

# **ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG VỀ KINH TẾ CỦA CHÍNH SÁCH TRONG XÂY DỰNG LUẬT MỘT SỐ BẤT CẬP VÀ KIẾN NGHỊ**

● **NGUYỄN HOÀI ANH**

## **TÓM TẮT:**

Văn bản quy phạm pháp luật nói chung và luật nói riêng là công cụ hữu hiệu để Nhà nước quản lý xã hội. Để đảm bảo chất lượng của “công cụ” này, pháp luật hiện hành đã quy định về hoạt động đánh giá tác động chính sách (ĐGTĐCS), được thực hiện ngay từ giai đoạn đề nghị xây dựng luật, trong đó có đánh giá tác động về kinh tế của chính sách. Bài viết giới thiệu cụ thể về hoạt động này, cũng như một số bất cập, hạn chế hiện nay trong quy định pháp luật và đề xuất một số kiến nghị để hoạt động này ngày càng hoàn thiện hơn.

**Từ khóa:** chính sách, xây dựng Luật, đánh giá tác động chính sách.

## **1. Khái quát về đánh giá tác động về kinh tế của chính sách trong xây dựng luật**

Chính sách được hiểu theo khoản 1 điều 2 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Luật BHVBQPPL) 2015 “là định hướng giải pháp của Nhà nước để giải quyết vấn đề của thực tiễn nhằm đạt được mục tiêu nhất định”. Chính sách được thể hiện trong các VBQPPL sẽ trở thành những chuẩn mực có giá trị pháp lý bắt buộc chung và được bảo đảm thực hiện bằng quyền lực nhà nước với nhiều biện pháp khác

nhau.

Để giải quyết được một chính sách, Nhà nước có thể cân nhắc nhiều phương án khác nhau, khi đó việc đánh giá những tác động dự kiến của mỗi phương án để lựa chọn phương án tối ưu cho chính sách đó là hết sức cần thiết. Hoạt động này trong Luật BHVBQPPL năm 2008 từng được nhắc đến với tên gọi “đánh giá tác động pháp luật”, nhưng đến năm 2015 được gọi khái quát hơn bằng thuật ngữ là “đánh giá tác động chính sách”. Điều 5 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP quy định “ĐGTĐCS là việc phân tích dự báo tác động của chính sách đang được xây dựng đối với

các nhóm đối tượng khác nhau nhằm lựa chọn giải pháp tối ưu thực hiện chính sách.”

Hoạt động này có thể được thực hiện trong hai giai đoạn trước và sau khi chính sách đã được ban hành, nhằm đưa ra dự báo về những mặt tích cực và tiêu cực của chính sách đó, hoặc nhằm đánh giá mức độ hiệu quả của chính sách khi thi hành trong thực tiễn, tùy vào thời gian triển khai. Tuy nhiên ở Việt Nam, hoạt động này chủ yếu thực hiện trong giai đoạn trước.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, ĐGTDSCS là hoạt động bắt buộc trong quy trình ban hành luật, được triển khai ngay từ bước lập đề nghị xây dựng, với nội dung đánh giá phải nêu rõ “vấn đề cần giải quyết; mục tiêu của chính sách; giải pháp để thực hiện chính sách; tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; chi phí, lợi ích của các giải pháp; so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp; lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lý do của việc lựa chọn.” (Khoản 2 Điều 35 Luật BHVBQPPL năm 2015). Đồng thời, Điều 6 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP xác định việc đánh giá phải dựa trên 5 nhóm tác động bao gồm kinh tế, xã hội, hệ thống pháp luật, giới (nếu có) và thủ tục hành chính (nếu có).

Như vậy, đánh giá tác động về kinh tế của chính sách là một trong những nội dung đánh giá bắt buộc cần triển khai trong quy trình xây dựng luật. Hoạt động này được hiểu là việc chủ thể có thẩm quyền thu thập các dữ liệu, thông tin thực tế để phân tích, dự báo những thay đổi liên quan tới kinh tế của chính sách đối với các nhóm đối tượng khác nhau, từ đó tạo cơ sở lựa chọn phương án tối ưu cho chính sách. Những thay đổi này có thể liên quan tới sản xuất, kinh doanh, tiêu dùng, môi trường đầu tư kinh doanh, khả năng cạnh tranh của các nhóm đối tượng, cơ cấu phát triển kinh tế của quốc gia hoặc địa phương, chi tiêu công, đầu tư công và các vấn đề khác liên quan đến kinh tế, theo khoản 1 Điều 6 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

Pháp luật hiện hành quy định các chủ thể đánh giá tác động về kinh tế của chính sách trong xây dựng luật cũng chính là chủ thể có thẩm quyền đề nghị xây dựng luật, căn cứ theo Điều 32, 33, 35 của Luật BHVBQPPL năm 2015 và Điều 8 của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, đều là những cơ quan, tổ chức có chuyên môn trong xây dựng pháp luật, có khả năng nắm vững nhu cầu xã hội và dự liệu những thay đổi về kinh tế trong tương lai, như Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam...

Đánh giá tác động về kinh tế của chính sách bao gồm nội dung các tác động đến khả năng cạnh tranh thương mại, đầu tư; năng lực cạnh tranh trên thị trường nội địa, các chi phí giao dịch trong kinh doanh; chi phí tuân thủ thủ tục hành chính đối với doanh nghiệp; quyền sở hữu tài sản, nghiên cứu và sáng chế; người tiêu dùng và hộ gia đình; môi trường kinh tế vĩ mô. Thông thường đánh giá tác động về kinh tế sẽ được tiến hành đối với các nhóm đối tượng chịu sự tác động của chính sách, như Nhà nước, người dân, tổ chức doanh nghiệp và các đối tượng khác có liên quan. Mỗi tác động kinh tế với những nhóm đối tượng này có thể ảnh hưởng tới thu nhập, tiêu dùng của tổ chức, cá nhân, ảnh hưởng tới trình độ phát triển, năng lực cạnh tranh, cơ cấu phát triển kinh tế của quốc gia hoặc địa phương, cụ thể:

- Tác động kinh tế đối với Nhà nước: dựa trên các chỉ tiêu như nguồn thu công, tăng/giảm đầu tư công, tăng/giảm chi tiêu phúc lợi xã hội...

- Tác động kinh tế đối với tổ chức, doanh nghiệp: dựa trên các chỉ tiêu như sản xuất/kinh doanh; tiêu dùng/chi tiêu tổ chức; tăng/giảm đầu tư và hỗ trợ đầu tư; khả năng cạnh tranh... Các tác động này cũng liên quan tới chi phí, lợi ích của tổ chức, doanh nghiệp, ảnh hưởng tới khả năng phát triển của tổ chức đó trong môi trường kinh doanh.

- Tác động kinh tế đối với người dân: dựa trên các chỉ tiêu như tăng/giảm tài sản, tăng/giảm chi tiêu; tăng/giảm tiền lương; tăng/giảm thuế... liên quan tới chi phí, lợi ích của người dân một cách trực tiếp, ảnh hưởng tới khả năng tiêu dùng của họ.

- Tác động đối với các đối tượng khác: dựa trên các chỉ tiêu về chi tiêu tiêu dùng, tăng/giảm đầu tư, tăng/giảm kiều hối, tăng/giảm dòng tài sản dịch chuyển, nguồn thu...

Bất kỳ một chính sách nào đặt ra nhằm giải quyết vấn đề thực tiễn cũng đều có tác động đến kinh tế, tùy theo lĩnh vực của chính sách đó mà có sự tác động đến kinh tế ở những khía cạnh khác nhau. Đây là hoạt động có tính chất phức tạp, bởi kinh tế có ảnh hưởng đến hầu hết các mặt của đời sống xã hội, thậm chí ảnh hưởng vĩ mô tới kinh tế đất nước, vì vậy cần phải được tiến hành một cách hiệu quả.

## **2. Một số hạn chế của hoạt động đánh giá tác động về kinh tế của chính sách trong xây dựng luật và nguyên nhân**

Bảng tổng hợp khảo sát thực tế đánh giá tác động của chính sách trong xây dựng luật từ năm 2017 đến tháng 8 năm 2020 cho thấy đã có 37 báo cáo ĐGTĐCS được triển khai trong các đề nghị xây dựng luật, trong đó có 13/37 báo cáo được thực hiện đánh giá đầy đủ cả 5 nhóm tác động về kinh tế, xã hội, giới, thủ tục hành chính và hệ thống pháp luật, 33/37 báo cáo có đánh giá nội dung về kinh tế (trong đó Luật Thanh tra sửa đổi góp đánh giá chung nội dung kinh tế và xã hội). Một số dự thảo Luật được tiến hành ĐGTĐCS đạt chất lượng tốt (trong đó có nội dung tác động về kinh tế), có thể kể đến như Luật Khám bệnh, chữa bệnh (sửa đổi) - đánh giá chính sách “Quy định về thời hạn của chứng chỉ hành nghề khám bệnh, chữa bệnh” có đầy đủ số liệu về chi phí, lợi ích khi quy định gia hạn chứng chỉ hành nghề.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được, hoạt động đánh giá tác động về kinh tế của chính sách trong xây dựng luật ở Việt Nam vẫn còn tồn tại một số hạn chế như:

*Thứ nhất*, về số lượng, một số báo cáo ĐGTĐCS trong đề nghị xây dựng luật chưa làm kỹ khâu đánh giá về kinh tế, như Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP); Luật Sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp; Luật Giao thông đường bộ (sửa đổi); Luật Thỏa thuận quốc tế...

*Thứ hai*, về phương pháp đánh giá, thực tế cho thấy các dự án luật về lĩnh vực xã hội sử dụng khá nhiều số liệu khi đánh giá, trong khi các dự án luật trực tiếp liên quan tới lĩnh vực kinh tế lại có ít số liệu. Mặc dù quy định pháp luật yêu cầu kết hợp đánh giá bằng cả 2 phương pháp định lượng và định tính, nhưng các báo cáo chủ yếu chỉ thực hiện đánh giá định tính, đánh giá mang tính lý luận, không có số liệu cụ thể về chi phí và lợi ích của các giải pháp, chỉ nói tương đối sơ sài và chung chung.

*Thứ ba*, về nội dung, việc thực hiện đánh giá tác động về kinh tế của chính sách còn mang tính hình thức, chưa phản ánh được tác động của chính sách lên các đối tượng. Các cơ quan soạn thảo chủ yếu tập trung vào chất lượng của dự thảo luật mà chưa quan tâm đúng mức đến chất lượng báo cáo, khiến cho việc đánh giá tác động về kinh tế chưa được quan tâm đúng mức, chưa được đầu tư nghiên cứu sâu. Nhiều báo cáo không đi sâu vào nhóm tác động, hoặc chỉ nhắc đến chung chung. Có những dự án luật không đánh giá theo từng phương án chính sách mà chỉ nêu chung tác động của toàn bộ dự thảo luật, dẫn tới không đề cập nội dung đánh giá tác động về kinh tế.

Đa số báo cáo đánh giá tác động, mặc dù đầy đủ về hình thức, nhưng nội dung còn sơ sài và chưa có căn cứ khoa học. Hầu hết các nội dung đánh giá tác động về kinh tế chưa làm nổi bật

được những lợi ích và chi phí của chính sách đó đối với các đối tượng tác động và đối tượng thi hành. Những báo cáo này sẽ không đảm bảo được chất lượng đánh giá, không có tính thuyết phục cao, khi không đưa ra được bảng so sánh tổng hợp kết quả phân tích để người đọc so sánh và lựa chọn.

*Thứ tư*, hoạt động này còn mang tính một chiều, chủ yếu được đánh giá bằng nhận xét phản ánh từ phía cơ quan nhà nước, ít có phản hồi từ xã hội. Các cơ quan nhà nước chưa quan tâm đúng mực đến việc lấy ý kiến đánh giá của các đối tượng bị tác động, chưa triển khai lấy ý kiến đánh giá thông qua các hình thức tham vấn khác nhau. Chính việc đánh giá mang tính hình thức cho đủ hồ sơ, thậm chí một số báo cáo ĐGTĐCS không được đăng tải công khai để các nhóm đối tượng dễ dàng tiếp cận cũng khiến kết quả đánh giá không được đảm bảo sự minh bạch, khách quan. Mặc dù đánh giá theo quan điểm của cơ quan nhà nước có thuận lợi, khi họ nắm rõ các chính sách để triển khai, nhưng cũng dễ cho kết quả mang tính chủ quan, khi vận hành chính sách cũng có thể xảy ra sai sót.

Có nhiều nguyên nhân dẫn tới những hạn chế nêu trên, trong đó có thể kể đến một số nguyên nhân liên quan trực tiếp tới sự chưa hoàn thiện của quy định pháp luật về đánh giá tác động kinh tế của chính sách, cụ thể:

*Một là*, chưa có quy định về cơ chế kiểm soát chất lượng đánh giá tác động kinh tế của chính sách. Pháp luật chưa chỉ rõ một cơ quan chuyên trách để chịu trách nhiệm kiểm tra, thẩm định chất lượng các báo cáo ĐGTĐCS, cũng như chưa có chế tài xử lý trong trường hợp đề nghị xây dựng luật được trình không có báo cáo đánh giá hoặc báo cáo đánh giá kém chất lượng. Tại nhiều quốc gia, hoạt động này được thực hiện bởi một thiết chế giám sát độc lập, nhưng ở Việt Nam Bộ Tư pháp lại không có trách nhiệm và thẩm quyền chuyên biệt để kiểm soát chất lượng

báo cáo đánh giá tác động, dẫn tới chất lượng không được đảm bảo, chỉ mang tính hình thức để đủ thủ tục, hơn là thực sự trở thành công cụ nâng cao chất lượng chính sách trong dự thảo luật đó.

*Hai là*, hạn chế trong hoạt động lấy ý kiến đánh giá tác động kinh tế của chính sách. Quy định hiện hành chưa yêu cầu thời gian đăng tải tối đa, vì vậy nhiều cơ quan chỉ đăng tải báo cáo mang tính hình thức mà chưa thực sự quan tâm đến việc thu thập được ý kiến đánh giá có chất lượng tốt. Ngoài ra, pháp luật cũng chưa đề cập tới việc lấy ý kiến của các chuyên gia trong lĩnh vực xây dựng luật - những người có kinh nghiệm nghiên cứu, tìm hiểu chuyên sâu về lĩnh vực đó, cả về lý luận và thực tiễn.

*Ba là*, còn thiếu tiêu chí cụ thể để đánh giá tác động kinh tế của chính sách. Mỗi chính sách đều có liên quan nhiều ngành, nhiều lĩnh vực, nếu thiếu tiêu chí đánh giá khó có thể đánh giá toàn diện, sâu sắc tác động của mỗi phương án chính sách lên từng đối tượng chịu tác động cụ thể, dẫn tới khó khăn trong việc đánh giá chi phí và lợi ích mà chính sách khi được luật hóa mang lại. Đa số mục tiêu chính sách ban đầu thường thể hiện dưới dạng định tính, mục tiêu không rõ ràng. Khi có bộ tiêu chí đánh giá tác động về kinh tế của chính sách, với mục tiêu đi kèm số liệu cụ thể, thể hiện dưới dạng định lượng, việc so sánh kết quả đạt được với mục tiêu chính sách ban đầu cũng sẽ dễ dàng hơn.

### **3. Kiến nghị giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật về đánh giá tác động về kinh tế của chính sách trong xây dựng luật**

*Thứ nhất, quy định cơ quan, tổ chức chịu trách nhiệm kiểm soát chất lượng báo cáo ĐGTĐCS.*

Pháp luật cần xây dựng quy định về việc trao cho cơ quan nhà nước quyền kiểm tra, kiểm soát tính khách quan và chất lượng báo cáo ĐGTĐCS. Ngoài việc kiểm soát chất lượng do Bộ Tư pháp

thực hiện tại mỗi bộ/ngành cũng cần có đơn vị chuyên trách để thẩm định chất lượng báo cáo do cơ quan mình soạn. Về lâu dài, Chính phủ có thể cân nhắc thành lập một cơ quan kiểm tra chất lượng báo cáo ĐGTĐCS ở tầm trung ương để bảo đảm chất lượng cho công cụ lập pháp hữu hiệu này. Ngoài ra, cũng cần bổ sung thêm quy định về chế tài đối với những chủ thể đề nghị xây dựng luật không thực hiện ĐGTĐCS hoặc có đánh giá nhưng chỉ mang tính hình thức.

***Thứ hai, hoàn thiện quy định về lấy ý kiến đối với báo cáo đánh giá.***

Cần chú trọng lấy ý kiến của các nhóm chủ thể nhằm đảm bảo tính khả thi, phản ánh được ý chí, nguyện vọng của đông đảo nhân dân, hài hòa quyền lợi về kinh tế trong xã hội. Thời điểm và thời hạn công khai đăng tải lấy ý kiến đánh giá cần tiến hành sớm và dài hơn, để cơ quan soạn thảo có thể tiếp thu, giải trình những ý kiến thu được bài bản và chính xác hơn, từ đó điều chỉnh phương án, đưa ra lựa chọn hợp lý, tránh những hạn chế quan điểm chủ quan từ góc nhìn của Nhà nước.

Ngoài việc lấy ý kiến trên website quốc hội, có thể bổ sung thêm những kênh khác nhằm triển khai phương thức lấy ý kiến đa dạng, tổng hợp

được ý kiến từ nhiều nguồn. Các cơ quan có thẩm quyền có thể cân nhắc sử dụng các mạng xã hội như Facebook, Zalo, vận dụng các ứng dụng tin học mới để lấy ý kiến và giải trình, đối thoại với nhiều nhóm chủ thể, tối đa hóa tương tác và thu thập ý kiến đối tượng có liên quan. Các nội dung khi lấy ý kiến cần được tóm tắt, thuyết minh một cách ngắn gọn, cụ thể, dễ hiểu, thay vì đem nguyên văn dự thảo báo cáo đăng tải lên để lấy ý kiến, giúp các đối tượng dễ nhận diện vấn đề và cho ý kiến.

***Thứ ba, bổ sung thời điểm đánh giá tác động.***

Bên cạnh việc sử dụng ĐGTĐCS như một công cụ xây dựng pháp luật thì cũng có thể sử dụng như một công cụ rà soát lại chất lượng văn bản đã được ban hành. Thông qua đó, các nhà làm luật có thể tìm những văn bản có chứa quy định lỗi thời, cập nhật kịp thời những biến đổi, tác động về kinh tế của chính sách khi không phù hợp với thực tiễn, có căn cứ để bãi bỏ và thay thế chúng, tránh gây ra hệ quả không tốt đối với xã hội. ĐGTĐCS sau khi văn bản đã được triển khai trong thực tiễn sẽ góp phần giảm sự chồng chéo, phức tạp của hệ thống văn bản hiện nay, tiết kiệm được nhiều thời gian và nguồn lực cho các nhà làm luật■

**TÀI LIỆU THAM KHẢO:**

1. Quốc hội (2020), Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi bổ sung năm 2020.
2. Chính phủ (2016), Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.
3. Bộ Tư pháp (2018), Tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ đánh giá tác động chính sách.
4. Trường Đại học Luật Hà Nội (2017), Đánh giá tác động pháp luật trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Đề tài nghiên cứu khoa học.
5. Lê Tuấn Phong (2021), Thực trạng đánh giá tác động của chính sách trong xây dựng luật ở nước ta và một số kiến nghị, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp.
6. Đâu Công Hiệp (2022), Đánh giá tác động điều chỉnh của pháp luật ở Anh và những kinh nghiệm đối với Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp.

Ngày nhận bài: 20/3/2024  
 Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 5/4/2024  
 Ngày chấp nhận đăng bài: 22/4/2024

*Thông tin tác giả:*

**ThS. NGUYỄN HOÀI ANH**

Giảng viên bộ môn Xây dựng văn bản pháp luật, Khoa Pháp luật Hành chính - Nhà nước,  
 Trường Đại học Luật Hà Nội

## **ASSESSING THE ECONOMIC IMPACT OF POLICY IN LAWMAKING - CHALLENGES AND RECOMMENDATIONS**

● Master. **NGUYEN HOAI ANH**

Lecturer in Legal Document Drafting, Faculty of Constitutional  
 and Administrative Law, Hanoi Law University

### **ABSTRACT**

Legal documents, in general, and laws, in particular, are effective tools for the State to manage society. To ensure the quality of this "tool," current laws have provisions for policy impact assessment (PIA), which is conducted from the stage of proposing lawmaking, including the assessment of the economic impact of policies. This article specifically introduces this activity, as well as some current limitations and shortcomings in legal regulations, and proposes several recommendations to improve this activity further.

**Keywords:** policy, lawmaking, policy impact assessment.