai đoạn ban đầu của chu trình chính sách, khi các mục tiêu chính sách được thiết kế nhưng có nhiều phương án hành động trong tầm tay, RIA tỏ ra là một công cụ hỗ trợ mạnh mẽ cho quyết định chính sách. RIA không thay thế cho việc hoạch định chính sách nhưng góp phần vào việc thiết kế chính sách thông qua mang lại những thông tin vững chắc, và sự biện minh nhất quán và vững vàng cho hành động của chính phủ.
20. RIA vẫn đang được triển khai nhiều thay đổi liên tục. Quá trình học hỏi RIA được tích lũy và hầu hết các nước có kinh nghiệm như Hoa Kỳ, Canada, Anh và Úc đều đang thực hiện việc soạn thảo quan trọng về phương pháp và phạm vi sử dụng RIA. Những hoạt động sàng lọc cụ thể ngày càng trở nên phổ biến là việc đưa vào các đánh giá rủi ro, đánh giá tác động đối với cạnh tranh và cải thiện các phương pháp luận thu thập số liệu.²
21. Tuy người ta đã công nhận rằng cách thực hành RIA tốt nhất nên bao gồm một số yếu tố then chốt, nhưng không có một mô hình ‘đúng đắn’ duy nhất để thực hiện các hệ thống RIA. Lộ trình thích hợp để cải cách chính sách quy định sẽ phụ thuộc vào các đặc điểm chính trị, văn hóa và xã hội của từng nước.³ Do đó, tài liệu này, *Xây dựng khung khổ thực hiện RIA: Các công cụ cho các nhà hoạch định chính sách*, nên được sử dụng trên cơ sở từng trường hợp cụ thể và sẽ phụ thuộc vào việc phát triển sâu xa hơn.

2.2. Các yếu tố hợp thành RIA

22. Quá trình hoàn tất việc đánh giá tác động của quy định là một quá trình chính sách duy lý, nên được thực hiện thành nhiều bước. Tính phức tạp và độ sâu cần thiết phải có của phân tích sẽ được xác định qua tầm quan trọng và độ lớn của tác động của vấn đề chính sách. Có nhiều tài liệu hướng dẫn về cách hoàn tất RIA, nhưng nói vắn tắt, các bước tiến hành trong một phân tích RIA bao gồm (xem biểu đồ 1):
 1. Định nghĩa bối cảnh và mục tiêu chính sách, nói cụ thể ra, nhận diện một cách hệ thống vấn đề làm cơ sở cho hành động chính sách của chính phủ.
 2. Nhận diện và định nghĩa tất cả các phương án ban hành quy định và phương án không ban hành quy định khả dĩ để đạt được mục tiêu chính sách.
 3. Nhận diện và định lượng các tác động của các phương án xem xét, bao gồm chi phí, lợi ích và ảnh hưởng phân phối.
 4. Xây dựng các chiến lược cưỡng chế thi hành và tuân thủ cho từng phương án, bao gồm đánh giá hiệu lực và hiệu quả của các phương án.
 5. Xây dựng các cơ chế giám sát để đánh giá thành công của chính sách đề xuất và đưa thông tin đó vào việc xây dựng các phản ứng chính sách tương lai.

² OECD (2004b).

³ Rodrigo (2005), trang 3.

- Việc tham khảo ý kiến công chúng cần được đưa vào một cách có hệ thống để mang lại cơ hội cho các thành phần liên đới tham gia vào quá trình chính sách. Điều này cung cấp những thông tin quan trọng về chi phí và lợi ích của các phương án, bao gồm hiệu lực của các phương án.

Biểu đồ 1. Các yếu tố hòa nhập RIA



- Để có hiệu lực, quá trình thực hiện RIA nên được hòa nhập vào quá trình chính sách để có được một quá trình lý luận có hiểu biết về các thông tin thực nghiệm nhằm hỗ trợ nhà hoạch định chính sách trong việc ra quyết định. Lợi ích rõ ràng từ những quyết định dựa vào bằng chứng là ở chỗ nó làm tăng khả năng phản ứng chính sách đề xuất sẽ đạt được các mục tiêu chính sách mà không áp đặt những chi phí kinh tế bất ngờ và không cần thiết.

2.3 Phân loại RIA

- Kinh nghiệm các nước OECD cho thấy RIA có thể có sự chú trọng khác nhau vào các cấu phần của phân tích đánh giá (xem hộp 3). Các nước đã quyết định nhấn mạnh vào các vấn đề khác nhau, thiết lập các ưu tiên căn cứ vào mối quan tâm chính trị và năng lực đo lường các tác động kinh tế xã hội khác nhau của họ.

Hộp 2. Các loại RIA ở các nước OECD

Có những cách tiếp cận khác nhau đã được thực hiện để đánh giá tác động của quy định, phụ thuộc vào trọng tâm hay lĩnh vực nghiên cứu. Các mục tiêu chính sách của mỗi nước đã khuyến khích những ưu tiên khác nhau:

- Hà Lan thực hiện việc Phân tích tác động của hoạt động kinh doanh, nhấn mạnh vào tác động phát sinh từ các doanh nghiệp.
- Cộng hòa Czech thực hiện Phân tích tác động tài chính và tác động đối với nền kinh tế, đã được mở rộng để bao trùm các tác động kinh tế xã hội khác. Việc thực hiện RIA chính thức hóa trong quá trình làm luật đang được chuẩn bị.

- Pháp có Phân tích tác động tổng quát, với các định hướng cụ thể về tác động đối với việc làm và ngân sách.
- Áo và Bồ Đào Nha có Phân tích ngân sách, tập trung vào chi phí ngân sách trực tiếp đối với hoạt động quản lý của chính phủ.
- Phần Lan có nhiều phân tích tác động cục bộ bao gồm ngân sách, nền kinh tế, tổ chức và nhân lực, môi trường, xã hội và y tế, chính sách khu vực và bình đẳng. Các phân tích cục bộ này không hòa nhập, và được thực hiện bởi các bộ khác nhau.
- Bỉ chỉ thực hiện đánh giá rủi ro trong trường hợp các quy định y tế, an toàn và môi trường.
- Hy Lạp, Ireland, Tây Ban Nha và Thụy Điển có một danh mục kiểm tra các tác động phát sinh từ các quy định.
- Mexico có ba loại đánh giá: RIA tác động cao, RIA thông thường và RIA định kỳ.

Nguồn: OECD (2004b).

25. Những ưu tiên chính sách được tập trung chú ý bao gồm cạnh tranh, mở cửa thị trường, môi trường đầu tư, điều kiện làm việc và việc làm, tài chính công, y tế, môi trường và đói nghèo. Nhất quán với từng mô hình này là sự kiện các nhà hoạch định chính sách sử dụng RIA để cố gắng đo lường chi phí và lợi ích của các hành động ban hành quy định cũng như hành động không ban hành quy định.

2.3.1. Cách tiếp cận hai bước

26. Ta có thể quan sát thấy các quá trình RIA khác nhau với bản chất và mức độ phân tích khác nhau ở các nước. Một số nước có một quá trình phân biệt giữa RIA hoàn chỉnh và RIA sàng lọc. Cách tiếp cận hai bước này có thể bổ ích đối với những nước không có đủ nguồn nhân lực và nguồn lực kỹ thuật để thực hiện phân tích RIA triển khai đầy đủ cho toàn bộ quy định.
27. Cách tiếp cận hai bước liên quan đến một phân tích RIA sơ bộ để sàng lọc những quy định nào nên có một phân tích RIA chi tiết. Việc sàng lọc sẽ được áp dụng cho toàn bộ hay hầu hết các quy định đề xuất (xem hộp 2a), và một phân tích RIA hoàn chỉnh (xem hộp 2b) chỉ áp dụng cho những đề xuất quan trọng nhất định, trên cơ sở ngưỡng sàng lọc xác định. Các ngưỡng sàng lọc này có thể được biểu thị bằng giá trị bằng tiền của lợi ích và chi phí (ví dụ như ở Hàn Quốc, được áp dụng cho các quy định đề xuất có chi phí trên 10 tỷ won, hay 100 triệu USD ở Hoa Kỳ, 50 triệu USD ở Canada) hay về những vấn đề như mức độ tác động đối với cạnh tranh, sự mở cửa thị trường, việc làm, năng suất, phát minh đổi mới, đầu tư, cũng như số người chịu ảnh hưởng của quy định đề xuất. Trong một số trường hợp, sự kiện một quy định bắt buộc phải tuân thủ các tiêu chuẩn quốc tế cũng được xem là một yếu tố để quyết định sẽ áp dụng phân tích RIA chi tiết.
28. Tùy thuộc vào các trở ngại, người ta cũng có thể bảo đảm một cách tiếp cận đơn giản để phát động chương trình RIA. Chính phủ các nước cần tìm kiếm sự linh hoạt trong việc thực hiện các đánh giá tác động và cần sát thực tế về các nguồn tài lực và nhân lực cần thiết. Cách tiếp cận đơn giản có thể giúp thiết lập nền tảng cho việc phân tích tác động mà về sau có thể được mở rộng một khi năng lực đã được củng cố và lợi ích của các qui trình này đã được xác định.

Hộp 2a. Phân tích RIA sàng lọc ở Ireland

Phân tích RIA sàng lọc nên được bao gồm như một phần trong Bản ghi nhớ trình lên chính phủ để tìm kiếm sự chấp thuận điều tiết trong những trường hợp quy định đề xuất không đáp ứng các tiêu chí để thực hiện một RIA hoàn chỉnh. Phân tích RIA sàng lọc nên bao gồm những yếu tố sau:

1. Mô tả bối cảnh chính sách, các mục tiêu và phương án (ví dụ như các hình thức quy định khác nhau):

- i) Mô tả ngắn gọn bối cảnh chính sách
- ii) Phát biểu chính thức về các mục tiêu theo đuổi
- iii) Nhận diện các phương án hay các chọn lựa chính sách khác nhau đang được xem xét

2. Nhận diện chi phí, lợi ích và các tác động khác của các phương án đang được xem xét

- i) Nhận diện các chi phí khả dĩ, ước lượng độ lớn, và xác định xem các chi phí này sẽ rơi vào những ai
- ii) Mô tả các lợi ích kỳ vọng và những lợi ích này sẽ rơi vào đâu
- iii) Xác minh rằng sẽ không có tác động tiêu cực không cân xứng lên:

- a) Sức cạnh tranh quốc gia
- b) Các nhóm bị loại ra bên lề xã hội hay các nhóm dễ bị tổn thương
- c) Môi trường

Và quy định đó sẽ không:

- d) Liên quan đến sự thay đổi chính sách quan trọng trên một thị trường kinh tế
- e) Vi phạm quyền công dân
- f) Áp đặt gánh nặng tuân thủ không cân xứng lên các bên thứ ba
- g) Các tiêu chí khác sẽ được chính phủ quyết định tùy từng lúc
- iv) Tóm tắt các chi phí, lợi ích và tác động của từng phương án nêu trong phần 1,

Hộp 2b. Phân tích RIA hoàn chỉnh ở Ireland**1. Phát biểu vấn đề chính sách**

Mô tả bối cảnh vấn đề và nhận diện vấn đề chính sách sẽ được giải quyết

2. Nhận diện và mô tả các phương án

Bao gồm phương án không hành động khi phù hợp, và ít nhất một cách tiếp cận sao cho hoặc là không có quy định chính sách gì cả, hoặc là một hình thức quy định nào đó khác với việc ra lệnh và kiểm soát (ví dụ như tự quy định, đồng quy định, v.v...)

3. Phân tích tác động bao gồm chi phí và lợi ích của từng phương án

i) Nếu có thể, định lượng các chi phí vô hình như chi phí tuân thủ. Cũng nên nhận diện các ảnh hưởng đối với sức cạnh tranh và nếu có thể, cũng nên ước lượng các ảnh hưởng này. Bất kỳ tác động tiêu cực nào đối với xã hội và môi trường cũng nên được nhận diện và định lượng khi có thể.

ii) Trong những trường hợp chi phí cực kỳ đáng kể, cần thực hiện một phân tích lợi ích - chi phí để bao hàm các tác động về sức cạnh tranh, xã hội và môi trường.

4. Tham khảo ý kiến

Quá trình tham khảo ý kiến chính thức sẽ được tổ chức với tối thiểu sáu tuần phản hồi. Các quan điểm được trình bày trong quá trình này nên được tóm tắt lại và được giải quyết.

5. Cưỡng chế thi hành và tuân thủ trong mỗi phương án

Mô tả chi tiết cách thức đạt được việc cưỡng chế thi hành, phác thảo các vấn đề tuân thủ cụ thể và cách thức giải quyết những vấn đề này.

6. Xem xét lại

- i) Mô tả cách thức xem xét lại từng cách tiếp cận chính sách
- ii) Nhận diện các chỉ báo kết quả hoạt động để đo lường thành công của từng phương án

7. Tóm tắt kết quả hoạt động của từng phương án và nhận diện phương án kiến nghị khi phù hợp

xác định phương án ưa thích khi phù hợp.

3. **Tham khảo ý kiến.** Tóm tắt quan điểm của bất kỳ thành phần liên đới nào được tham khảo phải bao gồm quyền lợi của người tiêu dùng và các ban ngành chính phủ khác.

4. **Xem xét lại.** Nhận diện các cơ chế xem xét lại và nêu rõ các chỉ báo sẽ minh họa cho thành công của chính sách đề xuất.

Nguồn: Department of the Taoiseach, Ireland, 2005.

CHƯƠNG 3. ĐÁNH GIÁ TIỀM NĂNG CỦA RIA

29. Dựa vào cùng một nguyên tắc thuyết minh cho việc sử dụng RIA để đánh giá tác động của các công cụ chính sách, các nhà hoạch định chính sách nên đánh giá lợi ích và chi phí của việc cải thiện chất lượng quy định thông qua việc thực hiện phân tích RIA tiềm năng, so sánh với kết quả của các cải cách khả dĩ khác. Việc thực hiện phân tích RIA nên là một phần của chương trình phát động cải cách quy định rộng lớn hơn. Việc đánh giá đề xuất có thể giúp dự đoán các thách thức và rủi ro, và phân bổ những nỗ lực có hạn trong suốt quá trình cải cách. Chương này định hướng quá trình đánh giá thông qua tham khảo các kinh nghiệm và thử thách của các nước. Nên triển khai việc đánh giá nhất quán, có xem xét đến các đặc điểm nội địa của hệ thống quy định liên quan.
30. Việc thực hiện RIA là một mục tiêu đầy thử thách nhìn từ góc độ tài chính và thể chế. Do đó, phải có một thỏa thuận chung về hai yếu tố cơ bản: khi nào bắt đầu thực hiện RIA và việc thực hiện nên diễn ra với nhịp độ như thế nào. Một khi đã đạt được sự đồng thuận trong giới quản lý công, các trách nhiệm phải được phân bổ một cách phối hợp nhằm tạo thuận lợi cho sự nhất quán và đoàn kết.
31. Hầu hết các nước đều yêu cầu rằng việc du nhập bất kỳ một luật lệ mới nào cũng phải bao gồm một phát biểu rõ ràng về mục đích và dự định của luật; thông thường, quá trình này sẽ bao gồm những công cụ *phi thể thức* để đánh giá các tác động của quy định và việc ban hành luật. Các loại thông lệ đánh giá này có thể mang lại cơ sở cho việc xây dựng các chương trình hệ thống hơn và liên quan đến các hệ thống RIA vững chắc. Tuy nhiên, điều này đòi hỏi sự cam kết từ chính phủ về cái mà có thể là một quá trình học hỏi lâu dài và phức tạp. Cho dù có những mục tiêu trung hạn và ngắn hạn đối với RIA, lợi ích thực tế hình thành thông qua ứng dụng dài hạn.
32. Như vậy, để đạt được các mục tiêu của RIA, một chiến lược dài hạn độc lập và chịu đựng được những thay đổi trong chu trình chính sách nên được soạn thảo và duy trì một cách linh hoạt. Khi quá trình định nghĩa chiến lược này bắt đầu, nên suy ngẫm về điều kiện của khung khổ quy định. Trong phụ lục 3 của tài liệu này, có một bảng câu hỏi đơn giản để bắt đầu hình dung quá trình khởi sự thực hiện RIA. Không ngừng tái thẩm định các khung thể chế và quy định cũng như các phát kiến đổi mới sẽ giúp liên tục nuôi dưỡng các chiến lược RIA. Các chương trình xây dựng năng lực khác nhau nên hỗ trợ cho xu hướng này.

3.1. Lợi ích của Phân tích tác động của quy định

33. Trong ba thập niên vừa qua, đã có những thay đổi về hệ biến hóa liên quan đến việc hoạch định chính sách. Các nhà nước hiện đại đứng trước những thử thách quan trọng khi cai quản và nâng cao phúc lợi của người dân trong các xã hội và các nền kinh tế phức tạp, mở cửa và đa dạng. Từ những nỗ lực đào sâu tìm hiểu bản chất của việc quy định và bãi bỏ quy định trong thập niên 70, các hệ thống công cụ chính sách quy định để vượt qua những thử thách này đã giúp mở rộng năng lực và phạm vi ảnh hưởng của họ. Trong thập niên 80 và 90, công tác cốt lõi của chính phủ các nước là tập trung vào quản lý và cải cách quy định. Gần đây hơn, người ta đã vạch ra các mục tiêu trong một chương trình nghị sự phức tạp hơn hướng về tương lai với mục đích cải thiện chất lượng quy định và phát triển chính sách quy định nhất quán.
34. Trong quá trình này, việc hoạch định chính sách tại các nước OECD đã được cải thiện và ngày càng trở nên dựa vào phân tích thực nghiệm nhiều hơn. Các công cụ chính sách như RIA đã cải thiện việc phân tích dựa vào bằng chứng và tính minh bạch, tạo điều kiện

thuận lợi cho việc thuyết minh chính sách, và hỗ trợ việc hợp thức các quyết định của các cơ quan ra quy định. Đồng thời, các công cụ chính sách này cũng mang lại tính linh hoạt nhiều hơn cho quá trình hoạch định chính sách đứng trước các môi trường đang thay đổi nhanh chóng.

35. Khi môi trường quy định được thừa nhận một cách dứt khoát không thể chối cãi là một trong những yếu tố liên quan đến sức cạnh tranh và sức thu hút của nền kinh tế, người ta không ngừng tìm kiếm các phương cách cải thiện môi trường quy định. Các công cụ chính sách quy định như đơn giản hóa thủ tục hành chính, các phương án chính sách khác nhau và RIA được sử dụng để làm cho chính sách trở nên hiệu quả hơn và cải thiện chất lượng quy định và sự quản lý nhà nước tốt. Những cải thiện này có thể mang lại tính ổn định, sự tin cậy và sức mạnh cho chính phủ các nước, khu vực tư nhân và xã hội dân chính.
36. Việc sử dụng RIA xem ra hữu ích đối với chính phủ những nước đã nhận diện các kết quả đạt được từ việc đánh giá chi phí và tác động (xem hộp 3). Căn cứ theo các kết quả dựa vào bằng chứng, RIA giúp i) nâng cao sự tự ý thức của các cơ quan ra quy định về chính sách và hành động của họ; ii) tạo điều kiện thuận lợi cho sự phối hợp giữa các chính sách nhà nước khác nhau có quan hệ với nhau thông qua sử dụng quy định và các thể chế quy định; và iii) cải thiện ý thức và sự tham gia của công chúng vào quá trình chính sách thông qua tính minh bạch nhiều hơn, sự tham khảo ý kiến và trách nhiệm giải trình trước công luận cải thiện. Có thể có hai hệ quả tức thời: một mặt là sự công nhận ổn định hơn và sự chấp nhận chung về kết quả hoạt động của các nhà hoạch định chính sách, và một mặt là sự tuân thủ quy định hoàn chỉnh hơn.

Hộp 3. Các mục tiêu và kết quả chính của RIA về chi phí và tác động

Chính phủ những nước sử dụng RIA đã xác định bốn mục tiêu liên quan đến chi phí và tác động của quy định:

1. Cải thiện nhận thức về tác động trong đời thực của hành động chính phủ, bao gồm cả lợi ích và chi phí của hành động

RIA có thể trang bị thông tin cho quá trình hoạch định chính sách thông qua đánh giá hiệu quả của một chính sách và hiệu quả về mặt chi phí của các công cụ chính sách. Thông qua cải thiện cơ sở sử dụng để so sánh chi phí và lợi ích của các quy định khác nhau, RIA có thể giúp thiết lập các ưu tiên chính sách giữa các quy định và các lĩnh vực chính sách. Việc phân bổ nguồn lực từ những quy định kém hiệu quả hơn sang những quy định hiệu quả hơn sẽ giúp cải thiện hiệu lực và giảm chi phí của hành động của chính phủ.

2. Hòa nhập nhiều mục tiêu chính sách

RIA có thể được sử dụng như một khung khổ hòa nhập để xác định tác động của các chính sách và bộc lộ mối liên kết giữa các chính sách. RIA có thể mang lại cho các nhà hoạch định chính sách năng lực cân nhắc giữa các yếu tố đánh đổi lẫn nhau. Theo ý nghĩa này, RIA không chỉ là một công cụ phân tích, mà còn là một công cụ phối hợp, có thể hài hòa các mối quan tâm với nhau. Các tiêu chí mở cửa thị trường và cạnh tranh là những yếu tố quan trọng để bao hàm trong RIA.

3. Cải thiện tính minh bạch và việc tham khảo ý kiến

RIA giúp làm sáng tỏ công trạng của chính sách và tác động của hành động chính phủ. Vì lý do này, RIA gắn bó mật thiết với quá trình tham khảo ý kiến công chúng.

4. Cải thiện trách nhiệm giải trình của chính phủ

RIA có thể cải thiện sự liên quan và trách nhiệm giải trình của việc hoạch định chính sách ở cấp bộ và cấp độ chính trị. RIA giúp nâng cao hiểu biết về những tác động mà chính sách có thể có và cho thấy các quyết định của chính phủ có thể làm lợi cho xã hội như thế nào. Thông qua nhấn mạnh vào sự mở cửa, RIA thiên về những chính sách phục vụ quyền lợi của tổng thể xã hội, chứ không chỉ quyền lợi của những nhóm người đặc biệt.

Nguồn: OECD (1997), *Phân tích tác động của quy định: Cách thực hành tốt nhất ở các nước OECD*, Paris.

3.2. Thách thức và rủi ro

37. Có một vài thách thức phổ biến đối với hầu hết các nước khi bắt đầu thực hiện RIA:

1. Nhận thức và sự chấp nhận có hạn về RIA trong các thể chế công và xã hội dân sự. Một thử thách cụ thể đối với RIA là giới quan liêu cứng nhắc và các nhóm quyền lợi chống đối cải cách.
2. Không có sự hỗ trợ thể chế đầy đủ và nhân sự với kỹ năng phù hợp để thực hiện RIA.
3. Thiếu số liệu đáng tin cậy cần thiết để làm nền tảng cho RIA.
4. Thiếu một quá trình chính sách dựa vào bằng chứng mạch lạc với sự tham gia của nhiều thành phần.
5. Sự chống đối (hay thiếu hỗ trợ) từ những chính khách lo ngại mất kiểm soát đối với việc hoạch định chính sách.

38. Những thách thức này cần được xem xét ngay từ đầu, và quan tâm lưu ý khi lộ trình thực hiện RIA được xác định và tiến hành.

3.3. RIA ở các nước đang phát triển

39. Trong khi ở hầu hết các nước OECD, RIA đã hòa nhập vào quá trình chính sách, một số nước đang phát triển đã đi theo đường lối này. Cho dù vẫn có những điểm khác biệt trong việc thực hiện RIA giữa các nước, kinh nghiệm ở các nước đang phát triển đã lan rộng hơn dự kiến.⁴ Trong bất kể trường hợp nào, các phương pháp nói chung không hoàn chỉnh và hiếm khi được áp dụng một cách hệ thống giữa các lĩnh vực chính sách. RIA được xem là một công cụ tốn kém mà không chắc tạo ra kết quả kỳ vọng trong ngắn hạn.

40. Tuy nhiên, nhu cầu du nhập RIA vào các nước đang phát triển đang gia tăng. Trong bối cảnh hợp tác OECD – APEC (Tổ chức Hợp tác kinh tế châu Á Thái Bình Dương), một số nước đã cố gắng tự đánh giá các nỗ lực cải cách quy định riêng của họ. Danh mục kiểm tra hòa nhập về cải cách quy định của APEC – OECD có một phần về các chính sách quy định, được thiết kế để tối đa hóa tính hiệu quả, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các quy định dựa vào một cách tiếp cận hoạch định chính sách hòa nhập và áp dụng các thể chế và công cụ chính sách quy định. Một số câu hỏi liên hệ trực tiếp hay gián tiếp đến Phân tích tác động của quy định (xem hộp 4).

⁴ Kết quả điều tra về tình trạng ý thức và sử dụng RIA ở 40 nền kinh tế đang phát triển và chuyển đổi đã được công bố bởi Trung tâm Quy định và cạnh tranh thuộc Đại học Manchester (xem nghiên cứu của Kirkpatrick, Parker và Zhang 2003; Kirkpatrick và Zhang 2004).

Hộp 4. Danh mục kiểm tra hòa nhập về cải cách quy định của APEC – OECD

Danh mục kiểm tra hòa nhập về cải cách quy định của APEC – OECD là một công cụ tự nguyện mà các nền kinh tế thành viên có thể sử dụng để đánh giá các nỗ lực cải cách quy định riêng của họ. Dựa vào tri thức tích lũy của APEC và OECD, Danh mục này làm sáng tỏ một số vấn đề then chốt nên được xem xét trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách quy định, đồng thời công nhận rằng tính đa dạng về môi trường kinh tế, chính sách và chính trị, cũng như các giá trị của các nền kinh tế thành viên đòi hỏi phải có sự linh hoạt trong các phương pháp áp dụng danh mục này, và trong việc sử dụng ứng với những thông tin thu thập được. Phân chính sách quy định bao gồm những câu hỏi then chốt liên quan đến Phân tích tác động của quy định:

B1. Những năng lực để bảo đảm việc áp dụng nhất quán và chặt chẽ các nguyên tắc của quy định chất lượng đã được xây dựng đến mức độ nào?

B2. Cơ sở pháp lý cũng như các tác động kinh tế và xã hội của phác thảo quy định mới có được xem xét hay không? Việc đo lường kết quả hoạt động được chuẩn bị như thế nào để xem xét các tác động kinh tế và xã hội của quy định mới?

B3. Cơ sở pháp lý và các tác động kinh tế và xã hội của các quy định hiện hữu có được xem xét hay không, và nếu có thì sử dụng đại lượng gì để đo lường kết quả hoạt động?

B4. Các qui tắc, thể chế quy định, và quá trình quản lý quy định có tính minh bạch, rõ ràng và có thể dự đoán được đến chừng mực nào đối với người sử dụng cả bên trong và bên ngoài chính phủ?

B5. Có hay không các cơ chế và các qui trình tham khảo ý kiến công chúng hữu hiệu bao gồm thông báo trước cho các bên liên quan và các thành phần liên đới khác, các tổ chức phi chính phủ, khu vực tư nhân, các tổ chức tư vấn, các tổ chức chứng nhận chất lượng, các tổ chức xây dựng tiêu chuẩn và các chính phủ khác?

B6. Khi xây dựng các quy định mới và xem xét các quy định hiện hữu, các phương pháp luận và tiêu chí sử dụng để phân tích tác động của quy định thì rõ ràng và minh bạch đến mức độ nào?

B7. Các phương án khác với phương án ban hành quy định được đánh giá như thế nào?

B8. Các biện pháp được thực hiện như thế nào để bảo đảm sự tuân thủ và việc cưỡng chế thi hành quy định?

Nguồn: OECD (2005), Danh mục kiểm tra hòa nhập về cải cách quy định: Bản thảo sau cùng, OECD, Paris.

41. Có một số dự án thí điểm đã được xúc tiến bởi các cơ quan phát triển như DfID (Bộ Phát triển quốc tế của nước Anh) và các dự án khác được hỗ trợ bởi các tổ chức học thuật như Trung tâm quy định và cạnh tranh của Đại học Manchester, và Ngân hàng Thế giới. Các dự án thí điểm nên được xem như một phương pháp thực hành để kiểm nghiệm RIA trong các ví dụ cụ thể trong hệ thống quy định với mục đích nhân rộng và khái quát hóa việc sử dụng phân tích này (Xem phụ lục 1).

3.4. Những cách thực hành tốt trong việc du nhập các hệ thống RIA hữu hiệu

42. Nếu các nước muốn hòa nhập việc sử dụng RIA một cách hệ thống, các bài học rút ra từ kinh nghiệm quốc tế có thể mang lại yếu tố đầu vào quý giá cho việc thiết kế dự án. Các nước OECD đã đi được một chặng đường dài chiêm nghiệm về các cấu phần bối cảnh và thể chế của việc ra quyết định chính sách. Các thông lệ thực hành tốt đã được OECD xác

định để du nhập RIA vào những nước chưa có hệ thống đánh giá tác động của quy định một cách hệ thống.

Hộp 5. Du nhập phân tích RIA hữu hiệu

Các yếu tố then chốt sau đây dựa vào các thông lệ thực hành tốt mà các nước OECD đã xác định được:

- 1. Tối đa hóa cam kết chính trị đối với RIA**
- 2. Phân bổ trách nhiệm về các yếu tố của chương trình RIA một cách cẩn thận**
- 3. Đào tạo những người ra quy định**
- 4. Sử dụng một phương pháp phân tích nhất quán nhưng linh hoạt**
- 5. Xây dựng và thực hiện các chiến lược thu thập số liệu**
- 6. Chọn mục tiêu cho nỗ lực RIA**
- 7. Hòa nhập RIA vào quá trình hoạch định chính sách, bắt đầu càng sớm càng tốt**
- 8. Truyền thông các kết quả**
- 9. Sự tham gia sâu rộng của công chúng**
- 10. Áp dụng RIA cho quy định hiện hữu cũng như quy định mới.**

Nguồn: OECD (1997) Phân tích tác động của quy định: Những cách thực hành tốt nhất ở các nước OECD, Paris.

43. Phân tiếp theo trình bày một khung khổ xem xét ban đầu để tránh các trở ngại và khuyến khích tự đánh giá nhằm nhận diện các khả năng thực tế đối với việc thực hiện RIA. Các phân tiếp theo về các yếu tố xem xét ban đầu đối với RIA cũng như việc thiết kế và thực hiện RIA là dựa vào các cách thực hành và các ví dụ cụ thể của OECD.

CHƯƠNG 4. CÁC CÂN NHẮC SƠ BỘ ĐỂ DU NHẬP RIA

44. Trước khi bước vào việc thiết kế và thực hiện quá trình RIA, các nhà hoạch định chính sách tham gia vào việc quản lý quy định và các vấn đề chính sách cần xem thử liệu có các điều kiện tiên quyết cơ bản để du nhập RIA một cách thành công hay không và các thể chế hiện hữu có thể mang lại một khung khổ thực hiện tốt đến mức nào. Họ nên đánh giá lĩnh vực kinh tế nào và mảng lập pháp nào thể hiện nhu cầu và tiềm năng lớn nhất để hưởng lợi từ RIA, và làm thế nào hòa nhập các kết quả khả dĩ vào quá trình ra quyết định.
45. Điều này đòi hỏi phải có sự đánh giá mà có thể được thực hiện khác nhau tùy thuộc vào các mục tiêu cụ thể. Thời gian đầu tư vào việc đánh giá này là đáng giá vì nó giúp xác định rõ ràng những gì có thể làm và trong những tình huống nào. Ngay cả nếu RIA được điều chỉnh theo những tình huống cụ thể, vẫn có một vài vấn đề chung cần xem xét: mức độ cam kết chính trị cần thiết để du nhập RIA, việc lập thành một đội ngũ bên trong chính quyền xem xét các điểm cụ thể của bối cảnh thể chế và cách thức RIA có thể làm nên sự khác biệt trong quá trình hoạch định chính sách, nếu được hòa nhập vào quá trình hoạch định càng sớm càng tốt. Trong phụ lục 3, một bảng câu hỏi đơn giản có thể giúp những người có thẩm quyền bắt đầu xác định các yếu tố này.

4.1. Bảo đảm cam kết chính trị

46. Cho dù thoạt đầu RIA có thể được giới thiệu dưới hình thức các dự án thí điểm, cuối cùng việc phân tích này cần được xác nhận và hỗ trợ trong góc độ dài hạn bằng một mệnh lệnh pháp lý và chính trị cấp cao.

4.1.1. Tìm sự ủng hộ chính trị ở đâu

47. Tìm sự ủng hộ chính trị cũng có nghĩa là nhận diện các thành phần liên đới then chốt bên trong chính quyền nhận thức được tầm quan trọng của việc du nhập RIA và có thể tích cực tham gia vào giai đoạn ban đầu. Để RIA thành công, các thành phần liên đới hiển nhiên nhất bao gồm:
- Thể chế chịu trách nhiệm tư vấn pháp lý cho tổng thống và (hoặc) thủ tướng
 - Nội các của tổng thống và (hoặc) thủ tướng
 - Bộ Tư pháp
 - Bộ Tài chính
 - Bộ Kinh tế và (hoặc) Bộ Thương mại
 - Các bộ phận pháp lý của những bộ tham gia vào giai đoạn thiết kế và thực hiện
48. Nhóm người bên trong này cũng có thể được hỗ trợ bởi các thành phần liên đới bên ngoài, cụ thể là đại diện của các hiệp hội kinh doanh và giới học thuật, những người có thể tư vấn và giúp truyền bá tri thức về RIA và cách thức quyền lợi của họ có thể được lắng nghe vào giai đoạn đầu trong quá trình hoạch định chính sách như thế nào. Sự hỗ trợ của công chúng có thể được thúc đẩy thông qua các chiến dịch nâng cao ý thức và xây dựng niềm tin thông qua các hội nghị, các phương tiện truyền thông đại chúng và các phương tiện truyền thông khác.

4.1.2. Mệnh lệnh pháp lý cho RIA

49. Để bắt đầu chương trình thực hiện, cần phải có sự cam kết của chính phủ về việc sử dụng RIA khi soạn thảo quy định và một phát biểu rõ ràng rằng chính phủ sẽ triển khai hệ

thống RIA. Cuối cùng, nếu giai đoạn thiết kế thành công, một mệnh lệnh chính trị cấp cao có thể ấn định các tiêu chuẩn và nguyên tắc cơ bản về chính sách quy định chất lượng. Một cách lý tưởng, nên có một bộ luật hay một nghị định nêu rõ phạm vi áp dụng và phương pháp RIA sẽ được sử dụng như trong trường hợp của hầu hết các nước OECD.

50. Như ta thấy trong hộp 6, nguồn hỗ trợ pháp lý cho RIA ở mỗi nước mỗi khác. Sự hỗ trợ đó có thể được dẫn đầu bằng các nghị định hay bộ luật khác xử lý những vấn đề tương tự. Ví dụ, một nghị định mới được phê duyệt gần đây ở Lebanon về Đánh giá tác động môi trường của đề xuất quy định mới có thể được sử dụng như một tiền lệ để thiết lập nền tảng pháp lý vững chắc.

Hộp 6. Cơ sở pháp lý cho RIA ở các nước OECD chọn lọc

Cơ sở pháp lý của hệ thống RIA là một chỉ báo tốt qua đó ta có thể hiểu hệ thống RIA có thể được thực hiện tốt đẹp như thế nào. Các nước OECD đã ban hành các hình thức pháp lý khác nhau như một bộ luật, một nghị định của tổng thống, một sắc lệnh hành pháp, một chỉ thị của nội các, chỉ thị hướng dẫn của thủ tướng v.v... Dựa vào kinh nghiệm của họ, các hình thức pháp lý có thể được phân thành bốn nhóm chính. Người ta tin rằng cơ sở pháp lý càng cao, việc thực hiện càng vững chắc. Tuy nhiên, việc thực hiện cũng phụ thuộc vào bối cảnh lịch sử, văn hóa quản lý và sự cam kết của các quan chức cao cấp.

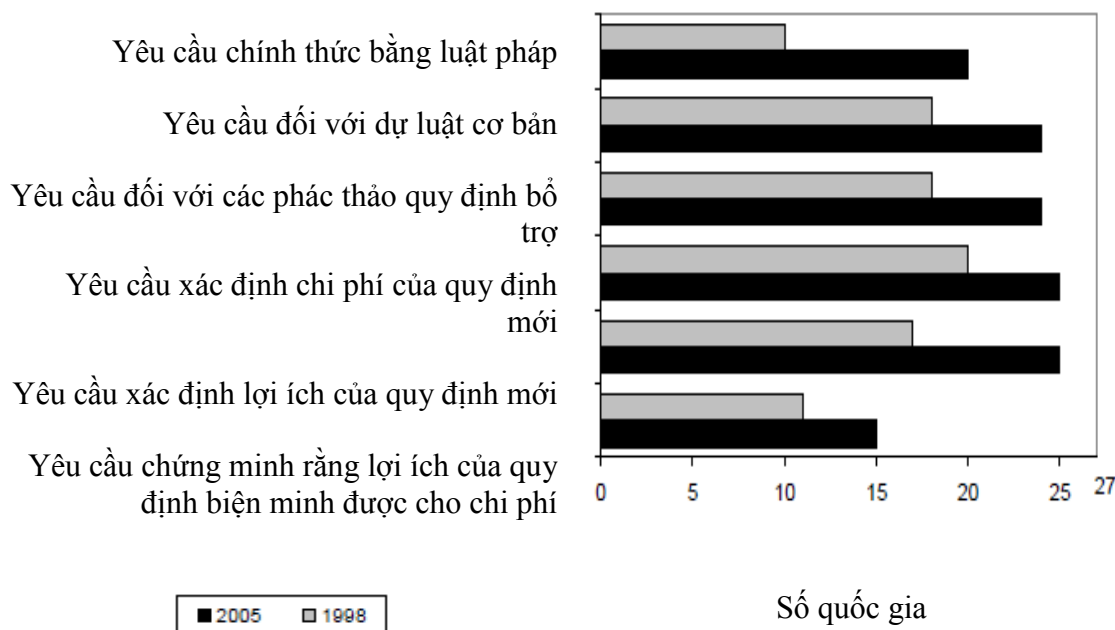
- Dựa vào một bộ luật: Cộng hòa Czech, Hàn Quốc và Mexico
- Dựa vào sắc lệnh của tổng thống: Hoa Kỳ
- Dựa vào nghị định của thủ tướng hay văn bản hướng dẫn của thủ tướng: Úc, Áo, Pháp, Ý, và Hà Lan.
- Dựa vào chỉ thị của nội các, quyết định của nội các, nghị quyết của chính phủ, chỉ thị chính sách v.v...: Canada, Đan Mạch, Phần Lan, Ireland, Nhật Bản, New Zealand, Na Uy, Ba Lan, Đức, Bồ Đào Nha, Thụy Điển và Anh.

Nguồn: OECD (2004b).

51. Trong mấy năm qua, xu hướng ở các nước OECD đã dẫn đến việc thực hiện RIA rộng khắp như một yêu cầu pháp lý. Đông đảo các nước đã hỗ trợ việc thực hiện RIA bằng luật pháp vào năm 2005. Các yêu cầu pháp lý cũng trở nên đòi hỏi khắt khe hơn về các kết quả và việc biện minh cho chi phí và lợi ích ròng từ việc áp dụng quy định (xem hình 2).

Hình 2. Phân tích tác động của quy định: Yêu cầu để thực hiện RIA

Các xu hướng gần đây 1998 – 2005



Nguồn: OECD (2006), *Các chỉ báo chất lượng của hệ thống quản lý quy định*, bản thảo tài liệu.

52. Sự hỗ trợ pháp lý nên được đi kèm với sự cam kết cấp cao đối với hệ thống RIA, vốn là cần thiết để thực hiện thành công. Ví dụ, ở một số nước, RIA có thể được gửi lên Quốc hội để các nhà lập pháp có thể phán đoán tốt hơn về các bộ luật và quy định mới. Một cách khác để biểu thị sự cam kết chính trị với RIA và tạo ra sự sở hữu là để cho một bộ trưởng hay thứ trưởng ký duyệt trực tiếp, cho thấy trách nhiệm chính trị của văn bản pháp lý này.

4.2. Xây dựng một đội ngũ RIA trong chính quyền

53. Việc thực hiện RIA phụ thuộc chủ yếu vào các đặc điểm cụ thể của việc thiết lập thể chế và cách thức củng cố một đội ngũ RIA trong chính quyền.

4.2.1. Bối cảnh thể chế cho RIA

54. Không có một mô hình thể chế duy nhất cho việc thực hiện RIA. Ở các nước OECD, có nhiều thể chế chia sẻ trách nhiệm khác nhau và hoạt động trên cơ sở các phương pháp luận khác nhau.

55. Nói tổng quát, một cách phân loại đơn giản có thể giúp phân biệt giữa việc thiết lập thể chế tập trung và phân quyền:

- Các khung thể chế tập trung thường dựa vào một cơ quan giám sát cải cách quy định (xem hộp 7) thuộc chính quyền trung ương. Quyền lực của cơ quan này được hỗ trợ bởi văn phòng thủ tướng hay một thể chế ra quyết định chính sách, ví dụ như Bộ Tài chính.
- Khung thể chế phân quyền không dựa vào một cơ quan giám sát cụ thể, mà sự phối hợp giữa các cơ quan ra quy định là thiết yếu để đạt được các mục tiêu chính sách. Trách nhiệm thường được chia sẻ bởi các thể chế quy định khác nhau và các bộ, sử dụng các cơ chế tham khảo ý kiến để tìm kiếm các thỏa thuận dựa vào sự nhất trí.

Hộp 7. Các cơ quan giám sát trung ương để cải cách quy định

Việc thiết lập các cơ quan giám sát trung ương, được hỗ trợ bởi các bộ trưởng với trách nhiệm của toàn bộ chính phủ, là một trong những dấu hiệu khả kiến nhất của sự hoà nhập cải cách quy định vào các hệ thống quản lý của chính phủ. Các cơ quan giám sát quy định cũng có thể được hỗ trợ bởi các nhóm định hướng cải cách khác, như bộ Tài chính và cạnh tranh và các cơ quan có thẩm quyền quản lý thương mại. Động lực cải cách của khu vực tư nhân, như các cơ quan tư vấn hay các chương trình tư nhân, có thể bổ ích trong việc xác định các ưu tiên, đề xuất các cuộc cải cách cụ thể và mang lại sự đề xướng cải cách nói chung.

Một vai trò chủ yếu của các cơ quan giám sát là xem xét các quy định và cải thiện chất lượng quy định. Một cột trụ trọng tâm của chính sách quy định là khái niệm về một cơ quan độc lập, có thể đánh giá chất lượng của quy định mới và hoạt động để bảo đảm rằng các bộ đạt được những mục tiêu biểu hiện qua các tiêu chí đánh giá. RIA là cơ chế quan trọng nhất cho vai trò này. Để có hiệu lực, cơ quan giám sát phải có khả năng chất vấn chất lượng của RIA và các quy định đề xuất. Điều này đôi khi được gọi là ‘chức năng thách thức.’ Cơ quan giám sát cần có năng lực kỹ thuật để xác minh phân tích tác động và có quyền lực chính trị để đảm bảo rằng quan điểm của cơ quan sẽ thắng thế trong hầu hết các trường hợp.

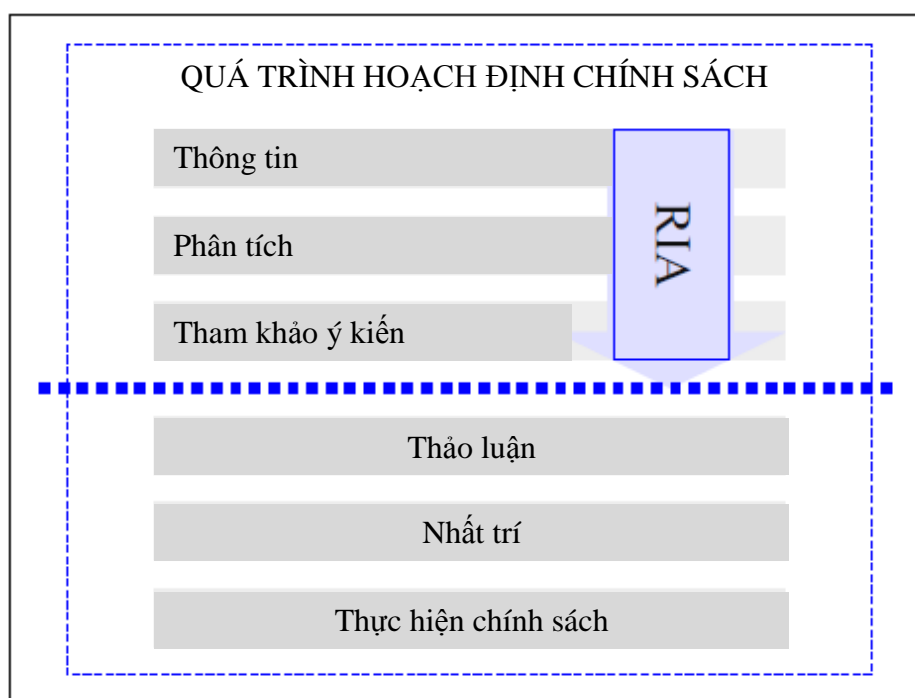
4.2.2. Ai sẽ thực hiện RIA

56. Xây dựng một đội ngũ để thực hiện RIA không phải là một nhiệm vụ dễ dàng, nhưng là một nhiệm vụ thiết yếu cho sự thành công của chương trình thực hiện. Mục tiêu chính ban đầu của những người thực hiện việc thiết kế quá trình RIA là đánh giá nguồn lực theo năng lực hiện hữu để đảm nhận công việc RIA.
57. Trong khi một số nước dựa vào các nhà tư vấn bên ngoài, giúp thực hiện một số cấu phần trong giai đoạn thực hiện, ví dụ như các dự án thí điểm hay các bước bắt đầu, điều quan trọng là đất nước phải xây dựng một đội ngũ cốt lõi có bản chất ‘chức năng chéo’, nghĩa là liên quan đến những cá nhân có các nền tảng tri thức và kỹ năng khác nhau, và bao gồm các thành viên đại diện cho các khía cạnh khác nhau của chương trình RIA.
58. RIA là một công cụ đòi hỏi khả năng chuyên môn kỹ thuật đồng thời cũng phụ thuộc vào sự hỗ trợ chính trị. Một số tài sản và khả năng chuyên môn cần thiết là:
 - *Chính trị*: Điều này giúp mang lại sự lãnh đạo, tư vấn và kiến nghị để đạt được các mục tiêu chính trị của RIA và giải quyết sự chống đối thay đổi có thể có.
 - *Pháp lý*: Có ý nghĩa thiết yếu để mang lại sự tư vấn và kiến nghị về việc áp dụng và lý giải các công cụ pháp lý, các bộ luật và phạm vi quyền hạn xét xử.
 - *Kinh tế*: RIA ước lượng chi phí kinh tế của quy định đề xuất và sử dụng số liệu kinh tế để phân tích dựa vào bằng chứng.
 - *Truyền thông*: Điều này là quan trọng để quản lý việc tham khảo ý kiến bên trong và bên ngoài và tổ chức phương thức truyền đạt kết quả cho công chúng.
59. Các bộ ngành sẽ có trách nhiệm thực hiện RIA và một đơn vị kỹ thuật (một bộ phận của một cơ quan giám sát) sẽ hỗ trợ công việc của họ và đánh giá chất lượng phân tích. Điều lý tưởng là trao trách nhiệm cho các chuyên gia cụ thể từ Phòng Pháp lý của các bộ liên quan, cũng được hỗ trợ bởi các đồng nghiệp khác có kinh nghiệm trong việc phác thảo các dự luật.

4.3. Hòa nhập RIA kịp thời vào quá trình ra quyết định

60. RIA có thể tạo ra sự khác biệt như thế nào nếu được sử dụng một cách hệ thống? Một phân giai đoạn đánh giá liên quan đến việc thực hiện một phân tích chi tiết về quá trình ra quyết định hiện tại. Câu trả lời nên tính đến sự kiện là RIA có thể mang lại thông tin giá trị cho việc hoạch định chính sách, mà có thể sẵn sàng được sử dụng một cách càng dễ dàng càng tốt trong quá trình.
61. RIA là một công cụ chính sách giúp các quan chức chính phủ ra quyết định. Nếu các kỹ cương mà RIA mang lại trở thành một thuộc tính theo thông lệ trong quá trình xây dựng chính sách, thì RIA phải được hòa nhập vào quá trình hoạch định chính sách, nhưng không phải là sự thay thế cho quá trình hoạch định chính sách (xem biểu đồ 2).

Biểu đồ 2. RIA trong quá trình hoạch định chính sách



62. Vì RIA giúp đánh giá các phương án chính sách khác nhau, điều quan trọng là hòa nhập RIA vào giai đoạn ban đầu của quá trình. Ở nhiều nước OECD, RIA được yêu cầu phải bổ sung cho bản dự thảo đầu tiên của bộ luật đề xuất hay luật sửa đổi được lập bởi một bộ hay một thể chế cụ thể liên quan. RIA được thực hiện kịp thời mang lại đợt trao đổi ý kiến và truyền thông ban đầu về các ảnh hưởng khả dĩ mà mảng lập pháp có thể có khi được thông qua. Tính bổ ích của một phân tích RIA được thực hiện tốt nằm trong cuộc tranh luận mà RIA có thể tạo ra, và năng lực thông tin cho các nhà hoạch định chính sách một cách hệ thống mà không gây ra sự chậm trễ không cần thiết cho quá trình ra quyết định.
63. Nếu RIA được thực hiện quá muộn trong quá trình lập pháp - quy định, kết quả của phân tích không thể được đưa vào như các yếu tố đầu vào cho quá trình hoạch định chính sách. Một phân tích vững chắc về chi phí, rủi ro và lợi ích của hành động chính sách vào đúng thời điểm có thể giúp đạt được các mục tiêu chính sách xác định trước. Chỉ khi nào RIA được áp dụng kịp thời, việc cân nhắc quan trọng về các phương án mới có thể diễn ra. Đồng thời, nếu RIA được thực hiện khi việc thảo luận đã tiến triển quá sâu xa, rủi ro xảy ra sự thao túng của quy định chính sách sẽ cao hơn và RIA có thể trở thành một công cụ

chính trị chỉ đơn thuần để biện hộ cho các quyết định chính sách, mà thiếu một phương pháp nghiêm túc tối hậu.

64. RIA nên được lên kế hoạch một cách linh hoạt. Các cấp thẩm quyền nên tránh tạo ra một văn bản cứng nhắc không thể thay đổi một khi các tác động của quy định đã được ước lượng. Người ta thường có thể tìm thấy những thông tin mới trong quá trình ra quyết định chính sách, thậm chí đôi khi sau khi quy định được xem xét đã được đưa vào thực tiễn. Hoàn tất phân tích với số liệu mới có thể giúp đưa vào những sửa đổi thích hợp cũng như cải thiện ước lượng số liệu cho RIA của các quy định khác.

CHƯƠNG 5. THIẾT KẾ KHUNG KHỔ THỰC HIỆN RIA

65. Một khi các điều kiện tiên quyết đã được vạch ra, giai đoạn tiếp theo liên quan đến việc thiết kế một quá trình RIA. Giai đoạn thiết kế liên quan đến việc xem xét từng cấp phần RIA để xác định xem thử nó có khả thi hay không. Các nhà hoạch định chính sách nên có khả năng nhận diện những vấn đề hiện đang tồn tại và có thể được sử dụng để thực hiện RIA, như cách thức củng cố các cơ chế phối hợp. Giai đoạn thiết kế nên xem xét tầm quan trọng của việc chọn mục tiêu cho các nỗ lực RIA để đạt được lợi ích tối đa, và cách thức làm cho các bộ phận khác trong chính phủ và các thành phần liên đới tham gia vào quá trình RIA.
66. Phương pháp luận và việc sử dụng số liệu đáng được đặc biệt chú ý. Vì RIA là một công cụ dựa vào bằng chứng, cho nên các kỳ vọng nên phản ánh năng lực thực tế để đảm nhận đánh giá phân tích, sử dụng số liệu kinh tế đáng tin cậy và chọn một phương pháp linh hoạt để thực hiện.

5.1. Phối hợp và quản lý

67. RIA là một công cụ chính sách hàng ngang – nó cần được phối hợp và quản lý cẩn thận giữa các bộ trong chính phủ và các thể chế làm luật khác, ví dụ như các cơ quan ra quy định độc lập. Trong khi việc phân bổ trách nhiệm giữa các cơ quan ra quy định giúp cải thiện ‘sự sở hữu’ và hòa nhập vào quá trình ra quyết định, quyền lợi của từng bộ hay các cơ chế không được trình bày rõ ràng sẽ tiêu biểu cho những vấn đề trực tiếp đối với việc phối hợp.
68. Khi các quy định hay luật lệ được đề xuất, luật lệ và quy định nên được đi kèm với các báo cáo RIA sơ bộ được thực hiện bởi thể chế phát động đề xuất. Một mạng lưới mở rộng sẽ rải rác xung quanh đơn vị nhà nước thực hiện RIA, nhưng chuyên vào những vấn đề khác nhau tùy thuộc vào lĩnh vực hoạt động của họ. Nếu các nỗ lực phối hợp không vững chắc, các đơn vị hoạt động này sẽ bị cô lập với nhau. Các xu hướng đổi mới ở một số nước OECD đi theo chiều hướng hợp nhất mạng lưới này thông qua tạo ra các cơ chế thông tin để chia sẻ kinh nghiệm và cách thực hành tốt giữa các chuyên gia RIA ở cấp độ kỹ thuật. Loại cơ chế thông tin này nên được hỗ trợ bằng một loại ủy ban hàng ngang nào đó, với một vị thế mang tính chính trị nhiều hơn, để khuyến khích sự trao đổi thông tin và hỗ trợ trong quá trình học hỏi.
69. Theo kinh nghiệm các nước OECD, để củng cố sự phối hợp vững chắc, trách nhiệm thực hiện đánh giá tác động của quy định không nên nằm ở các đơn vị phòng ban, mà nên nằm ở một cơ quan trung ương với vai trò dẫn đầu ở cấp chính trị cao, mà vai trò của cơ quan là giám sát quá trình RIA và bảo đảm tính nhất quán, đáng tin cậy và chất lượng. Cơ quan trung ương này cần có thẩm quyền và kỹ năng đủ để thực hiện chức năng này. Kinh nghiệm cho thấy rằng tốt nhất các đơn vị này nên nằm ở chính quyền trung ương, như bộ Tài chính hay văn phòng thủ tướng. Điều này cho thấy rằng chất lượng quy định là ưu tiên cao đối với chính phủ và việc cải cách dựa vào nền tảng bao quát với mục tiêu cụ thể là cải thiện chất lượng sống của người dân.
70. Để bắt đầu RIA, người ta kiến nghị phải có một cơ quan hỗ trợ trung ương như vậy. Một cách lý tưởng, nên chỉ định một cơ quan chịu trách nhiệm trọng tâm là giám sát chương trình cải cách quy định, được ủy thác trách nhiệm phối hợp và quản lý quá trình thực hiện RIA. Những chương trình chính mà cơ quan này đảm nhận có thể là (theo thứ tự thời gian):

1. Tiếp xúc tất cả các ban ngành chính phủ và các văn phòng phụ trách việc làm luật để yêu cầu họ tham gia vào việc thực hiện thí điểm RIA;
 2. Chỉ định một **nhóm công tác gồm các nhà nghiên cứu và những người thực hành** để triển khai một mô hình RIA ban đầu sử dụng trong các dự án thí điểm;
 3. Thành lập một ban chỉ đạo thí điểm RIA nhỏ với đại diện từ ngành nghề chuyên môn khác nhau (phụ thuộc vào luật sẽ được đánh giá, ví dụ như các nhà kinh tế học, các nhà môi trường học v.v...) từ những ban ngành chính phủ và các văn phòng nào đồng ý tham gia vào dự án thí điểm; thậm chí sự tham gia của tư nhân cũng nên được bảo đảm nhằm đảm bảo sự đại diện của tất cả các thành phần liên đới. Vai trò của ban chỉ đạo này là giám sát RIA, tạo điều kiện thuận lợi cho sự phối hợp và hợp tác chặt chẽ với nhà nghiên cứu về việc báo cáo chứng minh bằng tư liệu tiến độ và kết quả của dự án thí điểm. Điều này đặc biệt được kiến nghị trong những trường hợp mà RIA có thể liên quan đến việc xem xét những vấn đề vượt ra ngoài một ban ngành riêng lẻ;
 4. Thành lập các **đơn vị hỗ trợ trung ương** trong một ban ngành⁵, mà vai trò của các đơn vị này là tư vấn về phương pháp luận hữu hiệu, cơ chế tham khảo ý kiến;
 5. Chủ trì và tổ chức một **văn phòng ban chỉ đạo thí điểm RIA**, giúp những người tham gia có thể trao đổi thông tin và tạo ra một trọng tâm cho dự án;
 6. Bố trí một **cán bộ đóng vai trò người liên hệ giữa các ban ngành** thực hiện dự án thí điểm RIA và ban chỉ đạo;
 7. Chọn các **cổ vấn kinh tế** để trợ giúp các ban ngành trong việc thực hiện dự án thí điểm RIA, nhất là về phương pháp luận và thu thập số liệu;
 8. Giám sát và kiểm tra chất lượng RIA thực hiện (trong dự án thí điểm RIA và sau đó). Ban hành mô hình RIA bao gồm các công cụ đánh giá và giám sát sự tuân thủ.
71. Có thể nâng cao chất lượng thông qua các tài liệu hướng dẫn (xem phần 6.1 dưới đây). Đảm bảo chất lượng là yếu tố then chốt để bảo đảm đạt được các mục tiêu tốt hơn thông qua thực hiện RIA. Kinh nghiệm OECD cho thấy rằng các thể chế giám sát mang lại sự kiểm tra chất lượng về cơ bản thông qua cung ứng ba dịch vụ cho các quan chức đảm nhận RIA: (i) tham khảo ý kiến và hỗ trợ kỹ thuật trong việc phác thảo RIA, (ii) xem xét từng RIA riêng lẻ và (iii) thẩm định lại sự tuân thủ chung với RIA bởi những người làm luật. Vì vậy, nếu các cơ chế giám sát không độc lập với các cơ quan chuẩn bị RIA, thì chất lượng của RIA có thể bị tổn hại.
72. Sự phối hợp trong quá trình RIA là không thể thiếu được để bố trí và giám sát nỗ lực ở các cấp khác nhau. Cần phải trao thẩm quyền cần thiết cho những cơ quan đánh giá tác động của quy định đề xuất. Quá trình này chẳng phải là không căng thẳng do hệ quả của những thể chế mà trước đây từng được tự do đưa ra các đề xuất chính sách, giờ đây bất thành linh bị khống chế bởi yêu cầu về RIA, được cưỡng chế thi hành bởi một thể chế trung ương khác. Sự căng thẳng có thể đặc biệt sâu sắc nếu thể chế phụ trách việc phối hợp và kiểm tra chất lượng được trao cho quyền lực mới để phủ quyết các đề xuất chính sách.
73. Nếu sử dụng RIA, điều quan trọng là không nên xem RIA như một cái phanh hãm các hoạt động quy định chính sách của các bộ hay chỉ đơn thuần được lý giải như một trở ngại phiền phức thêm vào quá trình hoạch định chính sách. Việc du nhập hệ thống RIA

⁵ Ở Hà Lan, một hệ thống 'bộ phận hỗ trợ' kỹ thuật được thiết lập để hỗ trợ tất cả các quan chức thực hiện RIA.

đòi hỏi trách nhiệm phát triển quy định phải được phân bổ cẩn thận và các bộ tham gia một cách nghiêm túc vào hệ thống mới. Những nhóm thế lực thâm căn cố đế cản trở cải cách quy định nên được quản lý thận trọng; và các viên chức nhà nước được khuyến khích tư duy sáng tạo để vượt qua trở ngại.

5.2. Chọn mục tiêu và ưu tiên cho các nỗ lực RIA

74. Các nhà hoạch định chính sách nên chọn mục tiêu cho RIA hướng tới những đề xuất chính sách dự kiến sẽ có tác động lớn nhất đối với xã hội, và bảo đảm rằng tất cả những đề xuất như thế đều chịu sự xem xét RIA. Với nguồn lực hạn chế và nhằm mục đích giúp các viên chức nhà nước và các thành phần liên đới làm quen với quá trình mới, các nỗ lực nên tập trung vào những lĩnh vực quy định nhiều thử thách nhất. Điều này đặc biệt phù hợp để phát động quá trình, vì các đề xuất luật pháp được chọn và tác động của chúng được xem xét một cách cẩn thận.
75. Vì RIA là một hoạt động đòi hỏi mức độ chuyên môn và trách nhiệm đáng kể, nên điều thiết yếu là định nghĩa chính xác những hoàn cảnh nào mà RIA là cần thiết và nên được áp dụng, hoặc ở cấp độ luật pháp cơ bản, hoặc ở cấp độ luật pháp thứ cấp và cấp độ nhà nước, khu vực và địa phương. Có thể sẽ phản tác dụng nếu mục tiêu RIA được quyết định dựa vào động cơ chính trị chứ không phải vì những lý do kỹ thuật.
76. Ví dụ, một lĩnh vực ban đầu khả dĩ để hòa nhập RIA là cấp giấy phép kinh doanh hay việc ban hành luật cơ bản với tác động đáng kể đối với hoạt động kinh doanh. Có thể dần dần mở rộng phạm vi cho việc ban hành luật thứ cấp và ảnh hưởng đối với các nhóm khác. Ở nhiều nước đang phát triển, những vấn đề như tác dụng đối với các doanh nghiệp nhỏ, cơ hội việc làm, tiếp cận tín dụng, tác động đối với giới tính hay người bản xứ v.v... là những vấn đề phù hợp và có thể được đưa vào quá trình RIA để bảo đảm rằng ảnh hưởng của việc ban hành luật không ảnh hưởng một cách không cân xứng đến các nhóm người khác nhau.

Hộp 8. Ưu tiên trong dự án thí điểm ở Uganda

Theo khung khổ RIA được du nhập vào Uganda, các nhà hoạch định chính sách cần nêu rõ liệu đề xuất chính sách có gây ra chi phí cho các doanh nghiệp nhỏ hay không, những chi phí đó là bao nhiêu, và khu vực doanh nghiệp nhỏ tiêu biểu sẽ phải trả đến mức nào. Dự án thí điểm ở Uganda cũng khuyến khích chính phủ xem xét tác động phân phối đối với các bộ lạc, các nhóm tôn giáo và các vùng khác nhau trên đất nước.

Các mục tiêu chính trị địa phương được xác định ở Uganda cũng tương ứng với các giai đoạn phát triển kinh tế của đất nước. Ví dụ, đất nước tập trung vào nông nghiệp và ngư nghiệp. Có thể sẽ phù hợp hơn nếu hệ thống RIA của Uganda đòi hỏi các quan chức phải xác nhận rằng các đề xuất chính sách của họ sẽ không gây thiệt hại một cách không cần thiết cho những lĩnh vực mà chính phủ đã chọn phát triển như một phần của Chiến lược cạnh tranh trung hạn (MTCS) – chiến lược tăng trưởng định hướng xuất khẩu.

Nguồn: Welch, Darren/ Waddington, Richard (2005), Giới thiệu Đánh giá tác động của quy định tại các nước đang phát triển: Trường hợp Uganda, Bannock Consulting, London.

77. Cũng có thể chọn những lĩnh vực lập pháp mới, nhưng cũng có thể chọn những lĩnh vực quy định chính sách hiện hữu, có thể góp phần sửa đổi luật pháp và quy định (xem mục tiếp theo dưới đây). Ví dụ, các phân tích RIA ủng hộ người nghèo, nghĩa là chú trọng vào

việc xóa nghèo và đánh giá thiên về phía những thay đổi chính sách giúp hỗ trợ người nghèo,⁶ cũng là những thử nghiệm quan trọng mà chính phủ có thể khuyến khích.

Hộp 9. Phân tích tác động của chính sách vì người nghèo

Trong phân tích về những tác động tích cực và tiêu cực của quy định, có thể đưa vào những phương cách để bao hàm tâm nhìn vì người nghèo trên phương diện giá cả, cơ hội việc làm, tiếp cận tín dụng, cung ứng dịch vụ công và môi trường của các doanh nghiệp vừa và nhỏ; đặc biệt tập trung vào tầng lớp dân số thu nhập trung bình thấp.

Các mục tiêu chính sách tổng quát thường được bao hàm trong việc chọn mục tiêu cho RIA. Ở các nước đang phát triển cũng như ở một số nơi thuộc các nước phát triển, giảm nghèo là một ưu tiên hàng đầu. Nên xem xét các quy định thông qua RIA để kết luận xem quy định ban hành có thể góp phần giúp đỡ người nghèo và xóa đói giảm nghèo đến mức nào.

Ở Anh, một số mục tiêu đổi mới đã được tiến hành bao gồm ảnh hưởng đối với thành phần dân số dễ bị tổn thương như trẻ em, người già và người tàn tật. Những thay đổi then chốt theo chiều hướng này xảy ra trong những lĩnh vực tham khảo ý kiến và truyền thông, phối hợp và chia sẻ thông tin giữa các tổ chức và chọn mục tiêu chính sách.

Nguồn: Kirkpatrick, C. / D. Parker (2004); Better Regulation Task Force (2000); và Ferrand, Davidb/ Gibson, Alanb/ Scott, Hugh (2004).

78. Một số lượng đông đảo các nước OECD, như Úc, Canada, Phần Lan, Hàn Quốc, Mexico, New Zealand, Na Uy, Anh và Hoa Kỳ đã thực hiện RIA bao trùm nhiều lĩnh vực như các tác động kinh tế, xã hội và môi trường (xem hộp 10).⁷ Việc phân tích cho thấy rằng hầu hết những quy định được xem xét tác động ở các nước đang phát triển đều liên quan đến các vấn đề kinh tế hơn là các vấn đề xã hội và môi trường.⁸ Xem ra thật là hợp lý khi xác nhận tầm quan trọng của quy định không chỉ căn cứ theo các đề tài xem xét mà còn trong mối quan hệ với các tác động của hành động chính sách và nội dung quy định.

Hộp 10. Ưu tiên RIA ở Úc, Canada, và Anh

Úc yêu cầu phải có Báo cáo tác động của quy định (Regulatory Impact Statement, gọi tắt RIS) đối với các bộ luật cơ bản, các quy định dưới luật, các hiệp ước quốc tế và những chính sách tương đương quy định mà có tác động đối với hoạt động kinh doanh hay cạnh tranh. Tác động đối với doanh nghiệp và cạnh tranh phát sinh trong những trường hợp của những quy định chính sách sau đây: (i) cai quản việc tham gia hay rời khỏi thị trường, (ii) kiểm soát giá cả hay mức sản lượng, (iii) hạn chế chất lượng, mức độ, hay việc phân bổ hàng hóa và dịch vụ, (iv) có thể gây ra chi phí đáng kể đối với hoạt động kinh doanh và có thể mang lại lợi thế cho một vài doanh nghiệp nào đó so với những doanh nghiệp khác. Đáng kể là trường hợp của Úc, trong đó các bộ đề xuất chính sách phải liên hệ với Ủy ban xem xét quy định (cơ quan kiểm tra chất lượng) ngay từ đầu quá trình xây dựng chính sách để quyết định liệu chính sách đó có bắt buộc phải thực hiện RIS hay không.

Canada có một phạm vi áp dụng cụ thể cho Báo cáo phân tích tác động của quy định (Regulatory Impact Analysis Statement, RIAS). Canada chỉ đòi hỏi phải thực hiện RIAS trong các quy định

⁶ Kirkpatrick (2004).

⁷ OECD (2004b).

⁸ Kirkpatrick, Parker và Zhang (2003) thực hiện một cuộc điều tra khảo sát mời 99 nước tham gia. Từ phúc đáp của họ, các tác giả kết luận rằng 30 nước đang sử dụng RIA, trong đó có 28 nước thú nhận áp dụng RIA cho các quy định kinh tế, trong khi 14 nước trong đó cũng áp dụng các quy định về xã hội và môi trường.

dưới luật. Bản ghi nhớ với nội các (Memorandum to Cabinet, MC) tương tự như RIAS được yêu cầu đối với các bộ luật và chính sách cơ bản. Cũng nên lưu ý rằng việc ban hành các bộ luật cơ bản thường liên quan đến việc tham khảo ý kiến các thành phần liên đới, thảo luận các đề xuất chính sách giữa các bộ của chính phủ với những sự ủy thác khác nhau, và thảo luận về đề xuất chính sách của nội các và tranh luận công khai trong Quốc hội trong quá trình lập pháp. Canada không yêu cầu phải có RIA cho các bộ luật cơ bản vì tất cả những hoạt động nói trên đã thúc đẩy sự phát triển hoạt động lập pháp chất lượng cao.

Anh yêu cầu phải có RIA trong các bộ luật cơ bản và quy định dưới luật mà có tác động không thể bỏ qua đối với hoạt động kinh doanh, các hội từ thiện và khu vực tự nguyện. Đáng kể là trường hợp của Anh, trong đó các quy định chỉ ảnh hưởng đến khu vực công hiện phải thực hiện việc đánh giá Khung khổ ảnh hưởng của chính sách (Policy Effects Framework, PEF). Tuy nhiên từ năm 2004, các đánh giá này cũng được đưa vào hệ thống RIA.

Nguồn: OECD (2004b).

5.2.1. Áp dụng RIA cho các quy định hiện hành cũng như các quy định mới

79. RIA là một công cụ có thể sử dụng để xem xét các quy định hiện hành cũng như để đánh giá tác động của các đề xuất sửa đổi quy định. Điều này đặc biệt phù hợp với các nước đang phát triển trong đó trữ lượng quy định chính sách có thể có những ảnh hưởng rộng khắp. Vì không có một nỗ lực hệ thống nào để hợp lý hóa khối lượng luật lệ và điều đó có thể gây ra những chi phí và gánh nặng không cần thiết, những nỗ lực giới thiệu các quy định mới với các yêu cầu về chất lượng có thể bị xói mòn bởi các quy định hiện hành chất lượng kém.

80. Phác thảo RIA của các quy định hiện hành thì dễ dàng hơn RIA của các quy định mới vì các cơ quan ra quyết định đã có số liệu để sử dụng cho công việc này. Cho dù người ta không thường xuyên sử dụng RIA để xem xét các quy định hiện hành, nhiều nước xem ra cũng đòi hỏi phải thực hiện RIA trong trường hợp này. Đáng lưu ý là những nước như Úc, Canada, Đức, Hà Lan, Thụy Sĩ và Anh cũng áp dụng hệ thống RIA để xem xét các quy định hiện hành.

Hộp 11. RIA như một công cụ cho một quá trình định thời điểm thông qua từng phần trong ban hành luật pháp: trường hợp Thụy Điển

Việc xem xét lại và cập nhật các luật lệ quy định hiện hành và các công cụ khác là một trong những trách nhiệm chính sách lớn lao nhất. Trách nhiệm này phải được thực hiện để nâng cao tăng trưởng kinh tế, giảm rủi ro và tình trạng không chắc chắn về chính sách. Một hành động chính sách đổi mới gọi là quá trình định thời điểm thông qua từng phần trong ban hành luật pháp, được tiên phong thực hiện ở Thụy Điển và được sử dụng ở Mexico và Hungary là một cách tiếp cận khả dĩ để đối phó với việc giảm những quy định lỗi thời hay không hữu hiệu.

Vào thập niên 80, Thụy Điển ban hành qui tắc định giờ thông qua từng phần, làm vô hiệu hóa hàng trăm quy định không được đăng ký ở trung ương. Năm 1974, chính phủ công bố chính phủ không thể sưu tập một danh mục hoàn chỉnh các quy định đang có hiệu lực thi hành. Việc tích lũy các bộ luật và quy định từ một mạng lưới các cơ quan ra quy định rộng lớn được giám sát yếu kém có nghĩa là bản thân chính phủ không thể xác định được là chính phủ yêu cầu những gì đối với người dân. Để thiết lập một cơ cấu pháp lý rõ ràng và có trách nhiệm giải trình, chính phủ quyết định sưu tập một danh mục toàn diện tất cả các quy định của các cơ quan đang có hiệu lực thi hành. Khi 'qui tắc định thời điểm thông qua từng phần' có hiệu lực, hàng trăm quy định không đăng ký sẽ tự động bị bãi bỏ. Tất cả các quy định mới và những thay đổi so với quy định

hiện hữu vì thế phải được vào sổ đăng ký sau một ngày ban hành. Cách tiếp cận này được xem là một thành công lớn. Ví dụ, trong lĩnh vực giáo dục, 90 phần trăm các quy định đã bị bãi bỏ. Lần đầu tiên, chính phủ có được một bức tranh toàn diện về cơ cấu quy định của Thụy Điển, có thể được sử dụng để tổ chức và chọn mục tiêu chương trình cải cách. Việc đăng ký cũng có thể có ảnh hưởng trực tiếp làm giảm tỷ lệ tăng trưởng các quy định mới, và cho đến năm 1996, số lượng rỗng các quy định quả thật đã giảm mạnh.

Nguồn: OECD (2002) Các chính sách quy định ở các nước OECD: Từ chủ nghĩa can thiệp đến cai quản quy định, Paris.

81. Căn cứ theo kinh nghiệm ở các nước OECD, nỗ lực xem xét các quy định hiện hành bắt đầu bằng một quá trình mô tả hệ thống quy định. Việc đăng ký rõ ràng và dễ tiếp cận có thể được thiết lập và các quy định lỗi thời có thể trực tiếp được bãi bỏ hay sửa đổi. Thông qua quá trình này, thường đòi hỏi phải có nhiều sự phối hợp và phản ứng đối mới trước các chương ngại.
82. Giai đoạn sửa đổi thứ hai có thể bao gồm việc sử dụng RIA để kiểm nghiệm tính hữu hiệu và thuận tiện của các quy định hiện hành dựa vào chi phí và lợi ích. Quá trình này hết sức tương tự với việc chọn mục tiêu quy định mới. Một lợi thế là sẽ có sẵn nhiều thông tin và thông tin tốt hơn.

5.3. Các chiến lược thu thập số liệu

83. Chất lượng số liệu, một yếu tố thiết yếu để phân tích thỏa đáng, đã được công nhận là một trong những phần khó khăn nhất của RIA vì có thể mất thời gian và nguồn lực cũng như đòi hỏi phải có một cách tiếp cận hệ thống và chức năng mà không được nhiều chính phủ sử dụng. Tính hữu ích của RIA phụ thuộc vào chất lượng của số liệu sử dụng để đánh giá tác động của một quy định hiện hành hay quy định đề xuất. Một chiến lược thu thập số liệu yếu kém có thể có nghĩa là thiếu số liệu thiết yếu để thực hiện việc phân tích tốt.
84. Để thực hiện RIA, chính phủ các nước cần tiến hành phân tích bối cảnh, kết nối vững chắc với việc phân tích định lượng. Chính phủ các nước phải xây dựng những chiến lược và tài liệu hướng dẫn chính xác và đơn giản nếu muốn các bộ đạt được một chương trình RIA định lượng thành công. Điều này có nghĩa là nội các cần phải tư duy một cách định lượng, làm quen với việc thu thập số liệu. Nói cụ thể ra, RIA yêu cầu rằng số liệu phải thích ứng với những vấn đề đưa ra bởi những quy định cụ thể.
85. Để thực hiện đúng đắn, RIA đòi hỏi phải thu thập nhiều số liệu cụ thể liên quan đến phân tích. Cần có một chính sách công khai nêu rõ các tiêu chuẩn chất lượng đối với việc thu thập số liệu có thể chấp nhận được và đề xuất các chiến lược thu thập số liệu và duy trì số liệu chất lượng cao với chi phí tối thiểu.

Hộp 12. Các nỗ lực về chiến lược thu thập số liệu ở Đan Mạch

Nói chung, các chiến lược thu thập số liệu một cách đúng đắn là một trong những nhược điểm chính ở các nước OECD. Một trong những vấn đề rõ ràng nhất là những chiến lược *phi thể thức* để thu thập số liệu thường thất bại về tính kịp thời và chi phí. Điểm thiếu sót cụ thể là việc không vận dụng được đầy đủ tiềm năng tham khảo ý kiến công luận như một nguồn số liệu và một phương tiện để xác minh chất lượng. Các nỗ lực trong lĩnh vực này cần được ưu tiên vì số liệu là thiết yếu cho việc thực hiện phân tích tốt.

Đáng lưu ý là nỗ lực của Đan Mạch trong lĩnh vực thu thập số liệu trong phân tích chi phí – lợi ích. Đan Mạch thành lập các ban Kiểm nghiệm kinh doanh để đánh giá gánh nặng của các quy

định luật lệ đối với các doanh nghiệp. Ban Kiểm nghiệm kinh doanh được sử dụng để thu thập thông tin về gánh nặng hành chính của những luật lệ đã được thông qua. Có ba ban kiểm nghiệm bao gồm 500 doanh nghiệp mỗi ban. Các bộ được tùy ý về việc sử dụng qui trình ban Kiểm nghiệm nhưng hầu hết sử dụng cho việc ban hành những bộ luật có tác động đáng kể đối với hoạt động kinh doanh. Đan Mạch cũng có Ban Trọng tâm được sử dụng để thu thập thông tin về tác động của các dự luật, với ảnh hưởng chỉ đối với những khu vực cụ thể của nền kinh tế. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy tính chính xác của số liệu các ban kiểm nghiệm này thì thấp và hệ thống nói chung được xem là một ‘hệ thống cảnh báo sớm’ đối với những tác động lớn ngoài dự kiến. Chương trình Doanh nghiệp kiểu mẫu cũng được đưa ra để cung cấp những số liệu vững chắc trên phương diện thống kê. Các doanh nghiệp kiểu mẫu bao gồm các doanh nghiệp đại diện trong ngành công nghiệp được sử dụng để đo lường gánh nặng hành chính thực tế đối với doanh nghiệp. Gánh nặng được xác định bởi Các doanh nghiệp kiểu mẫu có thể được áp dụng cho các quy định đề xuất tương tự.

Nguồn: OECD (2004b).

86. Thông tin mà RIA yêu cầu có thể được thu thập theo nhiều cách. Một qui trình quan trọng để hòa nhập thông tin cho RIA diễn ra trong quá trình tham khảo ý kiến. Tuy nhiên cũng có các nguồn thu thập số liệu khác (xem bảng 1). Việc thu thập số liệu có thể được phân loại là trực tiếp hay gián tiếp. Thông tin là trực tiếp khi kết quả phát sinh từ một cuộc điều tra khảo sát cụ thể được thiết kế và thực hiện theo yêu cầu để đạt được một mục tiêu chính xác. Thông tin là gián tiếp khi thông tin đó phát sinh từ số liệu được thu thập trước đây cho các mục tiêu khác, khác với mục tiêu hiện tại, và có thể được xử lý lại.⁹

Bảng 1. Hướng tới giải quyết các yêu cầu về số liệu và kỹ năng cho RIA

Nguồn	Hành động
1. Khả năng chuyên môn nội bộ của các nhà kinh tế học, luật gia và nhà phân tích	1. Xác định vấn đề; phân tích mở rộng vấn đề thông qua tri thức và khả năng chuyên môn nội bộ, và các nghiên cứu và thông tin hiện có.
2. Các cuộc tìm tòi và nghiên cứu ủy thác	2. Số liệu thống kê ủy thác từ các viện nghiên cứu quốc gia, các tổ chức thống kê hay các nhà tư vấn, ví dụ như các phân tích chi phí và lợi ích
3. Dốc sức đào tạo RIA	3. Đào tạo về kỹ thuật định lượng và phân tích là quan trọng, để phát triển một năng lực thực hiện RIA trong khu vực công
4. Mạng lưới cho RIA	4. Thiết lập một mạng lưới trung ương để mang lại sự hỗ trợ cho những người thực hiện RIA và chia sẻ kinh nghiệm quốc tế ở những nơi ‘thực hành tốt.’
5. Số liệu quốc tế và ‘cách thực hành tốt nhất’	5. Sự sẵn có của các nguồn EU – số liệu EUROSTAT, và các cuộc điều tra khảo sát EUROBAROMETER; và bằng chứng ở các báo cáo, nghiên cứu và tài liệu xanh của EU trước đó. Các tư liệu nghiên cứu quốc tế khác sẵn có từ OECD và Ngân hàng Thế giới.

⁹ Martelli(2006), trang 4.

6. Các phương pháp khác	6. Nên khai thác các kỹ thuật như phỏng vấn; nhóm trọng tâm và bảng câu hỏi.
-------------------------	--

5.4. Sử dụng một phương pháp phân tích linh hoạt

87. Xác định phương pháp nào để áp dụng là yếu tố trọng tâm của việc thiết kế và thực hiện RIA. Có một số phương pháp RIA được sử dụng phổ biến ở các nước OECD. Các phương pháp này bao gồm: phân tích lợi ích - chi phí, phân tích hiệu quả chi phí hay phân tích chi phí/sản lượng, phân tích ngân sách, phân tích tác động kinh tế xã hội, suất chiết khấu xã hội, phân tích rủi ro, phân tích hệ quả, phân tích chi phí tuân thủ và kiểm nghiệm tác động kinh doanh.
88. Việc áp dụng RIA tại các nước đang phát triển đòi hỏi một cách tiếp cận phân tích đặc biệt linh hoạt. Các nỗ lực RIA phải được điều chỉnh theo năng lực cụ thể của đất nước, nhất là ứng với nguồn lực chính phủ thường là thấp để thu thập và phân tích số liệu cần thiết. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là các nỗ lực RIA sẽ trở nên phù phiếm tại các nước đang phát triển, mà ngược lại thì đúng hơn, vì RIA là một quá trình đặt ra đúng câu hỏi với đúng người (vì thế tạo ra một khung khổ hoạch định chính sách) chứ không phải là một báo cáo tác động chính xác về mặt kỹ thuật.¹⁰
89. Ở gần như tất cả các nước đều có nhiều công cụ hiện hành có thể sử dụng để làm cột trụ cho việc phát triển hệ thống RIA. Một số đặc điểm hiện hữu phổ biến nhất mà dựa vào đó ta có thể phát triển hệ thống RIA là:
- ‘Báo cáo thuyết minh’ pháp lý gắn liền với các bộ luật mới trình lên nội các chính phủ và Quốc hội. Các báo cáo này thường được lập bởi bộ Tư pháp hay các văn phòng luật thuộc nhánh hành pháp, tập trung vào chất lượng pháp lý và kiểm tra hiến pháp đối với các quy định mới. Các báo cáo thuyết minh này có thể được mở rộng để trở thành những văn bản toàn diện hơn, như bản ghi nhớ giải thích xem xét tác động của quy định vượt ra ngoài các vấn đề pháp lý.
 - Các đánh giá tác động môi trường và ngân sách, đã được thực hiện bởi các bộ Môi trường và Tài chính. Các báo cáo tác động này thường có cùng logic như RIA, cho dù với phạm vi hẹp hơn.
90. Về cách thức chọn lựa phương pháp phân tích dùng để thực hiện RIA của chính phủ, kinh nghiệm quốc tế cho thấy có một xu hướng ngày càng tăng hướng tới các cách tiếp cận dựa vào thực nghiệm nhiều hơn. Một số nước thực hiện việc phân tích chi phí – lợi ích toàn bộ, nhưng phương pháp này đòi hỏi nguồn nhân lực, vật lực và hậu cần. Để tránh áp dụng những phương pháp đánh giá tốn kém, nên có một quá trình chọn lọc những quy định nào nên được thực hiện RIA hoàn chỉnh để xác định trường hợp nào xứng đáng bỏ công sức nhiều hơn.

5.4.1. Một số vấn đề phương pháp luận

91. Làm thế nào đo lường tác động là một trong những vấn đề khó khăn nhất trong việc thực hiện RIA. Các kết quả nghiên cứu khác nhau cho thấy rằng công cụ này còn lâu mới hoàn hảo và việc đo lường một cách chính xác ảnh hưởng của quy định dự kiến trước khi thực hiện là việc gần như bất khả thi. Trong những năm thực hiện RIA, các biến đại diện khác

¹⁰ Ladegaard (2005), trang 9.

nhau cho tác động thực tế của quy định đã được sử dụng, đôi khi kết hợp với các biến khác, hoặc sử dụng riêng biệt, phụ thuộc vào tác động kỳ vọng mà một quy định đề xuất có thể có. Một số biến đại diện quan trọng nhất đã được liệt kê trên đây.

92. Phân tích lợi ích - chi phí giúp xác định lợi ích ròng và là phân tích phù hợp nhất trong hầu hết các trường hợp vì nó ngụ ý một quan điểm rộng hơn về thực tế so với những phân tích chỉ hoàn toàn tập trung về chi phí. Việc định lượng chi phí và lợi ích toàn cầu đòi hỏi phải có kinh nghiệm to lớn và là một công việc tốn kém và mất thời gian; nhiều nước áp dụng những cơ chế đánh giá linh hoạt hơn và kém hoàn chỉnh hơn.
93. Ở những giai đoạn phát triển nâng cao hơn trong quá trình thực hiện RIA, ta nên có kế hoạch thực hiện các cơ chế giám sát hiệu lực theo thời gian khi thực hiện việc đánh giá. Đây gọi là *phân tích tiên nghiệm*. Lẽ đương nhiên, công việc này thì khó khăn và tốn kém, nhưng nó có thể giúp giảm rủi ro là các cấp thẩm quyền sử dụng RIA chỉ đơn thuần để thuyết minh cho hành động chính sách (rủi ro xảy ra sự thao túng của quy định chính sách). Thông qua một quá trình học hỏi, những sai lầm tìm thấy trong quá trình *phân tích hậu suy* (sau khi thực hiện quy định) có thể giúp cải thiện các RIA tiếp theo và khả năng cải tiến thông tin sẵn có cho việc ra quyết định.

5.5. Tham khảo ý kiến, tham gia và tính minh bạch

94. RIA chỉ có thể hợp pháp và hiệu quả nếu nó được hòa nhập vào các qui trình tham khảo ý kiến công chúng. Sự hòa nhập quan điểm của các thành phần liên đới một cách hệ thống sẽ giúp nâng cao chất lượng RIA thông qua mời gọi ý kiến đóng góp từ những người sẽ chịu ảnh hưởng bởi quy định trên cơ sở hàng ngày. Điều này cũng giúp cải thiện tính tuân thủ, vì sự sở hữu quy định đề xuất được chia sẻ với các thành phần liên đới. Để trở nên hữu hiệu, việc tham khảo ý kiến công chúng đòi hỏi phải có một số điều kiện tiên quyết (xem hộp 13).

Hộp 13. Các điều kiện tiên quyết để quá trình tham khảo ý kiến công chúng được thực hiện tốt

Ủy ban năng suất Úc đã nhận diện một số điều kiện tiên quyết cần thiết để có một quá trình tham khảo ý kiến tốt:

- Cần vạch ra các mục tiêu tham khảo ý kiến. Các mục tiêu rõ ràng giúp nhận diện lớp khán giả mục tiêu, chọn đúng phương pháp tham khảo ý kiến để hỗ trợ việc đánh giá.
- Cần nhận diện rõ ràng các thành phần liên đới. Nói cụ thể ra, lớp khán giả mục tiêu có thể rộng lớn hơn những người chịu tác động trực tiếp hoặc những người có quyền lợi rõ rệt.
- Có thể cần có sự tham gia của các phòng ban và các cơ quan khác.
- Cần xác định các phương pháp tham khảo ý kiến.
- Cần xem xét bản chất và hình thức các câu hỏi bao gồm trong văn bản tham khảo ý kiến.
- Cần quản lý rủi ro của việc tham khảo ý kiến. Có thể có những hành động để giảm thiểu những rủi ro như tỷ lệ tham gia thấp và việc trình bày yếu kém những vấn đề phức tạp mà có thể trở nên khó hiểu.

Nguồn: Ủy ban năng suất (2004), *Quy định và xem xét lại 2003-04*, Loạt báo cáo thường niên, Canberra.

95. Công chúng và đặc biệt là những người chịu ảnh hưởng của quy định, có thể cung cấp những số liệu cần thiết để hoàn chỉnh RIA. Việc tham khảo ý kiến có thể giúp xem xét

những thông tin quan trọng về tính khả thi của đề xuất chính sách, về các phương án xem xét, và về mức độ chấp nhận quy định đề xuất của các bên chịu ảnh hưởng. Hơn nữa, các giả định và số liệu sử dụng trong RIA cũng có thể được cải thiện nếu những giả định và số liệu đó được kiểm định sau khi thực hiện RIA thông qua cáo bạch và tham khảo ý kiến công chúng.

96. Tuy nhiên, luôn luôn có một rủi ro là: việc thu thập số liệu thông qua tham khảo ý kiến có thể dẫn đến ‘sự thao túng của số liệu’. Trong trường hợp này, các thành phần liên đới cung cấp phần lớn số liệu cần thiết với rủi ro dẫn đến RIA thiên lệch. Rủi ro này có thể được quản lý thông qua đa dạng hóa các nguồn số liệu, một cách tiếp cận kiểm tra và cân đối. Sự thiên lệch số liệu cũng có thể được dò tìm thông qua tính chất hoàn toàn minh bạch. Nếu số liệu yếu kém, chất lượng của RIA có thể được cải thiện bằng việc xem xét lại toàn diện từ các thành phần bên ngoài. Quá trình càng rộng mở, khả năng đạt được sự chính xác càng cao.
97. RIA chỉ có thể gia tăng giá trị nếu nó gia tăng tính minh bạch và tham gia trong quá trình chính sách. Cách thức khả thi duy nhất để đạt được mục tiêu này là sự tham gia rộng rãi của công chúng ở mọi cấp, nhằm giúp bảo đảm rằng quyết định đưa ra thật sự mang lại lợi ích cho công chúng. Các thành phần liên đới có thể được mời tham gia vào những giai đoạn ban đầu của quá trình, nghĩa là tham gia vào lực lượng đặc nhiệm hay ban giám khảo của bộ, phụ trách việc đánh giá nhu cầu đối với RIA và thiết kế hệ thống RIA.

CHƯƠNG 6. CHUẨN BỊ THỰC HIỆN RIA

98. Giai đoạn thực hiện bất kỳ công cụ chính sách nào cũng đòi hỏi phải có quá trình đào tạo và làm quen với việc sử dụng công cụ chính sách đó. Trong trường hợp RIA, việc đào tạo là một ưu tiên và rõ ràng là vấn đề cơ bản để thay đổi văn hóa hành chính trong nội bộ chính quyền. Các tài liệu hướng dẫn là công cụ quan trọng hỗ trợ việc đào tạo và mở rộng kiến thức trong các cơ quan ra quy định và các nhà hoạch định chính sách. Nhưng RIA không chỉ là một công cụ để sử dụng và tìm hiểu trong quản lý công, mà vì việc tham khảo ý kiến là một yếu tố then chốt, nên các kết quả cũng phải được chia sẻ với người dân và các doanh nghiệp một cách minh bạch, dễ tiếp cận và có trách nhiệm. Việc truyền đạt các kết quả và lợi ích của việc sử dụng RIA là quan trọng để đạt được sự hỗ trợ dự án.

6.1. Xây dựng tài liệu hướng dẫn

99. Nhằm mục đích tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình xây dựng năng lực thực hiện RIA, chính quyền nhiều nước đã soạn thảo các tài liệu hướng dẫn rõ ràng, chính xác và dễ tiếp cận, tìm hiểu về lý thuyết và phương pháp luận thực hành cũng như trình bày việc sử dụng công cụ chính sách này. Các tài liệu này cố gắng để trở nên càng hoàn chỉnh càng tốt, nhưng ta nên xem đó là những tài liệu sống, nghĩa là có thể liên tục được cải thiện khi ta tích lũy kinh nghiệm và tri thức về RIA và đón nhận các kỹ thuật mới hay những thay đổi về phương pháp luận.

100. Các tài liệu hướng dẫn nên có tính chất tư vấn chứ không phải ra lệnh. Các yếu tố bắt buộc của RIA nên được xây dựng trên cơ sở pháp lý. Tính chất tư vấn sẽ mang lại tính linh hoạt cho các tài liệu hướng dẫn và sẽ có dịp phát huy sự lý giải và cải thiện.

101. Cấp thẩm quyền năng động nhất trong cải cách quy định nên phụ trách việc soạn thảo và phân phối tài liệu hướng dẫn. Nếu tổ chức này không chịu trách nhiệm đào tạo, cần thu xếp các cơ chế phối hợp vững chắc. Trong trường hợp chưa tích lũy được khả năng chuyên môn trong nước, phải tìm kiếm thông qua các phương tiện ngoại sinh. Có một vài nước mà chính phủ đã bắt đầu thực hiện RIA từ lâu, và họ đã hoàn thành các nhu cầu đào tạo theo nhiều cách (xem hộp 14). Như một hệ quả, có nhiều tài liệu hướng dẫn và tham khảo (xem phụ lục 2) là những công cụ thiết yếu cho việc đào tạo và làm quen với RIA.

102. Một mục tiêu dài hạn được kiến nghị là xây dựng các tài liệu hướng dẫn bản địa, thích ứng với từng đặc điểm cụ thể của mỗi nước nếu có thể. Các chương trình hợp tác quốc tế khác nhau giúp tạo điều kiện thuận lợi cho việc sưu tập tri thức và các công cụ để truyền bá tri thức. Kinh nghiệm OECD là một sự hợp tác quốc tế, nhưng đó không phải là tổ chức duy nhất hoạt động về vấn đề này: các cơ quan phát triển đa phương và quốc tế đóng một vai trò nổi bật, và ngày càng có nhiều tổ chức tư nhân hỗ trợ các nỗ lực cải cách của chính phủ.

6.2. Đào tạo các cơ quan ra quy định

103. Muốn thực hiện RIA đòi hỏi phải có những kỹ năng kỹ thuật mà thường vượt ra ngoài phạm vi đào tạo viên chức nhà nước. Vì thế, công tác đào tạo và xây dựng năng lực có tầm quan trọng hàng đầu đối với thành công của việc thực hiện và hệ thống hóa RIA. Tuy nhiên, việc phát triển quá trình RIA không nên gây quá tải cho tổng thể hệ thống: công tác thiết kế phải được điều chỉnh để tính đến các tình huống cụ thể hiện hành.

104. Trước tiên, nên xây dựng các chương trình đào tạo RIA để hỗ trợ việc chuẩn bị chương trình RIA và để các viên chức làm quen với nghĩa vụ của họ trong quá trình thực

hiện và sử dụng tài liệu hướng dẫn. Trong giai đoạn về sau, các chương trình đào tạo được thiết kế chính thức và thỏa đáng sẽ trao cho những người ra quy định các kỹ năng cần thiết để thực hiện RIA chất lượng cao cũng như thông tin về nơi nào để được giúp đỡ khi có những trường hợp phức tạp hơn. Các chương trình đào tạo bao trùm các phương pháp luận chi tiết hơn để đánh giá tác động sẽ được thiết lập thông qua sử dụng khả năng chuyên môn của các nhà thực hành trong nước và quốc tế.

105. Tuy nhiên, việc đào tạo không chỉ nhắm vào những viên chức thực hiện RIA. Xã hội dân chính và các tổ chức kinh doanh cũng cần được đào tạo nhằm đáp ứng trước sự phát triển các cơ chế và qui trình tham khảo ý kiến sao cho họ sẵn sàng đóng góp cho quá trình. Ví dụ, các kỹ năng RIA giúp củng cố năng lực của các hiệp hội kinh doanh để trình bày rõ ràng một lập luận thuyết phục cho việc cải cách quy định thuận lợi cho các doanh nghiệp. Tương tự, các thành viên Quốc hội có thể hưởng lợi từ việc đào tạo để phân tích RIA của chính phủ và để thử thách họ như một phần của quá trình dân chủ vì lợi ích của quy định đề xuất.

106. Ngoài giới chức quản lý công, cũng nên vươn tới các lớp khán giả khác nhau thông qua các chiến lược khác nhau. RIA chưa được phổ biến nhiều, và việc làm quen của công chúng cần phải có những chương trình sáng tạo và trong một số trường hợp cũng cần có những chương trình phi chính thức nhằm nâng cao hiểu biết về hệ thống quy định, bao hàm tất cả các thành phần liên đới và sự tin cậy vào các thể chế hoạch định chính sách.

107. Một khi RIA đã được đưa vào quá trình hoạch định chính sách, những vấn đề trực tiếp thực hành xảy ra thường xuyên hơn so với những vấn đề kỹ thuật. Vì thế, việc đào tạo và làm quen nên được tổ chức theo hướng thực hành và các nguồn lực nên được phân bổ để hỗ trợ các viên chức khi họ sử dụng công cụ. Về phương diện này, tìm hiểu kinh nghiệm các nước và các thử thách thực hành của họ là những yếu tố then chốt để dự đoán trước những vấn đề trước mắt, do đó nên tìm kiếm sự hợp tác quốc tế.

Hộp 14. Các chương trình đào tạo và tài liệu hướng dẫn ở các nước OECD

Hoạt động hướng dẫn và đào tạo RIA ở các nước OECD hết sức phong phú và đa dạng. Có một nhu cầu đổi mới và cải thiện không ngừng. Ví dụ, thông tư Phân tích quy định hiện hành ở Hoa Kỳ được ban hành năm 2003 và thay thế cho các ấn bản trước đó từ năm 2000 và 1996. Bản thảo tài liệu hướng dẫn mới về RIA của Anh là tài liệu hướng dẫn thứ ba được công bố từ năm 2000. Ta có thể tìm thấy một ví dụ về cách thức hòa nhập các yếu tố hướng tới cải thiện tài liệu hướng dẫn ở Anh; ở đất nước này, một quá trình tham khảo ý kiến công chúng cũng được xây dựng để dự thảo tài liệu hướng dẫn RIA.

Ở Úc, mỗi năm tài khóa 2003/04 và 2004/05, có hơn 400 viên chức chính sách được đào tạo từ Văn phòng quy định thực hành tốt nhất (trước đây là Văn phòng xem xét quy định). Một diễn biến phát triển đáng kể là việc thực hiện các giáo trình đào tạo RIA chỉnh sửa để hướng tới các nhu cầu RIA cụ thể của từng cơ quan quy định. Các buổi hướng dẫn và đào tạo hiện hành được sử dụng để thúc đẩy quá trình Báo cáo tác động của quy định (Regulatory Impact Statement, RIS) và đẩy mạnh sự hợp tác trong phạm vi các phòng ban và các cơ quan. Văn phòng xem xét quy định của chính phủ Úc (Office of Regulation Review, ORR) ký xác nhận RIS mỗi khi báo cáo này đáp ứng các yêu cầu của tài liệu hướng dẫn báo cáo.

Ở Úc, từ năm 2001, các quan chức chính phủ đảm nhận RIA đã tham gia các khóa đào tạo ở trường Hành chính công quốc gia. Việc đào tạo được tổ chức bởi Phòng Pháp lý và lập pháp thuộc văn phòng thủ tướng.

Ở Mexico, Ủy ban cải thiện quy định liên bang (COFEMER) cung ứng các giáo trình đào tạo cho người sử dụng RIA và hỗ trợ kỹ thuật cho các cơ quan nếu họ có yêu cầu. Trên trang web RIA của Mexico có các tài liệu hướng dẫn đào tạo, các ví dụ thực hành RIA và các tài liệu khác giúp định hướng cho người sử dụng RIA (www.cofemermir.gob.mx).

Ireland chỉ mới thực hiện các yêu cầu RIA gần đây, nhưng đã có những nỗ lực đáng kể để tổ chức việc đào tạo phù hợp như một phần của giai đoạn thực hiện. Công việc này bao gồm việc cung ứng các khóa học hai ngày, đặt ra các yêu cầu RIA trong một bối cảnh chính sách rộng lớn hơn.

Ở Ba Lan, vào cuối năm 2006, Bộ Kinh tế được ủy thác trách nhiệm tiến hành các hoạt động hướng tới thực hiện công tác hướng dẫn thông qua các khóa đào tạo dành cho các viên chức hành chính công.

Nguồn: OECD (2006), *Các yếu tố xác định chất lượng RIA*, GOV/SG (2006) 3, Paris và OECD (2004b).

6.3. Truyền đạt các kết quả

108. Một tác động chính của RIA nằm ở khả năng vạch ra các phương thức khác nhau khả dĩ khi đưa ra một đề xuất chính sách. Nên xem xét lại các hoạt động RIA và truyền thông các kết quả để rút ra bài học từ tổng thể quá trình. Điều này không chỉ ngụ ý việc công bố RIA cùng với các văn bản quy định dự thảo như một phần của thủ tục tham khảo ý kiến, mà còn ghi nhận những trường hợp mà hệ thống RIA đã thành công trong việc quét sạch những đề xuất chính sách không hiệu quả trước khi ban hành. Cả hai khía cạnh này đều góp phần cải thiện chất lượng thông tin sẵn có về các quy định mới, và nhờ đó cải thiện chất lượng của chính bản thân các quy định. Điều này mang lại một nền tảng tốt đẹp để cải thiện hơn nữa thiết kế RIA.

109. Việc giám sát RIA cũng có thể giúp bảo đảm phân bổ tốt hơn các nguồn lực khan hiếm và mang lại bằng chứng hữu hình hơn để biện minh cho RIA.

Hộp 15. Truyền đạt các kết quả và sự hợp lực RIA với việc tham khảo ý kiến tại các nước OECD

Nói chung, các nước OECD đứng trước việc cáo bạch RIA dựa vào ba phương án khác nhau: (i) cáo bạch RIA để tham khảo ý kiến công chúng, (ii) cáo bạch RIA chỉ sau khi tham khảo ý kiến, hay (iii) không công bố thông tin gì cả.

Những nước OECD cáo bạch RIA để tham khảo ý kiến công chúng bao gồm Canada, Đan Mạch, EU, Phần Lan, Ý, Mexico, New Zealand, Na Uy, Ba Lan, Thụy Điển, Anh, và Hoa Kỳ. Nhật Bản và Bồ Đào Nha cáo bạch RIA để tham khảo ý kiến chỉ trong trường hợp các quy định chính yếu hay trong những trường hợp chọn lọc. Úc, Pháp, Iceland và Hà Lan cáo bạch RIA khi các quy định được nộp cho Quốc hội hay Hội đồng bộ trưởng. Ý lưu hành RIA trong các nhóm chịu ảnh hưởng dưới hình thức dự thảo nhưng không cáo bạch chính thức để tham khảo ý kiến. Những nước khác không cáo bạch RIA bao gồm Áo, Hungary, Ireland, Hàn Quốc, Tây Ban Nha và Thổ Nhĩ Kỳ.

Ở Ba Lan, chương trình đổi mới nhất bao gồm sự phát triển trong tương lai một cơ sở dữ liệu điện tử về các phân tích RIA do nội các chính phủ lập. Cơ sở dữ liệu sẽ có một nhiệm vụ kép: thứ nhất là một công cụ hữu ích trong quá trình chuẩn bị RIA; thứ hai là để đẩy mạnh tranh luận công chúng bên trong và bên ngoài chính phủ về chất lượng của quy định ở Ba Lan. Để nâng cao vai trò thứ hai này, cơ sở dữ liệu sẽ sẵn có đối với công chúng.

Nguồn: OECD (2004b).

110. Việc truyền thông phải phù hợp với những mục tiêu chính sách mà chính phủ muốn đạt được qua các quy định mới hay quy định hiện hành đang được phân tích. Các thể chế chịu trách nhiệm truyền thông RIA phải nhận thức rõ ai sẽ chịu ảnh hưởng bởi quy định đang xem xét, vì thế việc truyền thông có thể nhắm mục tiêu vào tất cả các thành phần liên đới. Nỗ lực truyền thông sẽ bao gồm việc nghiên cứu làm thế nào để cung cấp thông tin một cách rõ ràng và dễ tiếp cận cho công chúng mục tiêu. Ví dụ, việc truyền thông về một quy định ảnh hưởng đến các hoạt động nông nghiệp thì không nên giống hệt như việc truyền thông để mời đầu thầu xây dựng cơ sở hạ tầng.
111. Việc truyền thông RIA cũng nên tôn trọng các điều kiện tiên quyết nhất định về thông tin được thiết lập bởi các cấp thẩm quyền về quy định, nhưng nên duy trì một mức độ đơn giản và súc tích hợp lý. Để hoàn chỉnh việc công bố, nên ghi rõ các mục tham khảo trong các phần phụ lục để những người sử dụng quan tâm có thể tìm những thông tin cơ sở được sử dụng để thực hiện RIA.

CHƯƠNG 7. CÁC XEM XÉT SAU CÙNG

112. Việc thiết kế và thực hiện hệ thống RIA chỉ có thể thành công nếu khung thể chế được xác định cẩn thận và được xây dựng theo thời gian. Tài liệu này, *Xây dựng một khung khổ thực hiện Phân tích tác động của quy định: Các công cụ cho các nhà hoạch định chính sách* đã nhắm đến một số câu hỏi phổ biến nhất mà các nhà hoạch định chính sách nên tự hỏi trước khi tiến hành cam kết thực hiện RIA, dựa vào những bài học học được từ kinh nghiệm các nước OECD và các tình huống nghiên cứu ở một số quốc gia đang phát triển và chuyển đổi. Kết quả của các trải nghiệm áp dụng RIA này nói chung là những kết quả tích cực. Trong khi lợi ích của việc hòa nhập RIA vào quá trình ra quyết định chính sách là rõ ràng, các thử thách và khó khăn vẫn còn đó ở tất cả các nước; một khung khổ nhất quán và thấu đáo để thực hiện RIA sẽ giúp đối phó với các thử thách và khó khăn này.
113. Một trong những mối quan ngại chính trong việc thực hiện RIA ở các nước đang phát triển là khả năng áp dụng hệ thống RIA dựa vào việc chuyển giao các nguyên tắc quy định của OECD.¹¹ Vì một trong những điểm chính yếu của *Các nguyên tắc hướng dẫn chất lượng quy định và kết quả hoạt động của OECD* là cải thiện hiệu quả thị trường, người ta đã xác nhận rằng các nguyên tắc này không tương thích với các mục tiêu chính sách ‘bao quát toàn bộ’ của các nước đang phát triển, chủ yếu là xóa nghèo và các chiến lược phát triển kinh tế. Nhìn vào những thử thách và khó khăn trong thực hiện ở các nước OECD và các nước đang phát triển vào những giai đoạn thực hiện RIA ban đầu, ta thấy các khó khăn và thiếu sót tương đối tương tự như nhau cho dù mức độ có khác nhau. Các nguyên tắc của OECD về chất lượng quy định nói chung đã được nhất trí bởi các nước OECD và được thiết kế để tránh các quy định ban hành trở thành chướng ngại, mà đúng hơn phải giúp châm ngòi cho tăng trưởng và phát triển kinh tế. Các nguyên tắc này không phải là giải pháp cho mọi vấn đề nhưng cho phép các nước có một nền tảng vững chắc để triển khai xây dựng các hướng dẫn riêng của từng nước điều chỉnh theo các đặc điểm và mục tiêu chính sách của họ.
114. Tài liệu này nhằm cho thấy rằng RIA không thay thế cho việc ra quyết định, mà chỉ bổ sung cho việc thiết kế và thực hiện chính sách. RIA chỉ có thể đạt được các mục tiêu của công cụ chính sách này nếu được xây dựng rõ ràng bằng năng lực thể chế và kỹ thuật của mỗi nước. Công cụ chính sách này không phải là một kiến nghị chính sách chữa bách bệnh, mà là một phương thức cải thiện quá trình ra quyết định thông qua thông tin tốt hơn cho những người chịu trách nhiệm ra quyết định trong hoạch định chính sách và thông qua mang lại những công cụ giúp liên hệ đến các thành phần liên đới khác chịu ảnh hưởng bởi quyết định chính sách. Quá trình này không có tính chất tĩnh, mà đòi hỏi phải tiến hành những quá trình tham khảo ý kiến và cách tiếp cận phương pháp luận động học để thu thập số liệu tốt nhất.
115. Việc thực hiện RIA là một quá trình dài hạn. Ta sẽ đạt được những đánh giá tốt nhất một khi ta tích lũy được kinh nghiệm và chỉ khi các nỗ lực đổi mới vẫn tiếp tục cải thiện ROA. Việc du nhập và thực hiện RIA nên được xem là một phần của sự thay đổi văn hóa hành chính. Tính liên tục là một cấu phần thiết yếu để thành công bất chấp các thay đổi chính trị, cũng như một chiến lược có kế hoạch để tuân thủ nghiêm ngặt các điều khoản chung nhưng vẫn có một mức độ linh hoạt cao.

¹¹ Trung tâm cạnh tranh và quy định (2004).

7.1. Làm thế nào tiến lên trong bối cảnh chương trình Quản lý nhà nước tốt để phát triển (GfD)

116. Cải thiện quản lý nhà nước tốt ở các nước Á Rập là một trong những cam kết của chương trình Quản lý nhà nước tốt để phát triển (GfD). Việc du nhập RIA ở một số nước trong khu vực có thể góp phần cho nỗ lực này thông qua nhân rộng các phương án quyết định chính sách sẵn có, làm cho các quyết định chính sách này trở nên chính xác hơn thông qua phân tích dựa vào bằng chứng cũng như minh bạch hơn và có trách nhiệm giải trình hơn. Những nước quan tâm đến việc thực hiện RIA cũng có thể sử dụng bài tập này như một cách thức để tìm hiểu chính sách quy định như một lĩnh vực then chốt để cải thiện và như một động lực cải cách sâu xa hơn trong chính quyền.
117. Một số quốc gia Á Rập tham gia vào chương trình GfD quan tâm đến việc thực hiện các dự án thí điểm RIA đã phúc đáp các bảng câu hỏi do Văn phòng OECD đưa ra trong *Tóm tắt chính sách về các công cụ phát động RIA*. Bảng câu hỏi này mang lại những thông tin giá trị về các yếu tố cụ thể của thiết kế RIA. Các nước Á Rập được mời sử dụng thông tin này để xây dựng một đề xuất chi tiết hơn, có tham khảo các phần Xem xét sơ bộ để thực hiện RIA, Thiết kế khung khổ RIA và Chuẩn bị thực hiện RIA trong tài liệu *Xây dựng một khung khổ thực hiện Phân tích tác động của chính sách: Các công cụ cho các nhà hoạch định chính sách* này.
118. Trong giai đoạn mới của dự án này, các khối xây dựng chính nên bao gồm việc xác định khung thời gian và thể chế, ước lượng những nguồn lực cần thiết, xác định các đề xuất chính sách được đưa ra để phân tích, và lên kế hoạch cụ thể về các giai đoạn và các mục tiêu ngắn hạn cho từng giai đoạn.

PHỤ LỤC 1. CÁC DỰ ÁN THÍ ĐIỂM RIA

119. Các dự án thí điểm RIA được sử dụng trong nhiều lĩnh vực chính sách để thử nghiệm khả năng áp dụng một công cụ chính sách nhất định. Việc thực hiện thí điểm giúp gắn liền lý thuyết với kinh nghiệm thực hành, và giúp điều chỉnh việc thực hiện công cụ chính sách theo các đặc điểm cụ thể của từng hệ thống. Nói chung, các dự án thí điểm chỉ nên được triển khai nếu:
- Các dự án đó hứa hẹn đạt được các mục tiêu cải cách trong khung thời gian ngắn hạn hay trung hạn;
 - Các dự án đó có thể đóng vai trò như các mô hình tham khảo để trải nghiệm sâu xa hơn ở đất nước;
 - Các dự án đó có thể được giám sát và đánh giá.
120. Hưởng lợi từ những bài học học được trong các dự án thí điểm, chính quyền có thể thực hiện các cuộc cải cách trên qui mô rộng hơn dựa vào kinh nghiệm của họ. Giai đoạn thí điểm sẽ mang lại một khoảng thời gian thích hợp để chính quyền chiêm nghiệm cách thức tốt nhất nhằm đạt được các nhu cầu và mục tiêu của họ.
121. Vì RIA là một công cụ chính sách phức tạp để cải thiện chất lượng quy định, kinh nghiệm thí điểm giúp tạo điều kiện thuận lợi cho việc giới thiệu đại trà RIA trong quá trình ra quyết định, và cuối cùng hệ thống hóa việc sử dụng. Một số cột trụ then chốt để xây dựng một dự án như vậy có thể được tìm thấy trong khắp tài liệu này: sự ủng hộ chính trị nhất quán; xây dựng năng lực về khung thể chế, các nguồn nhân lực và tài lực;

phương pháp luận phát triển; bao hàm RIA trong quá trình hoạch định chính sách; và các công cụ truyền thông, tham khảo ý kiến và bảo đảm tính minh bạch của quá trình.

122. Nhìn từ góc độ thực hành, quá trình triển khai một dự án thí điểm có thể có cơ cấu tương tự như sau:

- Định nghĩa trách nhiệm, khung thời gian và thể chế.
- Lên kế hoạch các giai đoạn dự án thí điểm: thời gian biểu, các nguồn lực liên quan, các mục tiêu và các cơ chế kiểm tra giám sát.
- Chọn lọc dự án hay các dự án luật pháp để làm đối tượng nghiên cứu. Việc chọn lọc này nên mang tính chiến lược, có thể xem xét một vấn đề phù hợp, đồng thời việc thu thập số liệu và ước lượng có thể dễ dàng thực hiện.
- Xây dựng RIA.
- Phân tích các kết quả và nghiên cứu các ứng dụng khả dĩ trong tương lai.
- Quá trình truyền thông và công khai.

123. Có một số ví dụ gần đây về các dự án thí điểm ở các nước khác nhau trên thế giới (xem hộp 16). Một số kết luận đã được làm rõ: không có một mô hình duy nhất để thực hiện RIA và các đặc điểm cụ thể của mỗi hệ thống cần được nhắm đến một cách phù hợp; có lợi thế kinh tế theo qui mô khi ta xây dựng RIA như sự cộng lực lúc đã tích lũy kinh nghiệm; sự hợp tác quốc tế mang lại khả năng chuyên môn, củng cố các tài liệu hướng dẫn và giúp đưa cải cách tiến lên; và sự ủng hộ chính trị và kỹ thuật vững chắc là những yếu tố then chốt để thành công bao gồm việc hòa nhập lâu dài ROA vào quá trình hoạch định chính sách.

Hộp 16. Các ví dụ về các dự án thí điểm RIA

Ireland

Năm 2001, một nhóm các quan chức cao cấp nhận trách nhiệm giới thiệu RIA trong hệ thống quy định của Ireland. Bước đầu tiên là phác thảo một mô hình danh mục kiểm tra RIA để tuân theo khi thực hiện RIA. Năm bộ phận thuộc chính phủ chịu trách nhiệm thực hiện dự án thí điểm RIA. Văn phòng thủ tướng giữ vai trò giám sát trong quá trình này thông qua Đơn vị quy định tốt hơn.

Các hoạt động thí điểm diễn ra dần dần vào năm 2004 và 2005. Dựa vào các phát hiện và kiến nghị, vào tháng 6-2005, RIA được ban hành để ‘áp dụng cho mọi đề xuất lập pháp cơ bản liên quan đến những thay đổi khung khổ quy định, các công cụ làm luật quan trọng và các chỉ thị dự thảo của EU và các quy định quan trọng của EU một khi những quy định này được công bố.’ Nhờ vào dự án thí điểm, mô hình RIA được điều chỉnh tốt hơn theo các nhu cầu của Ireland, và về phương diện thực hành, có thể minh họa cho lợi ích của việc đón nhận RIA.

Liên minh châu Âu

Ủy ban châu Âu thực hiện dự án thí điểm Đánh giá tác động đối với doanh nghiệp (Business Impact Assessment, BIA) từ tháng 9-2000 đến tháng 2-2002. Dự án thí điểm này nhằm vào một số đề xuất chính sách chọn lọc từ Tổng giám đốc bộ phận doanh nghiệp của Ủy ban châu Âu, trong các lĩnh vực chất tẩy rửa, tính tương thích điện từ, tác động môi trường của thiết bị điện và điện tử và đóng gói lại.

Kinh nghiệm thí điểm tập trung vào việc xem xét ba yếu tố chính của quá trình đánh giá tác động, nghĩa là tham khảo ý kiến bên ngoài, phân tích kinh tế và cơ cấu tổ chức. Dự án đòi hỏi

gắn liền các luật lệ đề xuất với tác động đối với doanh nghiệp, nhất là nhằm vào gánh nặng đối với doanh nghiệp (đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ), tham khảo ý kiến các doanh nghiệp, và các hệ quả chung đối với doanh nghiệp của các đề xuất luật Doanh nghiệp DG.

Mục tiêu của dự án là thống nhất các đánh giá tác động cục bộ hiện đang tồn tại đồng thời trong Ủy ban, chẳng hạn như các đánh giá liên quan đến các vấn đề môi trường và ngân sách, và mang lại một quá trình ra quyết định dựa vào tri thức và có sự tham gia nhiều hơn của công luận.

Romania

Trước khi Romania gia nhập EU, một dự án do EU tài trợ đã tiến hành phân tích tác động sâu rộng của việc đất nước gia nhập EU. Ngay sau các cuộc đàm phán gia nhập bắt đầu vào năm 2000, một loạt Dự án nghiên cứu tác động trước khi gia nhập đã được triển khai bởi một viện nghiên cứu được thành lập ở Romania. Trọng tâm của các nghiên cứu này là đo lường tác động của các quy định của EU đối với Romania, đặc biệt là những quy định ảnh hưởng đến thương mại, đầu tư, di dân, nông nghiệp, công nghiệp, bảo vệ môi trường và bảo vệ xã hội. Đây là ví dụ về một dự án thí điểm *phi thể thức* mà có thể trở thành hạt giống ươm mầm cho một phương pháp hệ thống hơn để phân tích tác động của quy định.

Lithuania

Cũng giống như trường hợp của Romania, năm 2000, chính quyền Lithuania thúc đẩy công tác đánh giá tác động của việc tham gia EU tiềm năng đối với đất nước. Để triển khai dự án này, một bảng câu hỏi và tài liệu hướng dẫn đã được soạn thảo cho các quan chức và các thành phần liên đới.

Các chủ đề được xem xét bao gồm: gánh nặng hành chính, ngân sách nhà nước, môi trường kinh tế (bối cảnh kinh tế vi mô), kết quả hoạt động kinh tế (bối cảnh kinh tế vĩ mô), các vấn đề xã hội và môi trường, và các tác động khác đối với các mục tiêu chính sách liên quan đến các mục đích chiến lược của đất nước về kết quả quản lý công, an ninh, ổn định, dân chủ, phát triển và nghĩa vụ quốc tế.

Nên xem xét các ví dụ này một cách thận trọng, vì đây là phân tích ảnh hưởng của việc tham gia EU, nên mảng quy định mà ta quan sát phải được chấp nhận như hiện trạng chứ không thể thay đổi được, trong khi mục tiêu của RIA là phải góp phần cho việc tạo ra hay sửa đổi quy định. Trong trường hợp này, ảnh hưởng của việc ra quyết định được chuyển thành sự chấp nhận của Lithuania đối với việc gia nhập EU, chính thức xảy ra vào năm 2004.

Uganda

Như sự liên tục của một dự án trước đó nhằm cải thiện quy định ở Uganda, Bộ Phát triển quốc tế của Anh đã tài trợ cho một dự án hai năm hỗ trợ chính quyền trong việc thí điểm đánh giá tác động của quy định. Một công ty tư vấn tư nhân hợp tác với Trung tâm Quy định và cạnh tranh của trường đại học Manchester chịu trách nhiệm đưa dự án thí điểm này vào thực tiễn.

Mục đích của dự án là ‘cung cấp cho các chính khách những thông tin tốt hơn để dựa vào đó mà ra quyết định và do đó có thể góp phần cho việc quản lý nhà nước tốt hơn đối với dân chúng và một môi trường kinh doanh thuận lợi để tăng trưởng dựa vào hoạt động kinh doanh và xóa nghèo.’

Mô hình RIA của Anh được triển khai để hỗ trợ phương pháp luận, và tổ chức Thực hành quy định tốt hơn của Anh (BRE) đã hợp tác với các quan chức Uganda trong các hoạt động xây dựng năng lực. Một trong các nguyên tắc của dự án này là bảo đảm tôn trọng tình hình địa phương và đặc biệt trong mối quan hệ với nguồn lực có sẵn đối với những thể chế chịu trách nhiệm thực hiện RIA, khuyến khích tính liên tục của RIA khi không có sự hỗ trợ bên ngoài.

Các nỗ lực được tập trung vào ba yếu tố then chốt: thu thập số liệu, đào tạo và bồi dưỡng thể chế. Việc phát triển năng lực địa phương được hỗ trợ nhằm cải thiện khả năng trong nước và khuyến khích tính độc lập với những người tham gia bên ngoài trong dự án. Như một hệ quả, một tài liệu hướng dẫn đơn giản cho các quan chức Uganda đã được xây dựng.

Tính hợp lực để sử dụng RIA ở Uganda được hoạch định với mục đích: (i) giảm tham nhũng khi gánh nặng hành chính trở nên ít hơn và quy định chính sách rõ ràng hơn, (ii) giám sát và đánh giá tốt hơn các hoạt động quản lý công khi chính phủ có thể xem xét hiệu lực của chính sách công và việc mang lại những lợi ích đã công bố trước đây, và (iii) khuyến khích tăng trưởng kinh tế vì người nghèo thông qua những quy định thiên về các doanh nghiệp vừa và nhỏ và bình đẳng giữa các thành phần dân số.

Kenya

Khi một cơ quan ra quy định độc lập ra đời ở Kenya trong ngành viễn thông, một phân tích RIA được ban hành dưới hình thức xem xét lại ngành này. Phân tích RIA này được điều chỉnh theo nhu cầu của đất nước và tính chất đơn giản giúp thúc đẩy sự sử dụng liên tục để phân tích các quy định trong ngành. Có ba chỉ báo để đo lường sự can thiệp chính sách trong ngành viễn thông: mạng lưới kết nối, chất lượng dịch vụ, và giá cả. Sau khi quá trình tư nhân hóa các dịch vụ này được củng cố thì RIA có thể được phát triển lên một trình độ phức tạp hơn.

Nguồn: Ferris (2006); Enterprise Directorate General (2002); Borissova, Olga (hiệu đính) (2004); Chính phủ Cộng hòa Lithuania (2000); Welch, Darren / Waddington, Richard (2005); và Nxele, Mike / Arun, Thankom (2005).

PHỤ LỤC 2. CÁC THỂ CHẾ QUI ĐỊNH CHỌN LỌC VÀ CÁC TRANG WEB VỀ RIA Ở CÁC NƯỚC OECD

<p>Úc Regulation Task Force http://www.regulationtaskforce.gov.au/</p> <p>Office of Best Practice Regulation http://www.obpr.gov.au/</p> <p>Victorian Competition and Efficiency Commission http://www.vcec.vic.gov.au/</p> <p>Canada Treasury Board Regulatory Affairs & Orders http://www.tbs-sct.gc.ca/ri-qr/raar/default.asp?language=e&page=home.htm</p> <p>Đan Mạch Danish Regulatory Reform Office http://www.moderniseringsprogram.dk/visArtikel.asp?artikelID=4965</p> <p>Ministry of Finance http://www.fm.dk/1024/visArtikel.asp?artikelID=3610</p> <p>Đức http://www.staat-modern.de/</p> <p>Ireland</p>	<p>Mexico COFEMER Federal Regulatory Improvement Commission http://www.cofemer.gob.mx/ http://www.cofemermir.gob.mx/</p> <p>New Zealand Ministry of Economic Development http://www.med.govt.nz/templates/ContentTopicSummary___606.aspx</p> <p>Na Uy Section for Legal Affairs and Regulatory Reform http://www.odin.dep.no/nhd/english/ministry/org/024081-150003/dok-bn.html</p> <p>Ministry of Government Administration and Reform http://odin.dep.no/fad/english/bn.html</p> <p>Ba Lan Ministry of Economy www.reforma-regulacji.gov.pl</p> <p>Thụy Sĩ State Secretariat for Economic Affairs http://www.seco.admin.ch/themen/zahlen/strukturanalysen/regulierung/index.html?lang=fr</p>
---	--

<p>Department of the Taoiseach Better Regulation Unit http://www.betterregulation.ie/index.asp</p> <p>Ý Department of Public Administration http://www.funzionepubblica.it/</p> <p>Nhật Bản Ministry of Trade Economy and Industry http://www.meti.go.jp/english/</p> <p>Hàn Quốc Regulatory Reform Committee http://www.rrc.go.kr/</p>	<p>Anh Cabinet Office Better Regulation Executive http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/index.asp</p> <p>Hoa Kỳ Office of Information and Regulatory Affairs Office of Management and Budget http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/regpol.html/</p>
--	--

PHỤ LỤC 3. BẢNG CÂU HỎI VỀ CÁC YẾU TỐ THEN CHỐT ĐỂ XÂY DỰNG NĂNG LỰC CHO RIA

Bắt đầu thực hiện RIA một cách hữu hiệu

Các yếu tố then chốt sau đây là dựa vào những cách thực hành tốt đã được xác định ở các nước OECD:

11. Tối đa hóa cam kết chính trị đối với RIA.
12. Phân bổ trách nhiệm đối với các cấu phần của chương trình RIA một cách cẩn thận.
13. Đào tạo những người ra quy định.
14. Sử dụng một phương pháp phân tích nhất quán nhưng linh hoạt.
15. Xây dựng và thực hiện các chiến lược thu thập số liệu.
16. Chọn mục tiêu cho nỗ lực RIA.
17. Hòa nhập RIA vào quá trình hoạch định chính sách, bắt đầu càng sớm càng tốt,
18. Truyền thông kết quả.
19. Tổ chức sự tham gia rộng rãi của công chúng.
20. Áp dụng RIA cho các quy định hiện hành cũng như các quy định mới.

Nguồn: OECD (1997), *Phân tích tác động của quy định: Cách thực hành tốt nhất ở các nước OECD*, Paris.

1) Cam kết chính trị đối với RIA

- Các thể chế nào sẽ ủng hộ và đòi hỏi phải du nhập RIA?
- Làm thế nào họ có thể đạt được và duy trì sự ủng hộ ở cấp chính trị cao?
- Liệu có thể đưa ra một phát biểu chính thức trước công chúng rằng sẽ có một chính sách công khai được công bố ở nước bạn, thúc đẩy cải cách quy định trong toàn chính phủ hay cải thiện chất lượng quy định, bao gồm việc sử dụng các phân tích đánh giá tác động của quy định?

2) Trách nhiệm, quản lý và phối hợp các chương trình RIA

- Bộ nào hay thể chế nào sẽ là thể chế phát động và sau đó giữ vai trò lãnh đạo trong việc du nhập RIA? Liệu việc thành lập một ban chỉ đạo liên bộ có hữu ích hay không?
- Liệu tốt hơn nên chọn một chương trình chính sách quy định liên quan đến nhiều ban ngành hay là nên hạn chế trong một ban ngành mà thôi?
- Có tiềm năng gì để thành lập một cơ quan trung ương với trách nhiệm bao quát về cải cách quy định và các qui trình liên quan mà về sau sẽ được sử dụng để giáo dục chất lượng RIA?
- Có hay không các cơ chế điều phối hiện hành có thể được sử dụng để điều phối RIA? Những cơ chế nào có thể đưa vào hoạt động để bảo đảm sự tuân thủ trách nhiệm?

3) Các kỹ năng cần thiết và việc đào tạo những người ra quy định

- Hiện nay có các chương trình đào tạo những quan chức thực hiện việc đánh giá tác động hay không? Nếu có, ai có thể tham gia, việc tham gia có bắt buộc hay không và các khóa đào tạo diễn ra thường xuyên như thế nào?
- Nếu hiện không có các chương trình đào tạo như vậy, liệu có một tổ chức học thuật hay một cơ quan chính phủ nào có thể giám sát việc thiết lập các chương trình đào tạo như vậy hay không?
- Ngoài những người thực hiện các dự án thí điểm RIA, còn ai sẽ cần được đào tạo như thế nữa?

4) Mô hình RIA: cơ cấu và phương pháp phân tích

- Loại khối xây dựng nào hiện đã có ở đất nước bạn? Có những thông báo pháp lý nào gắn liền với các đề xuất lập pháp và quy định để biện minh cho quyết định chính sách hay không? Các bản đánh giá tác động về ngân sách và môi trường có được lập hay không? Nếu có, phương pháp gì hiện đã có để thực hiện các đánh giá này?
- Làm thế nào qui trình hiện hành trở thành một cách tiếp cận ‘nhẹ nhàng đơn giản’ cho RIA? Các cấu phần nào nên được cải thiện?
- Bạn có xem xét một cách tiếp cận hai phần (RIA sàng lọc và RIA chi tiết) phù hợp với đất nước bạn không?
- Mô hình đề xuất trên đây cho thấy nhiều tiêu chí trong việc áp dụng mô hình RIA ‘nhẹ nhàng đơn giản’. Vui lòng xem xét cẩn thận xem thử dự án chính sách được chọn cho dự án thí điểm có được phép thực hiện đánh giá dựa vào các tiêu chí này hay không.

5) Các chiến lược thu thập số liệu

- Ta có sẵn số liệu kinh tế để thực hiện phân tích định lượng về chi phí và lợi ích của quy định đề xuất hay không? Cần tham vấn những thể chế nào để cung cấp những số liệu đó?
- Các thể chế này có đang hợp tác quốc tế để cải thiện mức độ sẵn có số liệu và tính tương thích để thực hiện các so sánh quốc tế?
- Làm thế nào chính phủ các nước có thể sử dụng tốt nhất các số liệu sẵn có? Họ có cần tuyển dụng những chuyên gia có khả năng sử dụng số liệu hay không?

- Đối với dự án thí điểm, số liệu gì là cần thiết? Ai sẽ chịu trách nhiệm bảo đảm việc thu thập số liệu? Có nhu cầu hòa nhập các chuyên gia về công việc này hay không?
- 6) Chọn mục tiêu và ưu tiên của nỗ lực RIA
- Những lĩnh vực chính sách nào là những lĩnh vực chính sách nhiều thử thách nhất ở đất nước bạn? Những vấn đề nào được liệt kê trong danh mục chính sách quy định ưu tiên?
 - Nếu bắt đầu tiến hành việc đánh giá tác động của quy định, làm thế nào chọn mục tiêu phù hợp? Xem xét những thành phần cụ thể sẽ chịu ảnh hưởng bởi quy định đề xuất? Nhấn mạnh tác động đối với các doanh nghiệp và cụ thể là đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ?
 - Đối với dự án thí điểm, những thành phần nào sẽ chịu ảnh hưởng trực tiếp? Có những gánh nặng hành chính gia tăng đối với người dân và doanh nghiệp hay không?
- 7) RIA trong quá trình hoạch định chính sách: hòa nhập càng sớm càng tốt
- Trong quá trình lập pháp hiện hành ở nước bạn, thời điểm tốt nhất để thực hiện RIA là lúc nào? Lợi ích của việc hòa nhập RIA vào những giai đoạn đầu của quá trình chính sách là gì?
 - Làm thế nào RIA có thể tạo nên sự đóng góp phù hợp vào quá trình hoạch định chính sách?
 - Hiện có các cơ chế đã thiết lập để tạo điều kiện thuận lợi cho sự truyền thông giữa các thể chế khác nhau liên quan đến quy định hay không?
- 8) Truyền thông kết quả
- Khán giả của các ấn bản của chính phủ xem xét các vấn đề chính sách công là ai? Bạn làm thế nào truyền đạt với công chúng kết quả của hành động chính sách?
 - Một khi dự án thí điểm được tiến hành và về sau được hoàn tất, chính phủ có kế hoạch truyền đạt các kết quả với công chúng hay không?
 - Theo bạn, các phương tiện truyền thông nào là hữu ích và hữu hiệu nhất để truyền đạt RIA?
- 9) Tham khảo ý kiến, tham gia và tính minh bạch
- Việc tham khảo ý kiến có phải là một phần của quá trình hoạch định chính sách ở đất nước bạn hay không? Nếu có, điều đó có được luật pháp quy định hay không?
 - Các hình thức tham khảo ý kiến công chúng nào được sử dụng? Tham khảo ý kiến phi chính thức? Thông báo công chúng và thư mời góp ý? Hội họp công chúng và điều trần?
 - Những ai tham gia vào việc tham khảo ý kiến? Các chuyên gia trong các lĩnh vực liên quan? Các đại diện từ các ban ngành chính phủ khác mà quy định đề xuất sẽ ảnh hưởng đến? Đại diện giới doanh nghiệp?
 - Việc tham khảo ý kiến diễn ra vào những giai đoạn nào trong quá trình chính sách? Trước khi lập dự thảo đề xuất chính sách? Trước khi lập đề xuất chính sách chi tiết? Sau khi lập đề xuất chính sách chi tiết?

- Các quan điểm của những người tham gia trong quá trình tham khảo ý kiến có được công bố hay không?

10) Áp dụng RIA cho các quy định hiện hành cũng như quy định mới

- Trong thực hành, có các yêu cầu về chất lượng quy định khi xây dựng một quy định chính sách mới hay không? Và có các yêu cầu về chất lượng khi sửa đổi các quy định hiện hành hay không?
- Hiện có các chương trình để xem xét lại các quy định hiện hành hay không? Nếu có, ai chịu trách nhiệm quản lý thực hiện các chương trình này?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Better Regulation Task Force (2000), *Protecting Vulnerable People*, UK (September)

Borissova, Olga (ed.) (2004), *Implementation of Regulatory Impact Assessment. Best Practices in Europe*, Center for European Programmes, American University in Bulgaria, Sofia.

Boyle, Richard (2005), *Regulatory Impact Analysis: Lessons from the Pilot Exercise*, CPMR Discussion Paper No. 31, Institute of Public Administration, Dublin

Cook, P. *et al.* (eds.) (2004), *Leading Issues in Competition, Regulation and Development*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.

Centre on Regulation and Competition (2004), *Regulatory Impact Assessment*, CRC Policy Brief Number 3, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK.

Department of the Taoiseach (2005), Report on the Introduction of Regulatory Impact Analysis, Dublin.

Enterprise Directorate-General, (2002) *Business Impact Assessment Pilot Project Final Report – Lessons Learned and the Way Forward*, Enterprise Papers No 9, European Commission, Belgium.

Government of the Republic of Lithuania (2000), *Methodological Guide on Regulatory Impact Assessment*, Vilnius, Lithuania.

Ferrand, David / Gibson, Alan / Scott, Hugh (2004), *"Making Markets Work for the Poor" An Objective and an Approach for Governments and Development Agencies*, ComMark Trust, South Africa.

Ferris, Tom (2006), *Good RIA Practices in Selected EU States, and RIA Policy Co-Ordination and Monitoring Aspects*, Conference: Regulatory Impact Assessment, organised by SIGMA, Ankara, 19-21 April.

Jacobs, Scott (2006), *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making*, Jacobs and Associates Inc.

Kirkpatrick, C. / D. Parker (2003), *Regulatory Impact Assessment: Developing Its Potential for Use in Developing Countries*, Working Paper Series, No. 56, Centre on Regulation and Competition, Manchester, UK (July).

Kirkpatrick, C./ D. Parker / Y. Zhang (2003), *Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice and Recommendations for Further Development*, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK (November).

Kirkpatrick, C. / D. Parker (2004), "Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries" in *Public Administration and Development*, No. 24, pp. 333-344.

Kirkpatrick, C. / Y. Zhang (2004), *Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice*, Working Paper Series, No. 83, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK (June).

Ladegaard, Peter (2005), *Improving Business Environments through Regulatory Impact Analysis – Opportunities and Challenges for Developing Countries*, Paper prepared for the International Conference on Reforming the Business Environment, Cairo, Egypt, 29 November to 1 December.

- Levi-Faur, David (2004), *The Advance of the Regulatory State. Regulatory Reforms in the Arab World and Latin America Compared*. Working Series Paper, No. 69, Centre on Regulation and Competition, University of Manchester, UK (June).
- Martelli, Mario (2006), *Contribution to General Discussion*. Conference: Regulatory Impact Assessment, organised by SIGMA, Ankara, 19-21 April.
- Minogue, Martin / Cariño, Ledivina (eds.) (2006) *Regulatory Governance in Developing Countries*. Edwaer Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- Nxele, Mike / Arun, Thankom (2005), *Regulatory Impact on the Development of the Telecommunications Sector in East Africa: a Case Study of Kenya*. Paper No. 99, Centre on Regulation and Competition, University of Manchester, UK. (March).
- OECD (1995), *The 1995 Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris.
- OECD (1997a), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OECD, Paris.
- OECD (1997b), *OECD Report on Regulatory Reform*, OECD, Paris.
- OECD (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD, Paris.
- OECD (2003), *Maximising the Benefits of Regulatory Reform for Better Economic Performance*, SG/SGR(2003)7, Paris.
- OECD (2004a), *Building Capacity for Regulatory Quality: Stocktaking Paper*, OECD, Paris.
- OECD (2004b), *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*, note prepared by the OECD Secretariat for the Public Governance Committee meeting, OECD, Paris, April.
- OECD (2004c), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, Paris.
- OECD (2004d), *Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions*, Paper prepared for the Working Party on Regulatory Management and Reform meeting, Paris, available at <http://www.oecd.org/dataoecd/32/52/34227774.pdf>.
- OECD (2004e), *Policy Recommendations for Better Regulation*, SG/SGR(2004)4/REV1, Paris.
- OECD (2005), *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft*, OECD, Paris, available at <http://www.oecd.org/dataoecd/41/9/34989455.pdf>.
- OECD (2006a), *Quality Indicators of Regulatory Management Systems*, GOV/PGC/REG (2006)12. Occasional Paper Draft, Paris.
- OECD (2006b), *Determinants of Quality in Regulatory Impact Analysis*, GOV/SG(2006)3, Paris.
- OECD (2007a), *Competition Assessment: Guidance*. DAF/COMP(2007)6, Paris.
- OECD (2007b), *Competition Assessment: Brief for Policy Officials*. DAF/COMP(2007)5, Paris.

OECD (2007c), *Institutional Options for Competition Assessment*. DAF/COMP(2007)7, Paris.

OECD (2007d), *Integrating Competition Assessment into Regulatory Impact Analysis*. DAF/COMP(2007)8, Paris.

Ogus, Anthony (2004), *The Importance of Legal Infrastructure for Regulation (and Deregulation) in Developing Countries*. Working Paper Series, No. 65, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK (June).

Productivity Commission (2004), *Regulation and its Review 2003-04*, Annual Report Series, Canberra.

Radaelli, C.M. (2001), *The Politics of Regulatory Impact Analysis: What Are the Lessons to Learn?* Bradford University, UK. Paper delivered to the international seminar on Regulatory Impact Analysis: Methodology and Policy Issues, Rome, Dipartimento Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. 15 June 2001.

Radaelli, C.M. (2004), *How Context Matters: Regulatory Quality in the European Union*. Available from www.psa.ac.uk/cps/2004/Radaelli.pdf.

Rodrigo, Delia (2005), *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. Challenges for Developing Countries*, Paris, OECD.

Rodrigo, Delia / Richter-Devroe, Sophie / Andres Amo, Pedro (2006), *Policy Brief on Tools to Initiate RIA*. Paris, OECD.

United Kingdom Government (2006), *Regulatory Impact Assessment Guidance*, Cabinet Office Better Regulation Executive. Available at:
http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/index.asp

Van Humbeeck, Peter (2007), *Best Practices in Regulatory Impact Analysis: A Review of the Flemish Region in Belgium*. Working Paper, Social Economic Council of Flanders (SERV), (February)

Welch, Darren / Waddington, Richard (2005), *Introducing Regulatory Impact Assessment in Developing Countries: The Case of Uganda*, Bannock Consulting, London

Working Group IV of the OECD Good Governance for Development (GfD) in Arab Countries Initiative. Different capacity-building activities. All presentations and background documentation are available at www.oecd.org/mena/governance.