



***Cẩm nang Thực hiện một Quá trình
Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA)***



***Cẩm nang Thực hiện một Quá trình
Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA)***

*Cẩm nang Hướng dẫn này cho Raymond Mallon soạn thảo trong
Khuôn khổ hợp tác giữa GTZ và Ban Nghiên cứu của Thủ tướng
Chính phủ (PMRC)*

Phiên bản 1.0.

Hà Nội, tháng 5 năm 2005

MỤC LỤC

Giải thích Thuật ngữ	V
Giới thiệu.....	6
Văn bản Pháp luật là gì?	6
Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA) và Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật là gì?	7
Mục tiêu của Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA) là gì?	8
Những Câu hỏi Cần được Trả lời trong Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA) là gì?	9
Tại sao nhiều chính phủ yêu cầu thực hiện Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật?	9
Những thay đổi nào về chính sách đòi hỏi phải thực hiện một Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật?	11
Cơ quan nào nên tiến hành Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật?	11
Khi nào thì nên Bắt đầu Quá trình Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật?	12
Làm cách nào để đảm bảo chất lượng của Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật?	12
Các Bước chính trong Quy trình Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật	13
Bước 1: Nhận biết Vấn đề và Đánh giá Ban đầu.....	14
Tổng quát.....	14
Hiểu rõ vấn đề	14
Xác định Mục tiêu.....	16
Xem xét các Phương án Thay thế.....	17
Lựa chọn Giữa các Phương án	18
Dự thảo Báo cáo ban đầu Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA)	20
Bước 2: Xây dựng một Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA) Sơ bộ và Kế hoạch Tham vấn Ý kiến.....	23
Chuẩn bị Báo cáo Sơ bộ Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật	23
Kế hoạch Tham vấn Ý kiến	24
Bước 3: Tham khảo Ý kiến các Đối tượng Khác nhau và Thu thập Số liệu	25
Quá trình Tham vấn	25
Một số Thông lệ Ưu việt trong Quá trình Tham vấn Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật	26
Mô tả quá trình tham vấn ý kiến trong Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật cuối cùng.....	27
Bước 4: Thu thập Số liệu, Phân tích và Thảo luận Kết quả.....	29
Giới thiệu.....	29
Tổng quan về Phương pháp Đánh giá Kinh tế	29
Bước 5: Xây dựng Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật Đầy đủ.....	33
Giới thiệu.....	33

Mô tả quá trình Tham vấn ý kiến	33
Mục đích và bản chất của đề xuất thay đổi pháp luật dự kiến	33
Đánh giá các Phương án Lựa chọn Nhằm Giải quyết Vấn đề	34
Phân tích Kinh tế của các Phương án Khả thi	35
Thực hiện và giám sát	38
Tóm tắt và Khuyến nghị	40
Bước 6: Phê duyệt Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật	41
PHỤ LỤC 1: Hướng dẫn của Vương quốc Anh về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật Ban đầu, Sơ bộ và Đầy đủ	42
Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật ban đầu	42
Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật Sơ bộ	43
Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật Đầy đủ	44
Phụ lục 2: Tóm tắt các Thông lệ Ưu việt về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật tại Một số Quốc Gia và Liên hệ với Thông lệ Ưu việt của OECD	46
Phụ lục 3: Tổng quan về Đánh giá Lợi ích và Chi phí	50
Phân tích Lợi ích và Chi phí là gì?	50
Khi nào thì sử dụng Phân tích Lợi ích và Chi phí?	51
Chi phí và lợi ích được định lượng ra sao?	52
Giá trị hiện tại ròng (NPV) được tính toán ra sao?	52
Những yếu tố không chắc chắn cần được xử lý ra sao?	53
Độ sâu của Phân tích?	53
Để cho các nhà ra quyết định quyết định	53
Phụ lục 4: Phân tích Hiệu quả Chi phí	55
Phân tích Hiệu quả Chi phí là gì và khi nào thì sử dụng phương pháp này?	55
Hạn chế của phương pháp Phân tích Hiệu quả Chi phí	56
Đâu là chỉ số chính nhằm đo mức độ hiệu quả?	56
Phương pháp Tiết kiệm Chi phí	57
Phương pháp Hiệu quả Chi phí	57
PHỤ LỤC 5: NGUYÊN TẮC PHÁP LÝ CỦA AUSTRALIA	59
Nguyên tắc đảm bảo Chất lượng Pháp luật	59
Đặc tính của Văn bản pháp luật có chất lượng	61
Phụ lục 6. Hà Lan: 11 Yếu tố Quyết định Đảm bảo Khả năng Tuân thủ Pháp luật	64
Phụ lục 7: Các Nguyên tắc của APEC nhằm Cải thiện Cạnh tranh và Cải cách Pháp luật	66

Giải thích Thuật ngữ	
Các cơ quan chính phủ liên quan	Các cơ quan chính phủ (thường là các bộ) chịu trách nhiệm thực hiện các sáng kiến và chương trình cải cách. Người đứng đầu của các cơ quan này (thường là Bộ trưởng) sẽ chịu trách nhiệm về nội dung của một Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật.
Văn bản Pháp luật	Gồm nhiều hình thức văn bản qua đó chính phủ đưa ra các quy định mà người dân và doanh nghiệp cần phải tuân thủ. Văn bản pháp luật bao gồm luật, các chỉ thị, lệnh chính thức hoặc không chính thức, các văn bản dưới luật do các cấp chính phủ ban hành, các quy định của các cơ quan tự trị và các tổ chức phi chính phủ mà đã được chính phủ ủy quyền thực hiện.
Đánh giá văn bản pháp luật	Là một quy trình có tính hệ thống nhằm đánh giá tính cần thiết của một văn bản pháp luật hiện hành hoặc dự thảo, và đưa ra các đề xuất nhằm cải thiện môi trường pháp lý.
Cải cách pháp luật	Là một quá trình đánh giá và thay đổi chính sách cũng như các văn bản pháp luật nhằm đảm bảo lợi ích công cộng mà chính sách và văn bản pháp luật đó mang lại sẽ lớn hơn lợi ích mà nó tạo ra.
Đánh giá Dự báo Tác động Pháp lý (RIA)	Một quá trình chính thức, có tính hệ thống nhằm tiến hành đánh giá pháp luật và cải cách pháp luật. Hiện nay đây là một yêu cầu bắt buộc tại hầu hết các nước thành viên của OECD và tại nhiều nước đang phát triển.
Báo cáo Phân tích Dự báo Tác động Pháp luật	Một giải trình (báo cáo) mô tả quá trình Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật, và các kết luận cũng như khuyến nghị chính cho cải cách pháp luật dự kiến.

Giới thiệu

Phần này sẽ trả lời những câu hỏi sau liên quan tới Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA):

- Văn bản pháp luật là gì?
- Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật và Báo cáo Dự báo Tác động Pháp luật là gì?
- Mục đích của Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật là gì?
- Tại sao các chính phủ ngày càng sử dụng nhiều hơn Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật?
- Những thay đổi nào về chính sách cần phải thực hiện Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật?
- Ai nên tiến hành Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật?
- Khi nào thì một đề xuất về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật có thể bắt đầu?
- Làm cách nào để đảm bảo chất lượng của Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật?

Văn bản Pháp luật là gì?

Văn bản pháp luật là “các hình thức văn bản qua đó chính phủ đưa ra các quy định và yêu cầu mà người dân và doanh nghiệp phải tuân thủ. Văn bản pháp luật bao gồm luật, các chỉ thị, lệnh chính thức và không chính thức, các văn bản dưới luật do các cấp chính phủ ban hành, các quy định của các cơ quan tự trị và các tổ chức phi chính phủ mà đã được chính phủ uỷ quyền thực hiện¹. Văn bản pháp luật bao gồm một loạt các quy định, văn bản và quy chuẩn của các cơ quan chính phủ và/ hoặc phi chính phủ có ảnh hưởng tới hành vi của doanh nghiệp, song có thể không được thể hiện trong hệ thống các văn bản pháp luật chính thức (tức là không được in trên Công báo, ví dụ như hướng dẫn, thư khuyến cáo, và các chuẩn mực). Đây thường được coi là các văn bản pháp luật bán chính thức.

¹ OECD, 1997. Báo cáo của OECD về Cải cách Pháp luật: Báo cáo Tổng hợp, tr. 11.

Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA) và Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật là gì?

Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật là một quá trình phân tích các tác động có thể của một sự thay đổi về chính sách và đưa ra một loạt các lựa chọn để thực hiện điều đó. Công cụ này có thể được sử dụng nhằm đánh giá:

- Tất cả các tác động tiềm năng – xã hội, môi trường, tài chính và kinh tế.
- Tất cả các quy định chính thức: văn bản pháp luật chính thức (luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định, các bản kế hoạch) và các quy định không chính thức (ví dụ hướng dẫn về các thông lệ cần tuân thủ, các chương trình nâng cao nhận thức của công chúng...).
- Sự phân bổ về tác động đối với người tiêu dùng, doanh nghiệp, nhân viên, nông thôn, đô thị, hoặc các nhóm khác.

Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật được thực hiện theo các bước sau:

- Một Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật được thực hiện khi xem xét có nên triển khai thực hiện một đề xuất về thay đổi về chính sách hay luật pháp hay không.
- Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật ban đầu sẽ được thực hiện trước khi tiến hành các hoạt động tham vấn chính thức, và đưa vào các tài liệu tham vấn.
- Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật đầy đủ sẽ bao gồm các phân tích chi tiết hơn, và phải bao gồm các kết quả thu được từ quá trình tham vấn.

Một Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật sẽ có nội dung chính như sau:

Hộp: Mục lục mẫu của một Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật Đầy đủ

- Giới thiệu
- Mục tiêu và Bản chất của Thay đổi Dự kiến về Chính sách và Pháp luật
- Quá trình tham vấn
- Đánh giá các Phương án Giải quyết Vấn đề
- Lợi ích và Chi phí của Thay đổi Dự kiến
- Thực hiện và Giám sát

Mục tiêu của Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA) là gì?

Mục tiêu chính của việc yêu cầu các bộ lập Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật là ***đảm bảo các văn bản pháp luật có chất lượng cao hơn***. Một số nguyên tắc chính² để nâng cao chất lượng văn bản pháp luật bao gồm:

- Chỉ đưa ra quy định pháp luật khi cần thiết;
- Xem xét tất cả các phương án, bao gồm cả phương án “không làm gì”.
- Khi cần thiết, đưa ra quy định ở mức hợp lý và tương thích với rủi ro và vấn đề đang được xử lý, và
- Giảm bớt và đơn giản hóa các quy định pháp lý bất cứ khi nào có thể.

Một cách tổng quát, một văn bản pháp luật có chất lượng cao cần:

- Tạo ra gánh nặng tối thiểu (cho xã hội và doanh nghiệp). Các biện pháp pháp luật cần đảm bảo tính tối thiểu, đủ để đạt được các kết quả dự kiến. Cần xem xét một cách minh bạch, rõ ràng các phương án mà không cần phải sử dụng tới văn bản pháp luật.
- Được xây dựng sao cho có ảnh hưởng tối thiểu tới sự cạnh tranh.
- Tương thích với các thông lệ và tiêu chuẩn quốc tế hoặc được quốc tế công nhận nhằm giảm thiểu các cản ngại đối với thương mại.

² Tham khảo thêm các nguyên tắc chi tiết của Australia để đảm bảo chất lượng của văn bản pháp luật (Phụ lục 4).

- Rõ ràng, minh bạch, thống nhất và có thể tiên liệu được: các đối tượng liên quan cần phải hiểu được một cách dễ dàng quyền lợi và nghĩa vụ của họ trong khuôn khổ văn bản pháp luật đó.
- Tập trung vào vấn đề chính, và giảm thiểu các tác động khác.
- Xác định một cơ chế trách nhiệm rõ ràng về thực hiện và giám sát. Các cơ quan chịu trách nhiệm cần đảm bảo rằng mình đã “tiến hành một Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA) và thấy rằng lợi ích của đề xuất thay đổi lớn hơn chi phí của việc thực hiện đề xuất đó”.

Những Câu hỏi Cần được Trả lời trong Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA) là gì?

- Bản chất của vấn đề. Đây thực sự là vấn đề cần được xử lý?
- Văn bản pháp luật và thất bại pháp luật. Liệu văn bản pháp luật có khả năng cải thiện được kết quả thị trường hay không? Liệu văn bản pháp luật có mang lại những kết quả tiêu cực hay không?
- Phương án thay thế. Đây là phương án thay thế để xử lý vấn đề này, bao gồm cả phương án không đòi hỏi phải ban hành một văn bản pháp luật?
- Lợi ích của việc ban hành văn bản pháp luật. Đây là lợi ích tiềm năng của phương án dự kiến? Những đối tượng nào sẽ được lợi?
- Chi phí của việc ban hành văn bản pháp luật. Đây là chi phí tiềm tàng của phương án dự kiến? Những đối tượng nào sẽ chịu chi phí?
- Tham vấn ý kiến của người dân. Công chúng và các đối tượng chịu sự điều chỉnh chính có quan điểm như thế nào về vấn đề và các phương án dự kiến để xử lý vấn đề đó?
- Hỗ trợ cho quá trình xây dựng văn bản pháp luật. Những tác nhân liên quan chính cần có hỗ trợ gì để lựa chọn và triển khai các phương án dự kiến?
- Tác động đối với cạnh tranh.. Đây là tác động đối với cạnh tranh?

Tại sao nhiều chính phủ yêu cầu thực hiện Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật?

Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA) được nhiều chính phủ yêu cầu bắt buộc thực hiện vì chúng giúp cho các nhà hoạch định chính sách:

- Xác định rõ ràng mục tiêu của đề xuất thay đổi chính sách.
- Xem xét và đánh giá đầy đủ các tác động của đề xuất về thay đổi chính sách. Quá trình RIA góp phần đánh giá và nâng cao nhận thức

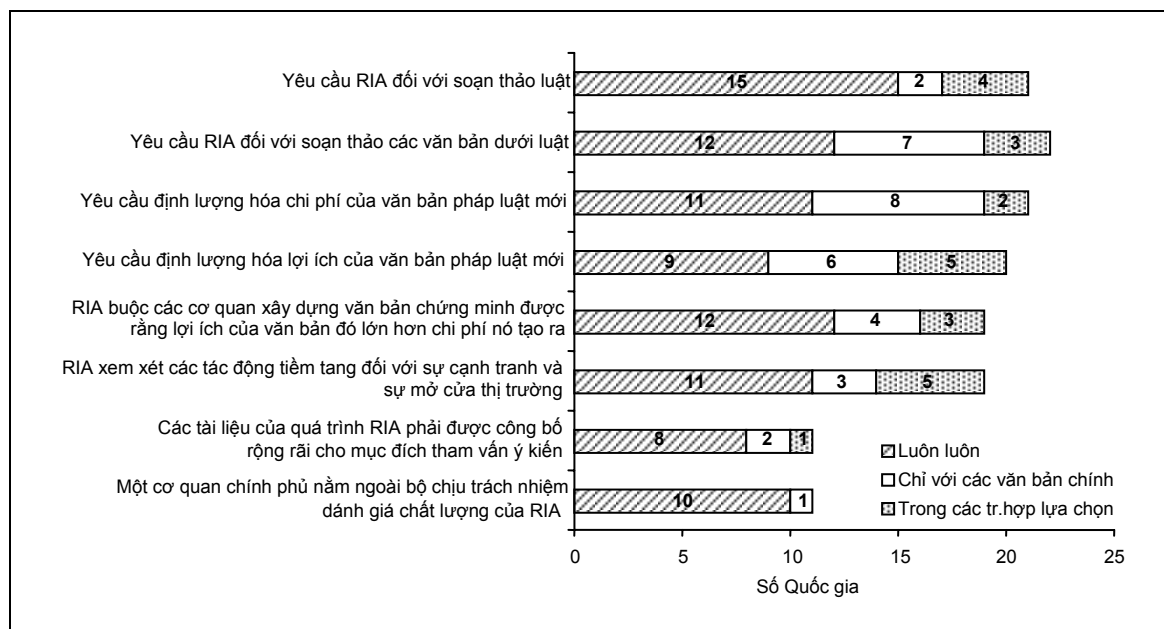
về các tác động nằm ngoài dự kiến đối với các nhóm không phải là mục tiêu của sự thay đổi chính sách dự kiến đó.

- Nhận biết và đánh giá các phương án thay thế nhằm đạt được các mục tiêu chính sách đã đề ra.
- Đảm bảo rằng các văn bản pháp luật thống nhất với các chính sách và văn bản pháp luật của các cơ quan chính phủ khác ban hành.
- Đánh giá xem liệu lợi ích của sự thay đổi dự kiến sẽ lớn hơn lợi ích (tác động tiêu cực) hay không.
- Đảm bảo một quá trình tham vấn minh bạch và hiệu quả.
- Xác định xem liệu một nhóm riêng biệt nào đó có bị ảnh hưởng một cách không công bằng hay không.
- Góp phần đảm bảo tuân thủ các điều ước và hiệp định quốc tế.

Yêu cầu các cơ quan chính phủ tiến hành đánh giá dự báo một cách nghiêm túc, có chất lượng các tác động của văn bản pháp luật sẽ góp phần giảm bớt các sai lầm về chính sách. Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA) sẽ góp phần buộc các cơ quan chính phủ xây dựng luật và các văn bản pháp luật sao cho phù hợp hơn nữa với lợi ích quốc gia. Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật có thể được các cơ quan giám sát sử dụng (ví dụ như Quốc hội) nhằm giám sát và đảm bảo rằng các cơ quan Chính phủ xem xét kỹ lợi ích quốc gia khi xây dựng chính sách và pháp luật mới. Hơn nữa, tiến trình đánh giá minh bạch của công chúng sẽ góp phần giảm bớt các tác động của các nhóm có đặc quyền đối với quá trình xây dựng văn bản pháp luật, và giảm cơ hội và dư địa cho tham nhũng phát triển.

Kết quả cao nhất của Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật là hình thành một nền kinh tế có tính cạnh tranh cao, và một xã hội công bằng. Trên bình diện quốc tế, ngày càng có nhiều hơn các chính phủ sử dụng RIA là công cụ nhằm cải thiện môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp, nâng cao tính cạnh tranh của nền kinh tế và đảm bảo tính công bằng trong phát triển. Việt Nam cần có biện pháp nhằm thể chế hóa các hoạt động này, qua đó đảm bảo nền kinh tế có tính cạnh tranh hơn và hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế toàn cầu.

Yêu cầu về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật tại các Nước Thành viên OECD (trong số 28 phiếu trả lời)



Nguồn: Argy, S, and Johnson, M, 2003. tr. 44, sử dụng dữ liệu của OECD (2002b).

Những thay đổi nào về chính sách đòi hỏi phải thực hiện một Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật?

Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật cần được thực hiện và áp dụng đối với tất cả các thay đổi về chính sách/ pháp luật có ảnh hưởng tới doanh nghiệp, các cơ quan phi chính phủ và các nhóm lợi ích khác. Đánh giá một cách tổng thể, RIA cần được thực hiện bất kỳ khi nào mà các phương án về chính sách đang được xem xét có thể sẽ có ảnh hưởng tới một nhóm cụ thể trong xã hội, hoặc tới toàn đất nước.

Quy mô của Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật cần tương thích với các động tiềm năng. Ví dụ, nếu một thay đổi dự kiến có thể chỉ tác động tới một vài doanh nghiệp, hoặc nhiều doanh nghiệp ở một cấp độ nhỏ, hoặc khi chi phí và lợi ích là nhỏ, khi đó thì Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật sẽ ở phạm vi nhỏ. Khi tác động của sự thay đổi đó là lớn và đáng kể, cần phải tiến hành các phân tích ở mức độ sâu và rộng hơn.

Cơ quan nào nên tiến hành Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật?

Cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm tiến hành sự thay đổi dự kiến về chính sách sẽ chịu trách nhiệm tiến hành Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật. Tuy nhiên, cơ quan này có thể tiến hành ủy nhiệm cho một tổ chức chuyên môn và/ hoặc một công ty để tiến hành công việc này.

Cần xem xét việc chỉ định một cơ quan nhằm giám sát việc tuân thủ cá quy định về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật và đảm bảo chất lượng của các đánh giá đã được tiến hành. Việc đưa Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật vào quá trình ra quyết định của các cơ quan chính phủ sẽ đòi hỏi phải có sự hỗ trợ về chính trị, hành chính và của công chúng.

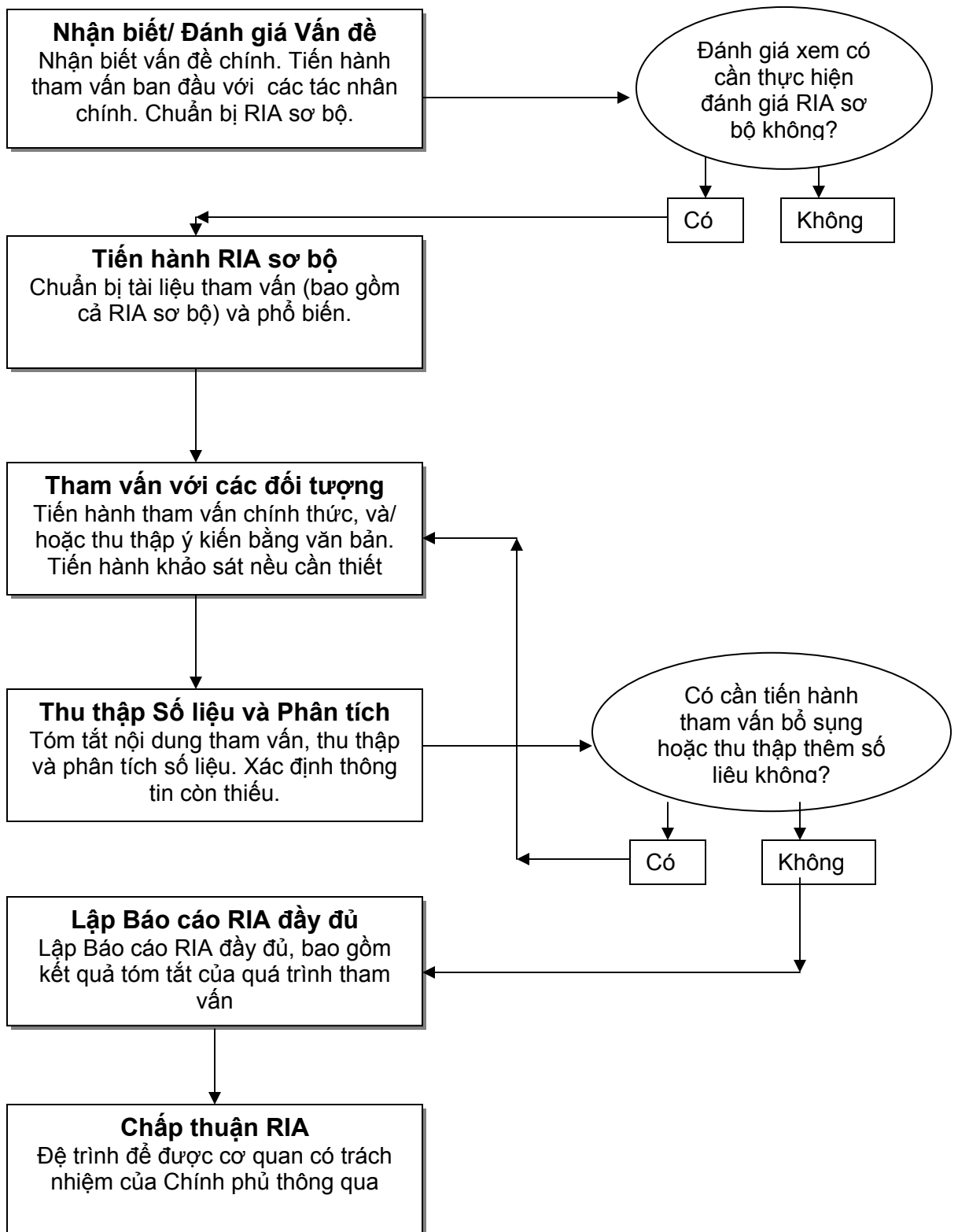
Khi nào thì nên Bắt đầu Quá trình Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật?

Quá trình Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật nên bắt đầu ngay khi có những thảo luận đầu tiên về dự kiến thay đổi và phải tiến hành song song với quá trình xây dựng đề xuất về thay đổi chính sách. Quá trình RIA cần được coi là một phần không thể tách rời của quá trình xây dựng chính sách, nhằm giúp nâng cao chất lượng của quá trình xây dựng chính sách. Báo cáo sơ thảo về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật cần được lập càng sớm càng tốt nhằm xác định các phương án hiện có, và coi đó là một nội dung đầu vào cho quá trình tham vấn ý kiến công chúng về đề xuất thay đổi chính sách. Báo cáo đầy đủ của Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật cần cung cấp các phân tích chi tiết về tác động của một số ít các phương án lựa chọn được coi là tốt hơn cả, bao gồm cả tóm tắt chi tiết của quá trình tham vấn.

Làm cách nào để đảm bảo chất lượng của Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật?

Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật chỉ có hiệu quả nếu như chúng được thực hiện tốt. Chính phủ (hay Quốc hội) có thể xem xét việc chỉ định một cơ quan (mới hoặc hiện tại) chịu trách nhiệm giám sát chất lượng của các Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật. Cơ quan này không nên tham gia trực tiếp vào việc xây dựng và lập báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật. Việc sử dụng các phương pháp với sự tham gia của nhiều đối tượng và các chiến lược truyền thông lành mạnh, và đảm bảo rằng công chúng có thể dễ dàng tiếp cận kết quả RIA (ví dụ như tóm tắt trên báo chí, công bố toàn bộ báo cáo trên Internet) có thể góp phần tăng áp lực buộc các cơ quan chính phủ phải xây dựng các báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật có chất lượng.

Các Bước chính trong Quy trình Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật



Bước 1: Nhận biết Vấn đề và Đánh giá Ban đầu

Tổng quát

Các chính phủ thường đưa ra văn bản nhằm giải quyết hoặc cải thiện tình hình đối với một vấn đề cụ thể. Vấn đề cụ thể đó có thể là xuất phát từ chính các chính sách và pháp luật hiện hành, hoặc là do những thất bại của thị trường. Thông thường có nhiều cách để giải quyết vấn đề. Thách thức đối với các nhà phân tích chính sách là nhận biết và đưa ra các phương án hiệu quả phù hợp với mục tiêu phát triển trên diện rộng của Chính phủ.

Các chính sách và văn bản pháp luật của chính phủ hướng tới việc đạt được các mục tiêu đã được định hướng rõ ràng nhằm giải quyết một vấn đề. Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật là một công cụ nhằm đánh giá các phương án lựa chọn nhằm đạt được mục tiêu này và nhằm xác định các tác động khác mà chính sách và văn bản pháp luật đó có thể mang lại. Các nhà phân tích chính sách cần đặt các câu hỏi về chính phủ đang nỗ lực làm gì, xác suất thành công, và các tác động khác đối với xã hội và/ hoặc nền kinh tế. Các nhà xây dựng chính sách cần:

- Hiểu rõ vấn đề cần được xử lý.
- Hiểu rõ về mục tiêu cần đạt được thông qua văn bản pháp luật.
- Đảm bảo rằng lợi ích mà văn bản pháp luật đó mang lại sẽ lớn hơn chi phí mà nó gây ra (tính đến cả các tác động trực tiếp và gián tiếp).

Hiểu rõ vấn đề

Nhà phân tích cần bắt đầu bằng một số câu hỏi cơ bản về vấn đề và các yếu tố tạo nên vấn đề đó. Các câu hỏi có thể là:

- Vấn đề là gì?
- Các nhóm nào bị ảnh hưởng bởi vấn đề đó và bị ảnh hưởng như thế nào?
- Đây là mối quan tâm chính của công chúng và các nhóm lợi ích chính?
- Điều gì đã dẫn đến vấn đề đó? Những sự kiện và hành vi nào đã góp phần tạo nên vấn đề đó?

- Đây là động cơ chính của những nhóm đối tượng đã tạo ra vấn đề? Phải chăng vấn đề đó là kết quả của sự thiếu hiểu biết, hay là do xuất phát từ lợi ích riêng của họ?
- Đây là các đặc điểm chính góp phần tạo nên vấn đề?
- Liệu có các giới hạn pháp lý nào không về các biện pháp nhằm giải quyết vấn đề?

Xác định rõ vấn đề. Nhiều văn bản pháp luật được xây dựng mà không đưa ra được một cơ sở phân tích rõ ràng về vấn đề mà nó xử lý hoặc đưa ra được một mục tiêu pháp luật cụ thể. Điều này có thể dẫn đến tình trạng quá nhiều văn bản pháp luật và thiếu minh bạch.

Xác định nhóm lợi ích nào bị ảnh hưởng bởi vấn đề đang được xử lý, và xác định các biện pháp có thể nhằm xử lý vấn đề. Mô tả các nhóm lợi ích này sẽ bị ảnh hưởng ra sao và xác định rõ ràng các nhóm được lợi và nhóm bị thiệt hại bởi quy định hiện hành.

Tham khảo với các nhóm đối tượng nhằm xác định mối quan tâm và/ hoặc quan điểm của họ. Ở giai đoạn này có thể chỉ cần tiến hành tham vấn không chính thức (ví dụ như với một hiệp hội doanh nghiệp). Tiến hành tham vấn ý kiến ngay ở giai đoạn đầu có ý nghĩa quan trọng nhằm đảm bảo rằng các nhà phân tích sẽ xử lý đúng vấn đề, và tìm cách xác định được giải pháp phù hợp.

Hiểu được cơ sở của vấn đề. Một giải pháp hiệu quả đối với một vấn đề đòi hỏi phải hiểu kỹ tại sao vấn đề đó lại nảy sinh. Phải chăng đây là một vấn đề dài hạn? Liệu vấp đề đó phát sinh từ một thay đổi khác của pháp luật? Hay vấn đề đó phát sinh do hoàn cảnh ngoại cảnh (ví dụ như một quốc gia khác ban hành một tiêu chuẩn thương mại mới).

Hiểu được động cơ của các đối tượng liên quan. Nếu như vấn đề đó nảy sinh do sự thiếu hiểu biết (ví dụ như về thủ tục khiếu kiện đối với các quyết định hành chính), khi đó các hoạt động nâng cao nhận thức của công chúng là đủ và phù hợp. Song nếu như vấn đề phát sinh từ các quy định hiện hành, cần phải xem xét việc điều chỉnh văn bản pháp luật đó. Tham vấn ý kiến là một công cụ quan trọng nhằm đánh giá động cơ của các đối tượng.

Nguyên nhân căn bản và bản chất của vấn đề. Liệu đó có phải là do sự thất bại và sự kém hoàn thiện của thị trường? Nếu vậy thì thất bại nào của thị trường có thể được xử lý mà không cần phải sử dụng đến quy định của chính phủ?

Các nhà phân tích cũng cần đánh giá liệu đã có các văn bản pháp luật hiện hành được xây dựng để giải quyết vấn đề đó chưa? Về nguyên tắc cơ bản, cần sử dụng các nguyên tắc của cả nền kinh tế để giải quyết một vấn đề hơn là một văn bản pháp luật cho một ngành cụ thể.

Có thể tìm kiếm lời khuyên từ các chuyên gia (các nhà kinh tế, luật sư, và các nhà khoa học) càng sớm càng tốt trong quá trình RIA. Có thể tiến hành ủy nhiệm thực hiện các nghiên cứu nhằm hiểu rõ hơn vấn đề, đồng thời xác định các giải pháp nhằm giải quyết vấn đề, và đánh giá tác động của các phương án thay thế.

Hộp: Các Hình thức Thất bại của Thị trường

Cạnh tranh không hoàn hảo - Thị trường có thể không tạo ra các kết quả công bằng và/ hoặc hiệu quả nếu như cạnh tranh không đầy đủ (một doanh nghiệp bán duy nhất xác định giá cả), độc quyền nhóm (một số các doanh nghiệp bán hàng tạo ảnh hưởng tới giá cả) và độc quyền mua (một người mua duy nhất) đều có thể làm ảnh hưởng nghiêm trọng tới cạnh tranh. Nhiều khi chính phủ can thiệp nhằm giảm các tác động tiêu cực của cạnh tranh không hoàn hảo.

Tác động ngoại cảnh – Các tác động tích cực hoặc/ và tiêu cực (gián tiếp) theo hiệu ứng tràn của các giao dịch thị trường không được phản ánh vào trong giá cả (ví dụ như tác động môi trường của các nhà máy công nghiệp không được phản ánh trong cơ cấu chi phí của nhà máy).

Hàng hoá Công cộng - Một người tiêu dùng hàng hoá công cộng không gây cản ngại cho những người khác sử dụng hàng hoá công cộng đó. Một ngọn đèn hải đăng là một loại hàng hoá công cộng mà sẽ được tất cả các loại tàu thuyền sử dụng. Do vậy, khó có thể đề nghị từng con tàu riêng lẻ thanh toán cho dịch vụ này. Chính phủ có thể cung cấp hàng hoá công cộng vì chúng không được thị trường cung cấp.

Thông tin không hoàn hảo hoặc quá đắt đỏ - Thất bại của thị trường nhiều khi là do thiếu thông tin hoặc thông tin quá đắt đỏ.

Xác định Mục tiêu

Mục tiêu của văn bản pháp luật và các biện pháp thay thế mà không cần sử dụng văn bản pháp luật là giúp Chính phủ giải quyết một vấn đề cụ thể. Mục tiêu tổng quát sẽ bao gồm các mục tiêu nhỏ, kết quả, tiêu chuẩn hoặc định hướng về việc giải quyết vấn đề. Những điều này cần phải được xác định rõ trên cơ sở gắn kết với vấn đề đang được giải quyết. Thành công của một văn bản pháp luật cần được đánh giá và giám sát trên cơ sở tiến độ thực hiện các mục tiêu này.

Các mục tiêu pháp luật liên quan trực tiếp tới phương pháp tiếp cận để giải quyết vấn đề. Mục tiêu đề ra cần phải cụ thể hơn việc xác định vấn đề (ví dụ như các kết quả mong muốn có thể là giảm 10% chi phí hành chính của việc ra quyết định chấp thuận đầu tư nước ngoài). Và cần phải được xây dựng trên cơ sở tham vấn với các đối tượng có liên quan, các cơ quan quản lý và các chuyên gia ngành.

Một số nhóm đối tượng có thể có mục tiêu khác với các mục tiêu về lợi ích quốc gia. Các mục tiêu đó cần phải được lưu ý và thảo luận (phải ánh động cơ của các nhóm đối tượng khác nhau) trong quá trình thực hiện Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA).

Các nỗ lực nhằm xác định mục tiêu về lợi ích quốc gia nhằm giải quyết một vấn đề cụ thể nhiều khi đòi hỏi các nhà phân tích phải xác định rằng nên chăng chính phủ cần can thiệp. Các nhà phân tích có thể kết luận rằng các nhóm đối tượng chỉ nêu vấn đề nhằm bảo vệ lợi ích đặc quyền của họ (ví dụ như các nỗ lực gần đây của phía Mỹ trong vụ kiện chống bán phá giá có thể chỉ nhằm bảo vệ lợi ích đặc quyền của một nhóm hẹp các đối tượng, hơn là bảo vệ người tiêu dùng và lợi ích kinh tế quốc gia).

Xem xét các Phương án Thay thế

Các nhà phân tích có thể xây dựng một nhóm các phương án thay thế nhằm xử lý vấn đề. Các phương án thay thế này có thể bao gồm cả phương án là “không làm gì” và các phương án mà không cần sử dụng tới văn bản pháp luật. Các phương án thay thế này sẽ hướng tới việc đạt được một số mục tiêu khác nhau với chi phí khác nhau. Lợi ích quốc gia có thể lớn hơn nếu như chỉ cần giải quyết một phần của vấn đề với chi phí thấp hơn là giải quyết toàn bộ vấn đề với chi phí cao.

Hình dưới đây cho thấy một khuôn khổ nhằm phân tích các phương án lựa chọn, với mục tiêu là giảm thiểu yêu cầu can thiệp của chính phủ. Như đã thể hiện trong hình vẽ, bước đầu tiên nhằm xác định vấn đề là phân tích và hiểu rõ bản chất của vấn đề.

Bên cạnh phương án không làm gì, các nhà phân tích cần xem xét phương án đòi hỏi sự can thiệp trực tiếp và/ hoặc gián tiếp của chính phủ. Các ví dụ về sự can thiệp trực tiếp của chính phủ bao gồm cung cấp hàng hoá và dịch vụ công cộng trực tiếp (hoặc tài trợ cho khu vực tư nhân để thực hiện công việc này), và trực tiếp hạn chế một số hoạt động. Việc cung cấp các dịch vụ như giáo dục, y tế và vệ sinh là các ví dụ điển hình của các can thiệp trực tiếp.

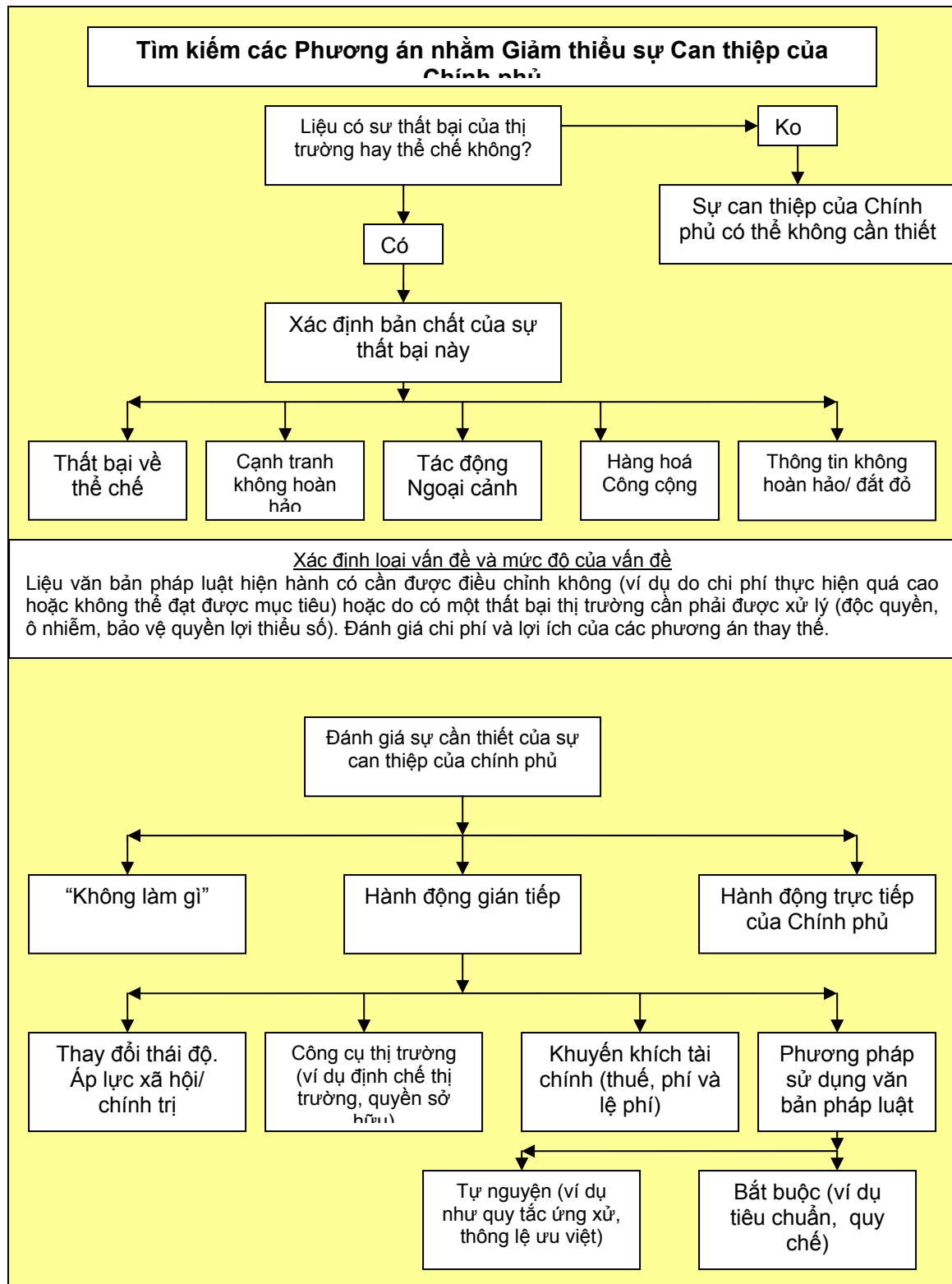
Các can thiệp gián tiếp của chính phủ chủ yếu là nhằm xử lý các thất bại của thị trường qua việc tạo dựng một môi trường thuận lợi nhằm khuyến khích các thị trường cạnh tranh. Các hình thức can thiệp gián tiếp của chính phủ bao gồm:

- Thuyết phục. Sử dụng các áp lực về đạo đức, xã hội và chính trị nhằm thay đổi hành vi?

- Các phương pháp tiếp cận thuần túy thị trường. Các nỗ lực nhằm xác định rõ hơn và/ hoặc áp dụng các biện pháp nhằm điều chỉnh các thất bại thị trường.
- Các phương pháp tiếp cận kinh tế. Sử dụng các công cụ kinh tế nhằm cung cấp các tín hiệu thị trường chính xác hơn về mặt chi phí và lợi ích. Ví dụ như thuế, các khoản lệ phí và phí, các giấy phép thương mại.
- Phương pháp tiếp cận pháp luật. Các công cụ “kiểm soát” này cần được sử dụng một cách cẩn trọng, vì chúng có thể tạo ra các chi phí kinh tế đáng kể.

Lựa chọn Giữa các Phương án

Ngay từ đầu đã có thể tiến hành loại bỏ một số phương án do: (i) chúng không có tính khả thi cao; (ii) chi phí và/ hoặc rủi ro quá cao, và/ hoặc (iii) lợi ích mà chúng mang lại quá hạn chế. Cần phải ghi lại tất cả các phương án này, và các giải thích tại sao các phương án này bị loại bỏ. Trong một số trường hợp, đặc biệt là khi một bộ luật hiện tại đang được xây dựng lại, có thể chỉ có một số lượng hạn chế các phương án cải cách.



Ở giai đoạn này, thường không cần phải có một phân tích về lợi ích và chi phí, xong có thể cần phải có một ma trận tóm tắt trong báo cáo sơ bộ về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật nhằm mô tả tóm tắt các hành động dự kiến, chi phí và lợi ích và các tác động của từng phương án. Ma trận này cần được xây dựng sao cho đảm bảo khả năng có thể đưa các tóm tắt kết quả của quá trình tham vấn đối với từng phương án.

Dự thảo Báo cáo ban đầu Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA)

Chuẩn bị Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật phải được coi là một quá trình, trong đó bao gồm ít nhất là ba giai đoạn chính:

- Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật sơ bộ cần phải được xây dựng khi ý tưởng về chính sách được hình thành.
- Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật sơ bộ cần được thực hiện trước khi tiến hành các hoạt động tham vấn và phải đính kèm các tài liệu tham vấn.
- Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động đầy đủ được xây dựng trên cơ sở các thông tin và phân tích của báo cáo sơ bộ và bao gồm kết quả của cả quá trình tham vấn.

Hộp dưới đây tóm tắt những nội dung chính của một báo cáo ban đầu về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật.

Sau khi giai đoạn 1 của RIA được hoàn thành, các cơ quan chính phủ liên quan cần hiểu rõ về những gì đã có, về sự cần thiết hay không cần thiết phải có sự can thiệp của chính phủ và đâu là các phương án nhằm giải quyết thất bại này. Bước tiếp theo là đưa ra một phân tích chi tiết về chi phí và lợi ích của các phương án có tính khả thi và chuẩn bị tài liệu cơ sở cho quá trình tham vấn với các nhóm đối tượng có bị ảnh hưởng.

Hộp: Nội dung của một Báo cáo Ban đầu Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật

Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật sơ bộ cần được coi là một phần của tờ trình về cải cách dự kiến cho cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm. Báo cáo sơ bộ cần:

- Nêu rõ được vấn đề cần xử lý và lý do nảy sinh vấn đề.
- Thảo luận thất bại của thị trường dự kiến được sử lý. Điều gì sẽ xảy ra nếu như vấn đề không được xử lý?
- Nhận biết các nhóm đối tượng bị ảnh hưởng bởi vấn đề.
- Giải thích tại sao cần phải tiến hành cải cách. Đây là mục tiêu chính sách ở cấp cao cần phải đạt được?
- Thảo luận các phương án nhằm giải quyết vấn đề, bao gồm cả phương án “không làm gì”.
- Mô tả tóm tắt các nghiên cứu, chính sách, quy chế hiện tại liên quan tới vấn đề đang được giải quyết. Mô tả trách nhiệm của các cơ quan hữu quan.
- Thảo luận các chi phí, lợi ích và các tác động của từng phương án, bao gồm các tác động về thị trường và tới sự cạnh tranh.
- Lưu ý các vấn đề liên quan tới thực hiện, chi phí thực hiện
- Bao gồm một kế hoạch tham vấn ý kiến ban đầu
- Nhận biết nhu cầu thông tin cần bổ sung.

Bảng. Đánh giá Ban đầu Lợi ích và Chi phí: Ví dụ về việc Thay đổi Hệ thống Cấp phép sang Đăng ký Đầu tư Nước ngoài

Mục tiêu của sự thay đổi dự kiến	Các phương án Dự kiến	Tác động dự kiến của sự thay đổi dự kiến			
		Các lợi ích dự kiến	Chi phí	Phân bổ tác động	T. tất các quan tâm cơ bản của qu. trình th. văn
Vấn đề. Cơ chế cấp phép đầu tư tạo cơ hội cho tham nhũng và không khuyến khích đầu tư. Mục tiêu. Giảm chi phí trung bình liên quan tới việc cấp phép đầu tư nước ngoài xuống mức ngang bằng với các nước trong khu vực Đông Nam Á	1. “Không làm gì”	Không có lợi ích	Tiếp tục làm giảm tính cạnh tranh. Tăng trưởng việc làm và đầu tư ở mức thấp hơn mức tối ưu.	Hầu hết các chi phí cấp phép đều là cố định và ảnh hưởng tới các nhà đầu tư nhỏ (cụ thể là các nhà đầu tư có khả năng đầu tư ở khu vực nông thôn và các ngành đòi hỏi nhiều lao động). Điều này làm giảm sự phát triển cân bằng và tạo lao động.	Quá trình tham vấn giữa Chính phủ và khu vực tư nhân đã chứng minh rằng “không làm gì” có thể làm giảm mức đầu tư nước ngoài (đặc biệt là đối với các dự án nhỏ) do quy trình cấp phép và khuyến khích đầu tư nước ngoài tại các nước khu vực đang được đơn giản hoá.
	2. Thay thế hệ thống cấp phép đầu tư nước ngoài bằng một hệ thống đăng ký kinh doanh áp dụng chung cho các thành phần kinh tế, qua đó các dự án đầu tư chỉ phải hoàn thiện các thủ tục đơn giản và minh bạch.	Giảm chi phí và và rủi ro trong việc xin giấy phép đầu tư (x%: tham khảo Phụ lục x): Điều này sẽ góp phần khuyến khích tăng đầu tư và việc làm, giảm tham nhũng, tăng năng suất, và giảm chi phí hành chính công.	Không có thêm chi phí đối với doanh nghiệp hoặc người tiêu dùng. Chi phí hành chính tối thiểu nhằm thiết lập thủ tục mới và cải thiện hệ thống đăng ký kinh doanh quốc gia.	Cải cách sẽ đảm bảo đầu tư cân bằng hơn và tạo việc làm: điều này sẽ có ảnh hưởng tích cực tới nỗ lực xóa đói, giảm nghèo.	
	3. Loại bỏ yêu cầu về đăng ký đầu tư nước ngoài.	Loại bỏ tất cả các chi phí về cấp phép. Điều này sẽ góp phần khuyến khích đầu tư ở mức cao hơn và tăng khả năng tạo việc làm	Thiếu thông tin về doanh nghiệp có thể làm hạn chế các giao dịch thương mại. Thiếu công cụ để giám sát đầu tư nước ngoài.		Không được xem xét do được coi là một phương án không khả thi về mặt chính trị trong giai đoạn hiện tại.

Bước 2: Xây dựng một Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA) Sơ bộ và Kế hoạch Tham vấn Ý kiến

Sau khi cơ quan chính phủ quyết định tiến hành triển khai đề xuất cải cách, bước tiếp theo là chuẩn bị tài liệu cơ sở cho quá trình tham vấn và thu thập số liệu. Một nhiệm vụ cơ bản là xây dựng Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật ban đầu thành báo cáo sơ bộ và sử dụng đó là tài liệu cơ sở cho quá trình tham vấn ý kiến với công chúng và các cuộc trao đổi ý kiến liên bộ. Kế hoạch tham vấn ý kiến cũng cần được xây dựng trong giai đoạn này.

Chuẩn bị Báo cáo Sơ bộ Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật

Việc chuẩn bị cho báo cáo này đòi hỏi phải có sự tham vấn một cách không chính thức với nhiều đối tượng liên quan (doanh nghiệp, người tiêu dùng, các cơ quan chính phủ khác) ở quy mô rộng rãi hơn so với bước 1. Báo cáo này cần bao gồm các thông tin chi tiết hơn về dự báo chi phí và lợi ích và về các phương án lựa chọn, các vấn đề thực hiện, giám sát thực hiện. Cũng cần mô tả chi tiết về các thông tin còn thiếu và xây dựng một kế hoạch hành động nhằm xác định rõ các công cụ thu thập số liệu (ví dụ như nghiên cứu điển hình hoặc khảo sát). Điều đặc biệt quan trọng là báo cáo sơ bộ này cần có một kế hoạch cụ thể về quá trình tham vấn. Các nhà phân tích sẽ dành một phần lớn thời gian cho việc thảo luận, thu thập số liệu và viết báo cáo.

Kế hoạch tham vấn ý kiến cần được thực hiện ngay từ đầu của quá trình Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật. Nó phải được lập thành kế hoạch chi tiết và thể hiện trong báo cáo sơ bộ. Kế hoạch tham vấn ý kiến cần xác định được các chuyên gia, các đối tượng, các nhóm doanh nghiệp và cộng đồng cần được tham khảo ý kiến trong quá trình Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật. Tùy htoe bản chất của sự thay đổi dự kiến, có thể tiến hành tham khảo riêng rẽ với các tiểu nhóm khác nhau (ví dụ như hộ gia đình, doanh nghiệp nhỏ và vừa, và/ hoặc nhà nhập khẩu, xuất khẩu, và/ hoặc các doanh nghiệp cung cấp cho thị trường địa phương).

Kế hoạch tham vấn ý kiến cần phản ánh được cả nhu cầu thông tin, và nhu cầu xây dựng được sự hỗ trợ của công chúng đối với sự thay đổi. Nội dung cũng như quy mô của kế hoạch tham vấn rất khác nhau giữa các đánh giá dự báo khác nhau. Kế hoạch tham vấn cần đảm bảo được tính linh hoạt và qua đó có thể dễ dàng điều chỉnh để đáp ứng được các nhu cầu thông tin mới, phát hiện mới, hoặc sự thay đổi về mối quan tâm của công chúng.

Hộp: Nội dung của Một Báo cáo Sơ bộ về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật

Báo cáo Sơ bộ về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật cần dựa trên báo cáo ban đầu và theo một cấu trúc tương tự, song chi tiết hơn về nội dung. Báo cáo sơ bộ sẽ cung cấp các thông tin về:

- Nêu rõ được vấn đề cần xử lý và lý do nảy sinh vấn đề.
- Thảo luận thất bại của thị trường dự kiến được sử lý. Điều gì sẽ xảy ra nếu như vấn đề không được xử lý?
- Nhận biết các nhóm đối tượng bị ảnh hưởng bởi vấn đề, đặc biệt là các cộng đồng doanh nghiệp bị ảnh hưởng. Sử dụng các ví dụ thực tế, số liệu định tính để chứng minh.
- Đây là mục tiêu chính sách ở cấp cao cần phải đạt được?
- Mô tả tóm tắt các nghiên cứu, chính sách, quy chế hiện tại liên quan tới vấn đề đang được giải quyết. Mô tả trách nhiệm của các cơ quan hữu quan.
- Các phương án sử dụng văn bản pháp luật hoặc không sử dụng, bao gồm cả phương án “không làm gì”.
- Thảo luận các chi phí, lợi ích và các tác động của từng phương án, bao gồm các tác động về thị trường và tới sự cạnh tranh.
- Lưu ý các vấn đề liên quan tới thực hiện, chi phí thực hiện
- Bao gồm một kế hoạch tham vấn ý kiến ban đầu
- Nhận biết nhu cầu thông tin cần bổ sung.
- Kế hoạch tham vấn

Bước 3: Tham khảo Ý kiến các Đối tượng Khác nhau và Thu thập Số liệu

Như đã nêu ở trên, quá trình tham vấn ý kiến các đối tượng khác nhau cần được coi là một quá trình liên tục. Tuy nhiên, cũng có một giai đoạn mang tính quan trọng, đó là quá trình tham vấn chính thức. Mục tiêu chính của giai đoạn này là:

- Thu thập thông tin nhằm cải thiện phân tích lợi ích chi phí;
- Xây dựng một nhóm ủng hộ đề xuất cải cách và thực hiện quy định mới; và
- Tăng cường trách nhiệm của nhóm chuyên gia Đánh giá Dự báo Tác Động Pháp luật (RIA) (tham vấn ý kiến sẽ có tác dụng vì góp phần thông báo cho công chúng về kế hoạch của cơ quan nhà nước về thay đổi dự kiến).

Quá trình Tham vấn

Quá trình tham vấn ý kiến của Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật sẽ vận hành theo hai cách. Báo cáo đánh giá sơ bộ sẽ đưa ra cơ cấu cho quá trình tham vấn; trong khi đó quá trình tham vấn sẽ cung cấp thông tin cần thiết cho việc hình thành một báo cáo cuối cùng về dự báo tác động. Quá trình này sẽ góp phần đảm bảo rằng các nhóm lợi ích sẽ nắm được các phương án chính sách đang được xem xét, và chi phí cũng như lợi ích của từng phương án. Nhìn chung, quá trình sẽ cung cấp cho các đối tượng cơ hội nhằm đóng góp cho việc hình thành chính sách, và do đó có thể góp phần tạo dựng được sự ủng hộ của công chúng đối với đề xuất cải cách. Nói cách khác, quá trình tham vấn, thu thập thông tin, và hình thành sự ủng hộ của một công chúng có quan hệ chặt chẽ với nhau. Các đối tượng khác nhau, các quan chức, các chuyên gia và công chúng sẽ sẵn sàng ủng hộ cải cách hơn nếu như họ thấy rằng quan điểm của họ được xem xét và tính đến.

Để tham vấn ý kiến có hiệu quả, cần tiến hành lập kế hoạch một cách cẩn trọng. Đồng thời cần:

- Tránh tiến hành tham vấn trong các giai đoạn như gần Tết, và các kỳ nghỉ hè quốc gia khác.
- Công bố tài liệu trên báo chí hoặc trên trang web.
- Tổ chức công tác tham vấn tại một số địa điểm khác nhau nhằm đảm bảo rằng nhiều nhóm lợi ích khác nhau được tham khảo ý kiến. (Tổ chức dưới hình thức các buổi họp nhỏ và không chính thức, hoặc thảo luận chính thức với công chúng tùy theo từng hoàn cảnh và tùy theo mức độ quan tâm của công chúng đối với vấn đề).

- Mời các đối tượng khác nhau đóng góp ý kiến bằng văn bản cho tài liệu của quá trình tham vấn (báo cáo Đánh giá Dự báo Tác Động Pháp luật sơ bộ và dự thảo văn bản pháp luật).
- Cho phép các đối tượng đủ thời gian (ít nhất là hai tháng) để chuẩn bị ý kiến đóng góp bằng văn bản.
- Công bố các ý kiến đóng góp và giải thích rõ là sẽ đáp ứng các quan ngại bằng cách nào (trên báo hoặc trên một trang web). Thay đổi và điều chỉnh văn bản pháp luật dự thảo trên cơ sở ý kiến đóng góp của quá trình tham vấn. Những thay đổi đối với đề xuất do kết quả của quá trình tham vấn sẽ được tóm tắt trong báo cáo Đánh giá Dự báo Tác Động Pháp luật cuối cùng.
- Chỉ định một cơ quan nhằm tư vấn trong suốt quá trình thực hiện RIA.

Một số Thông lệ Ưu việt trong Quá trình Tham vấn Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật

Tổ chức tham vấn ý kiến trong Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật không luôn luôn là một tiến trình dễ dàng. Nhiều đối tượng có ít kinh nghiệm hoặc hiểu biết về các chi tiết trong chính sách và văn bản pháp luật của chính phủ. Họ cũng tỏ ra quan ngại về việc thông tin của họ cung cấp sẽ được sử dụng ra sao. Một số nhóm có thể tỏ ra không tin tưởng đối với chính phủ hoặc đối với một số bộ, ngành. Các tài liệu tham khảo cần phải đáp ứng được các quan tâm của phía doanh nghiệp và cần tránh sử dụng các thuật ngữ hành chính, kinh tế và pháp luật. Các biện pháp nhằm tạo dựng lòng tin (ví dụ như cung cấp thông tin và thảo luận trên báo chí về kinh tế và kinh doanh) có thể góp phần đảm bảo các nhóm cảm thấy thoải mái hơn khi tham gia tham vấn.

Trong những năm gần đây, OECD đã ấn hành một nghiên cứu hết sức có giá trị về quá trình cải cách pháp lý, trong đó có bao gồm các thông lệ ưu việt về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA) và về việc sử dụng công cụ tham vấn ý kiến trong quá trình này.³ Những thông lệ ưu việt có thể được tóm tắt như ở dưới đây. Một số bài học kinh nghiệm có thể áp dụng ở Việt Nam bao gồm:

- Quá trình tham vấn cần được bắt đầu sớm.
- Tham vấn cần được duy trì trong toàn bộ quá trình Đánh giá Dự báo Tác Động Pháp luật và được cấu trúc dưới hình thức đối thoại liên tục (không chỉ tập trung vào một buổi họp duy nhất).

³ OECD (1999), Phân tích Tác động Pháp lý: Thông lệ Ưu việt tại các nước Thành viên OECD, OECD, Paris.

- Các cán bộ nghiên cứu đánh giá tác động cần tích cực chủ động trong việc tìm kiếm những người và nhóm đối tượng phù hợp cho quá trình tham vấn ý kiến.
- Quá trình tham vấn cần rõ ràng, minh bạch. Chi tiết đầu đủ của quá trình tham vấn cần được công bố, trên cả báo chí kinh tế, kinh doanh và trong báo cáo Đánh giá Dự báo Tác Động Pháp luật cuối cùng (tham khảo phần dưới đây).

Mô tả quá trình tham vấn ý kiến trong Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật cuối cùng

Báo cáo cuối cùng cần bao gồm các chi tiết về những đối tượng được tham vấn, ý kiến chính của họ và các nội dung đã được thống nhất và còn tồn tại sự khác biệt. Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật cuối cùng cần bao gồm các thông tin về quá trình tham vấn với các cơ quan chính thức. Trong trường hợp tham vấn ý kiến hạn chế, báo cáo cuối cùng cần ghi rõ là các hoạt động tham vấn chi tiết đã không được thực hiện. Báo cáo cuối cùng cần mô tả tóm tắt về quá trình tham vấn đã có ảnh hưởng thế nào tới kết quả và khuyến nghị cuối cùng.

Hộp: Tham vấn Ý kiến: Thông lệ Quốc tế Ưu việt

Thông nhất và linh hoạt

- Chương trình tham vấn cần phải linh hoạt để có thể được sử dụng trong các hoàn cảnh khác nhau đồng thời phải đảm bảo các tiêu chuẩn tối thiểu nhằm đảm bảo tính thống nhất và tính đáng tin cậy của toàn bộ quá trình.
- Các tiêu chuẩn tối thiểu sẽ cho phép các bên đánh giá liệu quá trình tham vấn đã được thực hiện một cách đúng đắn hay chưa, đồng thời đưa ra các hướng dẫn cho cơ quan soạn thảo.
- Sử dụng một loạt các phương pháp tiếp cận và chiến lược khác nhau sẽ cho phép tiếp cận tới nhiều bên liên quan và tối đa hoá hiệu quả của quá trình thu thập thông tin.

Quá trình tham vấn phải kịp thời, không thiên vị, thực hiện rộng rãi và liên tục

- Tham vấn sớm sẽ góp phần nhận biết được giải pháp chính sách tối ưu.
- Tham vấn ý kiến sẽ hiệu quả nhất khi thông tin được cung cấp sớm. Các tài liệu tham vấn cần xác định và thể hiện rõ ràng mục tiêu của chính sách và các phương án khác nhau.
- Cung cấp đánh giá tác động ban đầu cho công chúng sẽ góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình đối thoại.
- Tối đa hoá sự tham gia (khuyến khích sự tham gia của các nhóm lợi ích khác song chưa có tổ chức chặt chẽ), giảm thiểu sự tùy ý trong việc quyết định ai sẽ tham gia, và cung cấp thông tin rộng rãi bằng cách:
 - sử dụng các công cụ thông tin tiên tiến, bao gồm công nghệ thông tin và báo chí;
 - dự thảo theo một ngôn ngữ dễ hiểu và theo một định dạng dễ đọc cho người đọc; và
 - Thể hiện rõ các vấn đề chính và ý nghĩa của chúng đối với các tác nhân chính.
- Xây dựng mô hình đối thoại liên tục sẽ góp phần nâng cao lợi ích từ quá trình tham vấn.

Minh bạch và giải thích kịp thời

- Một chính sách tham vấn có hệ thống sẽ cho phép công chúng hiểu rõ về cơ hội mà của quá trình tham vấn ý kiến. Tham vấn ý kiến sẽ hiệu quả hơn nếu như bên tổ chức:
 - Làm rõ được tại sao các thông tin đó lại là cần thiết;
 - Giải thích được quá trình ra quyết định và cơ hội của việc tham gia;
 - Đảm bảo rằng các ý kiến của công chúng được cân nhắc và xem xét; và
 - Giải thích đầy đủ và kịp thời đối với bình luận của công chúng

Một thói quen tham vấn ý kiến có thể trở thành một phần của văn hoá hành chính

- Công tác tham vấn chính sách phải có được sự ủng hộ rõ ràng từ cấp cao, và phải được tăng cường qua công tác đào tạo cán bộ, các hình thức khuyến khích và nguồn lực bổ sung.
- Theo dõi, đánh giá thường xuyên và cải thiện các hình thức tham vấn có ý nghĩa quan trọng.

Nguồn: Tóm tắt từ OECD, 2002. tr. 162-5.

Bước 4: Thu thập Số liệu, Phân tích và Thảo luận Kết quả

Giới thiệu

Đây là bước phân tích chính của Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật. Các lợi ích, chi phí và tác động tiềm năng đối với các đối tượng của từng phương án – bao gồm cả phương án “không làm gì” – đều phải được phân tích. Mục tiêu chính của quá trình phân tích này là xác định liệu các lợi ích của các phương án chính sách có lớn hơn các chi phí liên quan hay không.

Các phân tích này phải đủ sâu để thông báo cho các nhà ra quyết định, song cũng cần phải (i) phù hợp với tác động tiềm năng của cải cách, và (ii) phù hợp với trình độ, nguồn lực và thông tin hiện có của tổ chức tiến hành Đánh giá.

Cần định lượng hoá các chi phí và lợi ích trong các trường hợp có thể. Việc đánh giá cần đầy đủ, bao gồm cả chi phí và lợi ích kinh tế, chi phí an toàn, y tế, môi trường, xã hội. Cũng cần xác định mức độ yêu cầu về thực hiện văn bản pháp luật đó khi đánh giá lợi ích tiềm năng.

Hộp: Cần Cân trọng

Đánh giá lợi ích chi phí của một cải cách pháp luật thường là rất khó khăn. Có thể áp dụng nhiều phương pháp song không có một phương pháp nào là hoàn hảo. Bên cạnh các vấn đề về phương pháp luận là sự hạn chế về thông tin, dữ liệu cần thiết nhằm đánh giá giá trị tiền tệ của các tác động pháp luật. Các lợi ích dự kiến có thể bị đánh giá thiên vị hơn và cải cách dự kiến có thể sẽ được đánh giá một cách lạc quan.

Lợi ích chính của Đánh giá Dự báo Tác Động Pháp luật là việc tiến hành một quá trình tư duy và tham vấn có cấu trúc chặt chẽ. Cần chú ý tới việc tổ chức thực hiện tốt quá trình này và đảm bảo rằng tập trung các nguồn lực cần thiết cho vấn đề chính. Nguồn lực hạn chế không nên được dành cho các phương pháp luận phức tạp. Điều này đặc biệt có ý nghĩa tại Việt Nam do nguồn lực của các cơ quan nhà nước là rất hạn chế.

Tổng quan về Phương pháp Đánh giá Kinh tế

Đánh giá kinh tế bao gồm một quá trình đánh giá có hệ thống các lợi ích và chi phí của các phương án lựa chọn nhằm đạt được mục tiêu. Có thể lựa chọn áp dụng một số phương pháp khác nhau tùy thuộc vào bản chất của vấn đề. Các điểm lợi và bất lợi của ba phương pháp chính được mô tả như dưới đây.

Bảng: Các Phương pháp Phân tích Kinh tế chính trong Đánh giá Dự báo Tác Động Pháp luật

Phương pháp	Mô tả	Điểm lợi	Điểm bất lợi
Phân tích rủi ro	Đánh giá định lượng về mức độ rủi ro của đề xuất cải cách	Đưa ra một số chỉ số đánh giá liệu đề xuất cải cách có thể sẽ có hiệu quả hay không nhằm giảm bớt rủi ro. Thừa nhận tính chất trao đổi bù trừ trong các chính sách liên quan tới rủi ro.	Chi phí của việc giảm chi phí và các tác động không liên quan tới rủi ro không được xem xét. Các tác động về rủi ro có thể đa dạng và không tương xứng.
Phân tích lợi ích – chi phí	Liên quan tới việc nhận biết và tính toán tất cả các loại hình chi phí và lợi ích. Một tiêu chí quan trọng là lợi ích phải lớn hơn chi phí, và khi đó thì đề xuất cải cách là nên thực hiện.	Phản ánh được các tác động bất lợi và thuận lợi của một đề xuất từ quan điểm toàn xã hội. Xử lý liệu đề xuất có mang lại lợi ích cho toàn xã hội hay không.	Một số cấu phần lợi ích và chi phí có thể không được đo lường, tính toán và không được đưa vào trong đánh giá. Tiêu chí này có thể kém thuyết phục nếu như các tác động mang tính phân bổ (distributional impacts) cao.
Phân tích về tính tiết kiệm chi phí	Liên quan tới việc tính toán chi phí theo đơn vị lợi ích đối với từng đề xuất.	Loại bỏ các đề xuất có chi phí cao ra khỏi danh sách được xem xét	Không giải quyết được vấn đề lựa chọn phương án mang lại lợi ích tối ưu.
	Một đề xuất có thể mang lại cùng một mức lợi ích với mức chi phí thấp nhất so với các phương án khác sẽ được lựa chọn.	Đưa ra một chỉ số về tính hiệu quả tương đối của đề xuất về phương diện tạo ra lợi ích.	Không giải quyết được vấn đề liệu một đề xuất đó sẽ mang lại lợi ích thuần cho xã hội hay không. Các tiêu chí thường không bao quát hết khi các lợi ích khác nhau bởi các đề xuất cải cách khác nhau.

Nguồn: Hội đồng Chính phủ Australia (2004): Nguyên tắc và Hướng dẫn về Xác định Tiêu chuẩn Quốc gia và Hành động Pháp luật của Hội đồng Bộ trưởng và các Cơ quan Xác định Tiêu chuẩn.

Phân tích Rủi ro

Phân tích rủi ro được sử dụng nhằm trả lời các câu hỏi quan trọng ban đầu về việc có cần phải tiến hành quản lý bằng văn bản pháp luật đối với một vấn đề nào đó hay không. Phân tích rủi ro sẽ liên quan tới: đánh giá mức độ rủi ro của vấn đề; khả năng giảm thiểu rủi ro của từng phương án; và xem liệu các biện pháp dự kiến là hiệu quả nhất nhằm xử lý vấn đề hay không. Đánh giá rủi ro thường được sử dụng cùng với các phương pháp mang tính định tính khác.

Phân tích rủi ro đặc biệt có ý nghĩa khi phân tích các văn bản nhằm giảm thiểu rủi ro và thường được sử dụng nhằm đánh giá các văn bản pháp luật về y tế và an toàn. Đánh giá rủi ro thường có quy mô hạn chế hơn so với các phân tích lợi ích – chi phí hay phân tích hiệu quả chi phí. Thay vì chỉ tập trung vào các giá trị tiền tệ và lợi ích của việc giảm thiểu rủi ro, phân tích rủi ro tập trung trực tiếp vào tác động của văn bản đó đối với rủi ro. Phân tích rủi ro có thể được đưa vào các phân tích về lợi ích và chi phí và về tính hiệu quả chi phí bằng cách nhân chi phí và lợi ích với hệ số xác suất của lợi ích và chi phí dự kiến được tính bằng giá trị tiền tệ.

Phân tích Lợi ích Chi phí

Phương pháp phân tích lợi ích chi phí giúp định lượng hoá các chi phí và lợi ích cơ bản thành giá trị tiền tệ. Phương pháp này cho phép so sánh các phương án về phương diện lợi ích (hoặc chi phí) xã hội ròng của chúng, qua đó góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình đánh giá và ra quyết định. Khi có thể, nên tiến hành các phân tích về lợi ích và chi phí hơn là phân tích về tính hiệu quả của chi phí.

Một vấn đề của phương pháp này là những khó khăn nảy sinh khi tiến hành đánh giá lợi ích và chi phí trong bối cảnh không có giá thị trường (ví dụ như giá trị thị trường của việc cứu sống mạng con người). Phân tích lợi ích chi phí thường được sử dụng cùng với các phương pháp khác ví dụ như phân bổ chi phí lợi ích và chi phí, do tác động không thể đánh giá được theo giá trị tiền tệ.

Phân tích hiệu quả chi phí

Phân tích hiệu quả chi phí khác với phân tích lợi ích chi phí ở chỗ lợi ích được thể hiện bằng đơn vị vật chất hơn là bằng giá trị tiền tệ. Nó góp phần so sánh chi phí của các phương án khác nhau mà cùng mang lại một kết quả. Phương pháp này có tác dụng khi không thể đánh giá được lợi ích của một số cải cách theo giá trị tiền tệ.

Phân tích hiệu quả chi phí đặc biệt có ý nghĩa trong một số lĩnh vực (ví dụ như y tế, an toàn giao thông, bảo vệ môi trường và giáo dục) trong đó có thể xác định lợi ích một cách dễ dàng hơn là định lượng chúng. Ví dụ, sẽ dễ dàng hơn nếu đánh giá số lượng người được cứu sống nhờ việc áp dụng một văn bản pháp luật nào đó hơn là xác định giá trị tiền tệ của những mạng sống này.

Phương pháp này cũng có một số hạn chế. Thứ nhất, nó chỉ tập chung vào một loại lợi ích duy nhất và bỏ qua các lợi ích khác. Bởi vậy, lợi ích được lựa chọn và đánh giá phải là lợi ích mang tính chi phối, và phải liên quan trực tiếp tới mục tiêu chính sách. Thứ hai, không giống như phân tích lợi ích chi phí, phân tích hiệu quả chi phí không đưa ra kết quả là liệu xã hội có thể được hưởng lợi ích thuần từ việc áp dụng đề xuất pháp luật đó hay không.

Xác định Nhu cầu Thông tin và Dữ liệu

Các nhu cầu về thông tin và số liệu cần phải được xác định bởi bản chất của vấn đề; phương pháp tiếp cận nhằm đánh giá tác động pháp luật; nguồn lực hiện có cho quá trình đánh giá. Nếu như các phân tích ban đầu thấy rằng một phương án có lợi ích xã hội thuần rõ ràng là lớn hơn các phương án còn lại, có lẽ không cần thiết phải tiêu tốn nhiều nguồn lực cho việc xác định rõ ràng mức độ của lợi ích đó.

Do những hạn chế về nguồn lực và thời gian để tiến hành một Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật tại Việt Nam, hầu hết các thông tin cần thu thập là xuất phát từ quá trình tham vấn ý kiến. Khi đánh giá tác động đối với các doanh nghiệp, phương pháp hiệu quả nhất về phương diện chi phí là xây dựng các ví dụ điển hình của một số doanh nghiệp điển hình (ví dụ như doanh nghiệp nhỏ, vừa và lớn) và ước lượng chi phí và lợi ích từ phân tích này. Trong các trường hợp khác, có thể cần tiến hành khảo sát chính thức đối với một số các doanh nghiệp. Đây là các quyết định mà các nhà đánh giá, phân tích cần đưa ra trong quá trình thực hiện.

Hầu hết cá nhu cầu về thông tin cần phải được xác định trong giai đoạn này. Quá trình tham vấn ý kiến cung cấp cơ hội (và thường là duy nhất) cho việc thu thập các thông tin và dữ liệu cơ sở ban đầu.

Bước 5: Xây dựng Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật Đầy đủ

Hoạt động chính của giai đoạn này là xây dựng báo cáo đầy đủ về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật. Phần này giới thiệu cấu trúc của một báo cáo đầy đủ và các vấn đề chính cần phải được xử lý trong mỗi phần của báo cáo.

Giới thiệu

- Tên của cải cách dự kiến và các văn bản pháp luật liên quan. Đưa vào trong ngoặc đơn tên chung (nếu có) của đề xuất.
- Mô tả tóm tắt (1 –2 câu) về bản chất cải cách dự kiến
- Mô tả mức độ phê duyệt cần thiết để đề xuất có thể được thực hiện.
- Mô tả hiện trạng của các sang kiến cải cách dự kiến và các nghiên cứu trước về vấn đề này

Mô tả quá trình Tham vấn ý kiến

Mô tả quá trình tham vấn ý kiến. Các hoạt động tham vấn ý kiến chính thức/ không chính thức cung cấp các thông tin có giá trị về đề xuất chính sách, bao gồm cả các phương án thay thế, chi phí và lợi ích tiềm tàng và rủi ro có thể. Đưa ra một mô tả rõ ràng về quá trình tham vấn ý kiến sẽ làm tăng độ tin cậy của các phát hiện đưa ra trong báo cáo.

Mục đích và bản chất của đề xuất thay đổi pháp luật dự kiến

Mô tả Vấn đề: Đây là vấn đề đang được xử lý? Tại sao vấn đề này lại nảy sinh? Xác định các nhóm bị ảnh hưởng bởi vấn đề trên. Đưa các ví dụ thực tế và số liệu khi có thể. Tại sao hành động pháp lý đó lại được xem xét?

Đánh giá các hoạt động trước đó. Mô tả và tóm tắt nội dung các nghiên cứu, chính sách, văn bản pháp luật hoặc các hoạt động khác hiện có nhằm giải quyết vấn đề. Mô tả trách nhiệm thể chế về việc giải quyết vấn đề.

Cơ sở Kinh tế, Xã hội, và/ hoặc Môi trường cho cải cách này: Văn bản pháp luật nhằm xử lý thất bại thị trường⁴ nào? Cơ sở kinh tế sẽ không chắc chắn nếu như không có bằng chứng về sự thất bại của thị trường. Điều gì sẽ xảy ra nếu như vấn đề không được giải quyết? Liệu vấn đề sẽ tiếp tục với tốc độ như hiện tại hay sẽ trở nên tồi tệ hơn?

⁴ Thất bại của thị trường có thể diễn ra khi: không có sự cạnh tranh hoàn hảo, điều kiện ngoại cảnh; hàng hóa công cộng và thông tin không hoàn hảo hoặc quá đắt đỏ.

Mục tiêu của hành động pháp lý: Mục tiêu về phương diện pháp luật cần được ghi rõ và thể hiện được mối liên quan tới vấn đề, trong đó ghi rõ khung thời gian để đạt được mục tiêu. Các mục tiêu về pháp luật phải ghi rõ các mục tiêu nhóm kết quả, tiêu chuẩn cần đạt được để giải quyết vấn đề. Mục tiêu của văn bản pháp luật cần phải được ghi rõ nhằm xác định kết quả dự kiến của nó.

Mô tả văn bản pháp luật và các phương án: Mô tả văn bản pháp luật dự kiến và các phương án khác ở mức đủ các chi tiết cần thiết để có thể so sánh trong các phần còn lại của báo cáo. Một trong các phương án đưa ra cần phải có phương án “không làm gì”.

Đánh giá các Phương án Lựa chọn Nhằm Giải quyết Vấn đề

Danh sách của một loạt các phương án

- Bao gồm danh sách các phương án lựa chọn (ít nhất là ba) trong báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật sơ bộ.
- Đưa phương án “không làm gì” để đưa ra tiêu chí so sánh với các phương án khác. Điều này sẽ góp phần làm rõ tác động của việc không làm gì.
- Xem xét các phương án về việc ban hành văn bản pháp luật.
- Đưa các đánh giá chi tiết về các phương án lựa chọn trong báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật sơ bộ. Cần tiến hành ở mức tối thiểu phải đưa ra phương án “không làm gì” và một phương án khác. Trong các trường hợp có thể, cần đưa ra các phương án khác nhau về văn bản pháp luật.
- Giải thích tại sao các phương án bị loại bỏ trong báo cáo cuối cùng.

Đánh giá tóm tắt rủi ro của từng phương án

- Ghi chú và mô tả rủi ro của từng phương án. Phân tích rủi ro cần bao gồm cả phân tích về các tác động không mong muốn song vẫn có thể xảy ra.
- Tác động tiêu cực của rủi ro là gì? Liệu việc thực hiện mục tiêu của chính sách có bị rủi ro hay không?
- Mô tả lại các rủi ro thực hiện (đối với từng phương án), rút ra bài học kinh nghiệm cho các sang kiến chính sách tương tự.
- Thảo luận phương thức làm giảm thiểu rủi ro.

Thực hiện và tuân thủ

Văn bản pháp luật sẽ không thể tự động đạt được sự tuân thủ đầy đủ. Các vấn đề về tuân thủ và triển khai thực hiện văn bản pháp luật cũng ảnh hưởng tới phương án lựa chọn. Trong khi thảo luận chi tiết về chiến lược thực hiện dự kiến, cần lưu ý tới mức độ và các vấn đề liên quan tới thực hiện (và chi phí liên quan) và coi đó là một thông tin phân tích về lợi ích kinh tế cho việc lựa chọn các phương án.

Phân tích Kinh tế của các Phương án Khả thi

Đây là phần phân tích chính của báo cáo đầy đủ của Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật. Các lợi ích và chi phí tiềm năng của từng phương án, bao gồm cả phương án “không làm gì” cần được thể hiện đầy đủ. Các phân tích trong phần này sẽ góp phần xác định liệu lợi ích từ một phương án chính sách sẽ lớn hơn chi phí không và cần phải đưa ra bằng chứng để chứng minh cho các khuyến nghị về chính sách. Trong trường hợp có thể, cần định lượng hóa lợi ích và chi phí đó. Nội dung đánh giá các phương pháp tiếp cận được trình bày ở phần trên.

Như đã đề cập ở phần trên, quy mô và độ sâu của một Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật cần phải đủ để cho các nhà ra quyết định quyết định về nội dung cải cách. Tuy nhiên, nó cũng cần phải (i) tương xứng với tác động tiềm năng của cải cách dự kiến, và (ii) phù hợp với trình độ chuyên môn, nguồn lực và thông tin hiện có của đơn vị chịu trách nhiệm tiến hành Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật.

Cũng cần áp dụng các nguyên tắc cơ bản đó cho các Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật một phần, sơ bộ và đầy đủ. Tài liệu cần phải được trình bày một cách rõ ràng và không mang tính quá kỹ thuật để các nhà xây dựng chính sách có thể hiểu được. Các phân tích kỹ thuật tương ứng cần phải được đưa vào phần phụ lục của báo cáo. Phần này sẽ có ba tiểu phần nhỏ:

- Lĩnh vực và nhóm bị ảnh hưởng
- Phân tích lợi ích và chi phí (của từng phương án)
- Độ nhạy cảm đối với từng giả định
- Tóm tắt về chi phí và lợi ích (của từng phương án).

Các ngành và nhóm bị ảnh hưởng

Phần này cần mô tả các nhóm trong xã hội bị ảnh hưởng bởi cải cách dự kiến. Những hoạt động tham vấn ý kiến ban đầu sẽ giúp xác định những nhóm bị ảnh hưởng (tích cực hoặc tiêu cực). Cần phải lưu ý đến tác động của cải cách dự kiến đối với:

- Doanh nghiệp. Xem xét tác động đối với từng loại hình doanh nghiệp theo quy mô, vị trí địa lý (nông thôn hay thành thị), và theo ngành nếu phù hợp.

- Người tiêu dung và cộng đồng theo nghĩa rộng hơn
- Các tổ chức phi chính phủ, doanh nghiệp và hiệp hội
- Các nhóm xã hội, sắc tộc – bao gồm cả người thiểu số, giới, lứa tuổi, sức khỏe và thu nhập. Các đề xuất cải cách có thể có thể có ảnh hưởng tới người tàn tật, tới những người sống tại các vùng khác nhau hoặc tại khu vực nông thôn.
- Các sở ban ngành của chính phủ, ngân sách và cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm thực hiện và triển khai đề án cải cách.

Phân tích lợi ích và chi phí

- Mô tả lợi ích và chi phí của từng phương án, bao gồm cả phương án “không làm gì”.
- Bao gồm các phi phí và lợi ích của phương án không làm gì.
- Đưa ra bản mô tả chi tiết về chi phí hành chính và chính sách liên quan trong phần dự báo tổng chi phí.
- Khi có thể đánh giá chính xác chi phí và lợi ích, cần xem xét phương án trình bày các kết quả dự kiến.
- Thừa nhận rằng việc tuân thủ toàn bộ 100% là điều không thể đối với cả chính sách hiện tại và chính sách đang được dự kiến. Ghi lại bất kỳ một chi phí và lợi ích bổ sung của việc cải thiện và nâng cao việc tuân thủ và thực hiện luật và chính sách hiện tại.
- Đánh giá những tác động mà rủi ro (được nhận biết trong quá trình phân tích rủi ro) đó mang lại về phương diện chi phí và lợi ích.
- Xác định và thảo luận các giả định chính, và đưa ra tài liệu tham khảo, nguồn số liệu cũng như phương pháp được sử dụng.

Việc mô tả chi phí và lợi ích cần thể hiện được quy mô, thời gian và xác suất của các tác động tích cực và tiêu cực. Chi phí và lợi ích cần phải được định lượng hóa ở mức cao nhất có thể, tốt nhất là có thể sử dụng giá trị tiền tệ, nhằm tính tổng các loại hình lợi ích và chi phí khác nhau nhằm xác định lợi ích kinh tế thuần. Tuy nhiên không phải lúc nào cũng có thể thực hiện được điều này, do vậy không nên lãng phí nguồn lực vào việc tiến hành các tính toán mà không có độ tin cậy cao. Hơn nữa, trong các có nhiều trường hợp các giá trị phi tiền tệ lại có ý nghĩa hơn (ví dụ như số lượng công ăn việc làm được tạo ra, số người được cứu sống, hoặc sự thay đổi về mức độ chất thải.).

Việc tính toán các ảnh hưởng vòng đầu (tác động trực tiếp) của các biện pháp cải cách dự kiến thường là đủ đối với hầu hết các Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật. Các tác động vòng hai về kinh tế vĩ mô có thể được ghi lại và trong

hầu hết các trường hợp là không cần phải định lượng chúng⁵. Bất kỳ một sự thay đổi mang tính khu vực hoặc ở quy mô rộng hơn đều phải được mô tả (ví dụ như giảm đầu tư và việc làm), và cần thảo luận các biện pháp nhằm giảm thiểu các rủi ro này. Cũng cần xác định những người được hưởng lợi và những người chịu thiệt thòi chính của cải cách dự kiến.

Hầu hết các lợi ích và chi phí đều diễn ra trong một số năm. Trong trường hợp các lợi ích và chi phí diễn ra trong giai đoạn nhiều hơn một năm, các chi phí và lợi ích này cần được tính toán theo giá trị hiện tại qua việc sử dụng Giá trị Hiện tại Ròng (NPV) (tham khảo Phụ lục 5). Cần có các kiến thức chuyên môn về kinh tế nhằm hỗ trợ triển khai công việc này.

Mức độ Nhạy cảm đối với một số Giả định

Cần đưa ra giả định nhằm đánh giá tác động của các phương án khác nhau. Các giả định chính cần được mô tả nổi bật và thử nghiệm nhằm xác định các rủi ro cụ thể hoặc các yếu tố chưa chắc chắn mà có thể ảnh hưởng tới chi phí và lợi ích. Cũng cần thảo luận tác động của việc nới lỏng các giả định chính. Cần xem xét việc phân tích độ nhạy cảm dưới hình thức ma trận trong đó nêu rõ các tác động của các thay đổi trong bối cảnh các giả định khác nhau.

Như đã trình bày ở trên, việc tự động tuân thủ một cách nghiêm ngặt toàn bộ là điều không hiện thực. Cần đưa ra một số thảo luận về mức độ trong phân tích lợi ích chi phí.

Tóm tắt lợi ích và chi phí

Trình bày tóm tắt các lợi ích và chi phí nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc so sánh lợi ích và chi phí của các phương án lựa chọn khác nhau. Các tóm tắt này bao gồm:

- Chi phí và lợi ích tăng thêm của các phương án dự kiến, so với phương án “không làm gì”.
- Mô tả các nhóm và/ hoặc lĩnh vực chính chịu ảnh hưởng của đề xuất thay đổi và tóm tắt các tác động phân bổ.
- Sử dụng các phương pháp tính toán như EIRR và NPV (khi có thể).

⁵ Các tác động đó có thể khó có thể dự tính được và do vậy chỉ mang tính suy đoán, và do vậy, nhiều khi nó chỉ đơn thuần thể hiện sự tái phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế mà không mang lại tác động kinh tế tổng thể.

Thực hiện và giám sát

Tuân thủ và tổ chức thực hiện

Việc triển khai thực hiện thường không được chú trọng trong các quá trình cải cách pháp lý. Một loạt các phương án thực hiện cần phải được phân tích nhằm xác định phương án tối ưu nhất. Trong báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật, cần xác định những nội dung sau:

- Việc thiết kế cơ chế triển khai sẽ có tác động đáng kể đối với việc đạt được mục tiêu về chính sách.
- Mức độ tuân thủ sẽ cao hơn nếu như việc tuân thủ là dễ dàng
- Chi phí tuân thủ sẽ thấp hơn so với việc phạt không tuân thủ.
- Các nhóm lợi ích đặc quyền sẽ tìm cách xác định các lỗ hổng của chính sách. Nhà phân tích cần xác định sớm các lỗ hổng đó.

Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật cần bao gồm phân tích về các vấn đề tuân thủ, thực hiện, bao gồm:

- Mức độ tuân thủ dự kiến đối với từng phương án lựa chọn;
- Lý do cho việc không tuân thủ;
- Cơ chế thực hiện đối với từng phương án;
- Chi phí đối với chính phủ cho từng phương án thực hiện;
- Chi phí cho doanh nghiệp và người tiêu dùng đối với từng phương án thực hiện;

Hiểu được lý do không tuân thủ có ý nghĩa quan trọng trong việc xây dựng một chính sách thực hiện tốt nhất. Danh sách 11 yếu tố quan trọng để đảm bảo khả năng tuân thủ đã được các cơ quan chính phủ Hà Lan đưa ra (tham khảo Phụ lục 6).

Triển khai Thực hiện và Phạt vi phạm

Các nỗ lực nhằm triển khai thực hiện cần tương xứng với mức độ nghiêm trọng của vấn đề và xác suất của việc không tuân thủ. Cần chú ý quan tâm sử dụng các biện pháp chế tài phi hình sự. Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật cần thảo luận các vấn đề về thực hiện, bao gồm:

- Chi phí dự kiến và tác động của các phương án triển khai khác nhau.

- Tóm tắt quá trình tham vấn với các cơ quan thực hiện và các tác nhân khác về vấn đề thực hiện.
- Mô tả các cơ chế thực hiện và phối hợp nhằm tạo điều kiện cho quá trình thực hiện
- Đánh giá các phương án về chế tài xử phạt nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình thực hiện

Cá hình thức chế tài xử phạt có thể bao gồm:

- Cảnh cáo;
- Công bố về vi phạm trước công chúng;
- Xử phạt;
- Tăng gánh nặng pháp lý (ví dụ như đòi hỏi yêu cầu báo cáo chặt chẽ hơn, thanh tra nhiều hơn).
- Xử phạt về giấy phép (ví dụ như tạm hoãn, thu hẹp phạm vi giấy phép); và
- Khởi tố hình sự.

Một hệ thống nhằm khuyến khích tự giác tuân thủ có thể bao gồm các khuyến khích như:

- Giảm bớt giấy phép cho doanh nghiệp có quá trình tuân thủ tốt;
- Cho phép các doanh nghiệp có tiền sử tuân thủ pháp luật tốt sử dụng một nhãn hiệu thể hiện sự tuân thủ cao này.
- Bồi hoàn cho việc sửa chữa những sai phạm không có ý hoặc khai báo tự giác
- Tuyên dương trước công chúng (ví dụ như phần thưởng).

Thực hiện

Đưa ra các bước chính nhằm thực hiện chính sách, và quy định chi tiết trách nhiệm thực hiện:

- Mô tả trách nhiệm thực hiện, đánh giá và ra quyết định. Xác định các chỉ số của việc thực hiện thành công
- Đặt ra ngày mục tiêu đối với các điểm quyết định chính và các mốc thời gian chính
- Mô tả các tác nhân tham gia vào quá trình thực hiện

- Đưa ra một chiến lược truyền thông ban đầu nhằm thông báo cho những người bị ảnh hưởng bởi sự thay đổi về chính sách (bao gồm cả những người chịu trách nhiệm thực hiện).

Giám sát

Cần xây dựng một hệ thống báo cáo và giám sát hiệu quả và hệ thống đó cần bao gồm:

- Cơ chế dự kiến cho việc giám sát thực hiện nhằm đo lường mức độ tuân thủ và tiến độ đạt được các mục tiêu về chính sách.
- Đảm bảo rằng các chỉ số giám sát phải Cụ thể (Specific), có thể đo lường được (Measurable), khả thi (Achievable), phù hợp (Relevant) và có xác định mốc thời gian (Time-bound) (SMART). Trong trường hợp có thể, những nội dung này phải được gắn kết với nguồn dữ liệu hiện có.
- Bao gồm cơ chế phản hồi nhằm nắm được các khiếu nại trong quá trình thực hiện.
- Xác định trách nhiệm và tần suất tiến hành báo cáo và giám sát.

Tóm tắt và Khuyến nghị

Đưa ra một tóm tắt về toàn bộ quá trình Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật và các phân tích, dẫn chứng đã được thực hiện. Đưa báo cáo tóm tắt về chi phí, lợi ích của các phương án lựa chọn. Trên cơ sở phân tích Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật, nêu rõ phương án nên lựa chọn và giải thích tại sao. Giải thích tóm tắt tại sao các phương án khác lại không được lựa chọn.

Bước 6: Phê duyệt Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật

Quá trình phê duyệt chính thức Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật và công bố báo cáo cần tuân thủ các thủ tục hành chính chính thức của Việt Nam.

Độ tin cậy của quá trình Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật sẽ được nâng cao nếu như người đứng đầu của một bộ (hoặc một cơ quan chính phủ tương ứng) thực hiện báo cáo ký giới thiệu bản báo cáo và chịu trách nhiệm về mặt nội dung, đồng thời công bố cho công chúng ngay sau khi hoàn thiện nghiên cứu.

PHỤ LỤC 1: Hướng dẫn của Vương quốc Anh về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật Ban đầu, Sơ bộ và Đầy đủ⁶

Quá trình RIA là một quá trình liên tục và bao gồm ba giai đoạn chính:

- Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật Ban đầu – Cần được hoàn thành sau khi có ý tưởng về chính sách
- Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật Sơ bộ - Được hoàn thành sau quá trình tham vấn ý kiến và phải được đưa vào tài liệu phục vụ cho quá trình tham vấn.
- Báo cáo toàn bộ - dựa trên cơ sở các thông tin và phân tích trong báo cáo sơ bộ và kết quả thu thập được từ quá trình tham vấn.

Trong quá trình thực hiện, cần tìm kiếm lời khuyên từ các chuyên gia (các nhà kinh tế, các luật sư và nhà khoa học) ngay từ giai đoạn đầu của tiến trình RIA. Có thể tiến hành ủy nhiệm tiến hành các nghiên cứu nhằm đánh giá dự báo tác động pháp luật.

Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật ban đầu

Đánh giá ban đầu cần nhằm mục đích thông báo và tốt nhất là đính kèm với tờ trình cho bộ trưởng để được phê duyệt. Nó cần phải bao hàm cả những tính toán tốt nhất trong phạm vi có thể về các rủi ro, lợi ích và chi phí có thể và sẽ giúp xác định những lĩnh vực đòi hỏi mức độ thông tin cao hơn.

Một Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật ban đầu cần:

- Mô tả chính sách các mục tiêu chính sách ở cấp cao – đầu là các mục tiêu mà bạn muốn chính sách của bạn đạt được
- Mô tả các vấn đề, và khi có thể, định lượng hóa phạm vi của vấn đề bạn đang muốn giải quyết
- Nhận biết các giải pháp sử dụng văn bản pháp luật và không sử dụng đến văn bản pháp luật, bao gồm cả phương án “không làm gì”
- Xem xét điểm lợi và bất lợi của từng phương án và sự phù hợp của chúng với từng lĩnh vực.
- Nhận biết những đối tượng bị ảnh hưởng, bao gồm khu vực doanh nghiệp và các nhóm mà có thể chịu các ảnh hưởng và tác động phân bố không đồng đều.

⁶ Nguồn: dựa theo <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/overview>

- Thể hiện những gì đã biết về chi phí và lợi ích
- Thể hiện rõ nét các tác động tiềm năng không mong muốn
- Tìm cách nhận biết các thị trường có thể bị ảnh hưởng và lưu ý theo dõi các vấn đề liên quan tới cạnh tranh
- Xem xét phương án đảm bảo khả năng tuân thủ và giám sát đánh giá.

Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật Sơ bộ

Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật sơ bộ được xây dựng trên cơ sở báo cáo ban đầu. Báo cáo sơ bộ phải được đệ trình cùng với bất kỳ đề xuất nào đòi hỏi sự thỏa thuận tập thể của Chính phủ, Ủy ban Chính phủ Số 10 hoặc các bộ trưởng có liên quan khác. Nó cũng phải được hỗ trợ bởi một quá trình tham vấn ý kiến. Cần phải tính toán kỹ hơn các dự báo về lợi ích và chi phí. Đồng thời phải xác định các phương án khác nhau cũng như đưa ra cơ chế thực hiện, giám sát và theo dõi. Điều này cũng có ý nghĩa quan trọng do nếu chỉ đưa vào báo cáo cuối cùng thì sẽ là quá muộn.

Một báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật sơ bộ cần:

- Mô tả chính sách các mục tiêu chính sách và vấn đề đang được xử lý
- Mô tả các vấn đề, và khi có thể, định lượng hóa phạm vi của vấn đề bạn đang muốn giải quyết
- Nhận biết các giải pháp sử dụng văn bản pháp luật và không sử dụng đến văn bản pháp luật
- Xem xét điểm lợi và bất lợi của từng phương án và sự phù hợp của chúng với từng lĩnh vực.
- Các phương án thực hiện đối với từng phương án lựa chọn
- Nhận biết những đối tượng bị ảnh hưởng, bao gồm khu vực doanh nghiệp và các nhóm mà có thể chịu các ảnh hưởng và tác động phân bổ không đồng đều.
- Thể hiện chi phí và lợi ích và các rủi ro đối với từng phương án
- Bao gồm kết quả của các cuộc Thử nghiệm về Tác động đối với Doanh nghiệp Nhỏ
- Thể hiện rõ nét các tác động tiềm năng không mong muốn
- Đánh giá về cạnh tranh và các tác động tới cạnh tranh của từng phương án
- Xem xét phương án đảm bảo khả năng tuân thủ và giám sát đánh giá.

- Xem xét các phương án thực hiện, chế tài và giám sát của từng phương án chính sách và xác định các rủi ro đã được phát hiện có ảnh hưởng tới các phương án này ra sao.

Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật Đầy đủ

Báo cáo cuối cùng được xây dựng dựa trên báo cáo sơ bộ và cần bao gồm cả kế hoạch thực hiện và giám sát đánh giá. Báo cáo này cần được đệ trình cho các nhà hoạch định chính sách (ví dụ như bộ trưởng) trong đó có nêu rõ các khuyến nghị cần thiết. Nó sẽ trở thành báo cáo cuối cùng sau khi được ký và công bố bởi vị bộ trưởng có trách nhiệm.

Một báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật đầy đủ bao gồm:

- Mô tả chính sách các mục tiêu chính sách và vấn đề đang được xử lý
- Mô tả các vấn đề, và khi có thể, định lượng hóa phạm vi của vấn đề bạn đang muốn giải quyết
- Mô tả các phương án còn được giữ lại, trong đó giải thích tại sao các phương án đó lại phù hợp với yêu cầu hiện tại và mô tả các rủi ro chính liên quan tới từng phương án và các rủi ro này có thể được giảm thiểu bằng cách nào.
- Nhận biết những đối tượng bị ảnh hưởng, bao gồm cả các doanh nghiệp và các nhóm chịu ảnh hưởng phân bổ không đều.
- So sánh lợi ích và chi phí của từng phương án đưa ra trong báo cáo sơ bộ
- Xem xét và mô tả các chi phí và lợi ích khác – ví dụ như không chỉ đối với khu vực công cộng, doanh nghiệp, các tổ chức từ thiện, từ thiện mà còn cả đối với người tiêu dùng/ cá nhân và đối với toàn bộ nền kinh tế. Mô tả các chi phí này độc lập với các chi phí đối với doanh nghiệp, khu vực các tổ chức từ thiện và từ thiện.
- Tóm tắt ai và khu vực nào sẽ chịu chi phí của từng phương án.
- Xử lý các vấn đề về tác động không mong muốn và chi phí gián tiếp.
- Bao gồm kết quả của các cuộc Thử nghiệm về Tác động đối với Doanh nghiệp Nhỏ
- Tóm tắt tác động, bao gồm tác động của từng phương án đối với các doanh nghiệp nhỏ và các biện pháp giúp họ tuân thủ
- Bao gồm đánh giá chi tiết về cạnh tranh theo kết quả của các hoạt động thử nghiệm
- Mô tả cơ chế thực hiện và triển khai nhằm đảm bảo tuân thủ đối với từng phương án, cũng như xem xét các rủi ro có liên quan.

- Mô tả cơ chế thông báo và tuyên truyền về đề xuất thay đổi
- Xác định phương án giám sát thực hiện chính sách
- Tóm tắt kết quả quá trình tham vấn ý kiến, ý kiến của các nhóm và ngành khác nhau, các loại hình doanh nghiệp khác nhau và những thay đổi về nội dung của Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật, ví dụ như các giả định, chi phí và khuyến nghị sau khi thực hiện quá trình tham vấn ý kiến.
- Đưa ra một kế hoạch thực hiện và triển khai đối với phương án được khuyến nghị lựa chọn
- Đưa ra kế hoạch chi tiết về đánh giá thực hiện
- Khuyến nghị phương án được lựa chọn, đưa ra cơ sở cho sự lựa chọn, đặc biệt là các phân tích về lợi ích và chi phí.

Phụ lục 2: Tóm tắt các Thông lệ Ưu việt về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật tại Một số Quốc Gia và Liên hệ với Thông lệ Ưu việt của OECD

Thông lệ Ưu việt của OECD	Thông lệ về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật được lựa chọn từ các Quốc gia Thành viên OECD
Tối đa hóa cam kết đối với Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA) Phân bổ trách nhiệm chương trình Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật một cách cân trọng	– Ví dụ về các ủy ban cấp bộ trưởng chịu trách nhiệm giám sát, đánh giá và điều phối ban hành văn bản pháp luật bao gồm Ủy ban Đặc biệt của Hội đồng Canada (cấp chính phủ), và Ủy ban Cải cách Pháp luật Hàn Quốc (bao gồm Thủ tướng và sáu bộ trưởng cũng như các thành viên không phải là thành viên Chính phủ). – Tại Vương Quốc Anh, vị lãnh đạo chịu trách nhiệm về cải cách pháp luật tại các bộ quan trọng có nghĩa vụ phải báo cáo trực tiếp cho Ủy ban về Trách nhiệm Pháp luật. – Việc cấp bộ trưởng ký giới thiệu hoặc xác nhận báo cáo RIA được thực hiện tại Vương Quốc Anh và Canada. – Việc cán bộ cấp cao ký giới thiệu hoặc xác nhận báo cáo RIA được thực hiện tại Mexico và New Zealand. – – Lãnh đạo các ban ngành phải đánh giá hiệu lực của Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật tại Hàn Quốc – Đơn vị phụ trách Dự báo Tác động Pháp luật thuộc Văn phòng Chính phủ Anh là trung tâm của các đơn vị về đánh giá dự báo tác động pháp luật tại các bộ. – Tại Mỹ, các ban ngành cần phải đưa ra hướng dẫn để đảm bảo chất lượng cũng như tính khách quan của các thông tin, bao gồm các thông tin trong Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật. – Tại Mexico, Hội đồng Pháp luật Văn phòng Tổng thống không xem xét các đề xuất được đệ trình mà không có báo cáo đính kèm. – Tại Hà Lan, các bộ khác cũng tham gia đóng góp ý kiến vào một báo cáo đánh giá dự báo tác động. – Tại một số bang của Úc, Quốc Hội có trách nhiệm cụ thể trong việc đảm bảo tuân thủ các yêu cầu về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật. – Các cơ quan như OIRA tại Mỹ và UDE tại Mexic tiến hành công bố các thông tin trên trang web về các đề xuất đang được xem xét, bao gồm cả hiện trạng của việc tuân thủ yêu cầu về RIA. – Tại New Zealand, các văn bản của chính phủ trong đó có cả các bình luận về mức độ đầy đủ của Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật đều được công bố cho công chúng khi được yêu cầu. –

Thông lệ Ưu việt của OECD	Thông lệ về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật được lựa chọn từ các Quốc gia Thành viên OECD
Đào tạo những nhà quản lý pháp luật	– – Tại Anh, Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật đã trở thành một phương pháp tiếp cận tổng thể về đào tạo, bao gồm đào tạo về xây dựng chính sách trong các Trường Dịch vụ Dân sự/ Quản lý Hành chính (Italy và Hàn Quốc cũng đưa nội dung đào tạo đó cho các cán bộ của mình). – Các trung tâm hỗ trợ được hình thành nhằm đưa ra các lời khuyên của chuyên gia (ví dụ như trong trường hợp của Hà Lan). – Cung cấp hướng dẫn chi tiết về nhiều phương diện cho việc triển khai tiến hành Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật tại Anh, Mỹ và Canada. – Tại Canada, các bộ tiến hành đào tạo khá rộng rãi trong nội bộ của mình, đồng thời xây dựng các cẩm nang về toàn bộ quá trình đã được điều chỉnh cho phù hợp với nội dung chương trình mà họ đang quản lý. Nhiều bộ tiến hành thuê các chuyên gia về phân tích lợi ích và chi phí từ bên ngoài. –
Sử dụng một phương pháp phân tích thống nhất song linh hoạt	– Mỹ sử dụng các phương pháp phân tích định lượng toàn diện và theo nguyên tắc chặt chẽ. Tuy nhiên, việc phân tích lợi ích và chi phí theo cách này chủ yếu là được thực hiện đối với các luật lệ chính. – Sử dụng phép thử lợi ích thuần (ví dụ như tại Mỹ, Canada và Úc). – Mexico quy định ba cấp độ phân tích đối với các loại văn bản pháp luật, tùy theo mức độ quan trọng của chúng. – Nhiều nước sử dụng quá trình Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật ba bước nhằm nâng cao tính hiệu quả về chi phí (ví dụ như Italy, Canada, Mỹ và Anh). – Hướng dẫn chi tiết về việc đánh giá chi phí thực hiện và tuân thủ (ví dụ như ở Anh và New Zealand). – Các vấn đề về thực hiện và triển khai được xử lý trong các yêu cầu về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật tại Mexico và Hà Lan. – Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật tại Mexico phải bao gồm việc mô tả chi tiết và giải trình về các thủ tục mới tạo ra, hoặc bị điều chỉnh hoặc được duy trì bởi văn bản pháp luật dự kiến.

Thông lệ Ưu việt của OECD	Thông lệ về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật được lựa chọn từ các Quốc gia Thành viên OECD
Xây dựng và triển khai kế hoạch thu thập dữ liệu	– – Phòng vấn nhóm doanh nghiệp theo mô hình của Đan Mạch – Các chương trình được sử dụng nhằm thu thập thông tin về chi phí tuân thủ – Hai công cụ nhằm đánh giá chi phí được sử dụng tại Canada - phần mềm “Thử nghiệm Tác động Đối với Doanh nghiệp” và Giao thức Phân tích Tác động Chi phí đối với Doanh nghiệp nhằm cải thiện công tác thu thập số liệu trong RIA. – Trung tâm hỗ trợ của Hà Lan sẽ hỗ trợ các bộ trong việc thiết kế quá trình phân tích, thu thập số liệu, phân tích và xử lý số liệu, hỗ trợ cán bộ thống kê tiến hành các hoạt động nghiên cứu. –
Tập trung nỗ lực về RIA	– – Một số nước sử dụng biện pháp thử nghiệm về giá trị tiền tệ nhằm xác định rằng các văn bản pháp luật có đạt được ngưỡng có ý nghĩa hay không, hoặc sử dụng kết hợp một số các hình thức thử nghiệm khác nhau (ví dụ như Mỹ, Hàn Quốc và Anh). – Đánh giá độc lập các báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật bởi các cơ quan giám sát chỉ được thực hiện một cách có chọn lọc. Chỉ tập trung vào báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật của các văn bản pháp luật quan trọng (ví dụ như tại Anh và Mỹ). –
Đưa Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật thành một phần của quá trình xây dựng chính sách	– Áp dụng quá trình Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật sao cho có thể đảm bảo tính hiệu quả về chi phí (Mỹ, Canada và Anh). Công bố báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật nhằm tiến hành tham vấn ý kiến. – Tại Đan Mạch, Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật sơ bộ là yêu cầu bắt buộc tại thời điểm xem xét liệu đề xuất về dự thảo văn bản pháp luật mới có được đưa vào chương trình xây dựng pháp luật của quốc hội trong năm hay không.
Lôi kéo sự tham gia rộng	– Công bố báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật dự thảo cho quá trình tham vấn. Thông lệ này được áp dụng tại nhiều quốc gia ví dụ như Canada, Mỹ và tại hầu hết các bang của Úc.

Thông lệ Ưu việt của OECD	Thông lệ về Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật được lựa chọn từ các Quốc gia Thành viên OECD
rãi của công chúng	– Đan mạch sử dụng một số phương pháp khác nhau nhằm đảm bảo sự tham gia của công chúng: sử dụng các uỷ ban tham vấn trong quá trình xây dựng đề xuất văn bản pháp luật, công bố đề xuất thay đổi để công chúng biết; thử nghiệm tác động đối với doanh nghiệp; và công bố trên Internet về đánh giá tác động doanh nghiệp (một phần của toàn bộ quá trình RIA). –
Phổ biến rộng rãi kết quả	– Báo cáo tóm tắt hoặc giới hạn số trang của báo cáo (ví dụ như trường hợp của New Zealand) có thể góp phần nâng cao tính hiệu quả của báo cáo cho quá trình ra quyết định. Cung cấp các thông tin chi tiết khi được yêu cầu. – Tại New Zealand, báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật phải được đính kèm với thông cáo báo chí nhằm công bố về chính sách mới và phải được công bố trên trang web. –

Ghi chú. RIA = Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật; RIAS = Báo cáo Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật;

Nguồn: Tóm tắt từ Argy, S, và Johnson, M, 2003. trang. 78-80.

Phụ lục 3: Tổng quan về Đánh giá Lợi ích và Chi phí⁷

Phân tích Lợi ích và Chi phí là gì?

Phân tích Lợi ích và Chi phí là một công cụ ra quyết định được sử dụng cho việc phân tích tác động kinh tế và xã hội của một hành động của chính phủ qua việc đề cập tới “lợi ích xã hội thuần” mà hành động đó có thể sẽ mang lại. Hai đặc điểm chính của công cụ này là:

- Chi phí và lợi ích được thể hiện bằng giá trị tiền tệ và do vậy có thể so sánh trực tiếp với nhau; và
- Chi phí và lợi ích được đánh giá về phương diện toàn bộ nền kinh tế, và do vậy đảm bảo được cái nhìn “toàn cục”. Điều này tương phản với những trường hợp như đánh giá tài chính mà thường được sử dụng để đánh giá một cá nhân, một doanh nghiệp, một tổ chức.

Các quyết định về tính hiệu quả tổng thể của hành động pháp lý cần được thực hiện trên cơ sở ảnh hưởng của nó đối với một nhóm trong xã hội. Các nhà xây dựng chính sách cần ra quyết định dựa trên những gì được coi là tốt nhất cho cộng đồng. Bằng cách đánh giá chi phí “xã hội”, hơn là chỉ đánh giá chi phí và lợi ích tư nhân và thị trường, Phân tích Lợi ích và Chi phí góp phần đảm bảo rằng có chính sách tốt nhằm giải quyết các vấn đề chính sách. Theo quy luật chung, các hành động của chính phủ chỉ có cơ sở khi có lợi ích xã hội thuần lớn hơn 0.

Tuy nhiên không phải tất cả các lợi ích và chi phí đều có thể dễ dàng có thể quy đổi sang giá trị tiền tệ. Các chi phí và lợi ích đó cần được mô tả riêng biệt và do vậy các nhà ra quyết định có thể sử dụng cả các đánh giá về phương diện tiền tệ và các thông tin khác.

Một lợi thế của Đánh giá Lợi ích và Chi phí là lợi ích thu được và chi phí phát sinh tại các thời điểm khác nhau có thể được so sánh một cách rõ ràng. Bằng phương pháp chiết khấu, có thể quy đổi giá trị trong tương lai về giá trị hiện tại. Tương tự như vậy, có thể sử dụng lãi suất để quy đổi giá trị tiền tệ hiện tại của một khoản tiền nào đó sang giá trị trong tương lai của nó, ví dụ như là trong 10 năm. Do một đồng đô la trong tương lai có giá trị thấp hơn so với một đồng đô la tại thời điểm hiện tại, các chi phí và lợi ích trong tương lai cần phải được chiết khấu về “giá trị hiện tại” để tạo điều kiện thuận lợi cho việc so sánh. Tương tự như vậy, các chi phí và lợi ích trong quá khứ có thể được quy đổi sang giá trị hiện tại cho việc so sánh.

⁷ Tóm tắt từ: Hội đồng Chính phủ Australia (2004) Nguyên tắc và Hướng dẫn về xây dựng Tiêu chuẩn Quốc gia và Hành động Pháp lý của Hội đồng Bộ trưởng và các Cơ quan Xây dựng Tiêu chuẩn.

Theo nguyên tắc về giá trị hiện tại ròng, một hành động pháp luật được coi là nên thực hiện nếu như giá trị hiện tại ròng là thực dương (tức là lợi ích trừ chi phí lớn hơn 0). Do vậy, Phân tích Lợi ích và Chi phí được coi là một công cụ quan trọng cho các nhà hoạch định chính sách nhằm đánh giá tính phù hợp của một đề xuất. Khi so sánh các phương án khác nhau, nên lựa chọn phương án nào có giá trị hiện tại ròng cao hơn.

Phân tích lợi ích chi phí có thể đưa ra định hướng cho các hành động pháp luật, đặc biệt khi có cơ sở để không tin tưởng vào các tín hiệu mà giá thị trường đưa ra hoặc khi không có sự tồn tại của thị trường. Phân tích Lợi ích và Chi phí có tác dụng trong các trường hợp mà văn bản pháp luật tạo ra hiệu ứng lợi ích và chi phí “chảy tràn” đối với các bên thứ ba. Thông thường điều này không được thừa nhận đầy đủ vì không có sự giao dịch chính thức trên thị trường. Thông qua việc sử dụng giá bóng (shadow price), các giá trị có thể được gán với các tác động “chảy tràn” mang tính phi thị trường (ví dụ như tham nhũng, an toàn) và so sánh với các giao dịch thị trường.

Ví dụ về các trường hợp thiếu vắng tín hiệu mà giá thị trường thường phải cung cấp trong quá trình đánh giá:

- Hàng hoá trung gian – ví dụ như thời gian đi lại do nguyên nhân của các quy định về vận tải
- “các yếu tố ngoại cảnh” - hoặc các ảnh hưởng chảy tràn tích cực hoặc tiêu cực, ví dụ như do ô nhiễm, chương trình tiêm chủng, hoặc cấm một sản phẩm nguy hiểm.
- Hàng hoá ảnh hưởng bởi thuế và trợ cấp, và
- Lao động trong bối cảnh thất nghiệp

Khi nào thì sử dụng Phân tích Lợi ích và Chi phí?

Phân tích Lợi ích và Chi phí được sử dụng bằng nhiều cách khác nhau, ví dụ khi quyết định:

- Nên chăng áp dụng một đề xuất pháp lý;
- Liệu một quy định hiện hành nên được duy trì hay bãi bỏ; hoặc
- Lựa chọn các phương án khác nhau khi ban hành văn bản pháp luật (thường là nhằm vào một mục đích giống nhau).

Phân tích Lợi ích và Chi phí có thể được áp dụng cho một loạt các hoạt động khác nhau của chính phủ, từ đầu tư tới các dự án cơ sở hạ tầng, các tiêu chuẩn

bắt buộc về sản phẩm, hàng hoá, yêu cầu đăng ký nghề nghiệp hoặc các chính sách về giáo dục, y tế.

Khó khăn lớn nhất trong việc sử dụng Phân tích Lợi ích và Chi phí là tính khả thi và tính phù hợp của việc gán các giá trị tiền tệ đối với các chi phí và lợi ích của một hành động của chính phủ. Trong một số trường hợp nếu như có quá nhiều khó khăn, việc sử dụng phương pháp phân tích hiệu quả chi phí thường được coi là phương pháp thay thế tốt hơn.

Chi phí và lợi ích được định lượng ra sao?

Phân tích Lợi ích và Chi phí được sử dụng để so sánh chi phí và lợi ích qua việc sử dụng một phương tiện so sánh chung, thường là giá trị tiền tệ. Bởi vậy, giá trị tiền tệ cần phải được gán cho càng nhiều chi phí và lợi ích càng tốt. Giá trị thị trường cung cấp các thông tin cần thiết cho việc đánh giá. Tuy nhiên, giá thực tế nhiều khi được điều chỉnh nhằm chuyển chi phí và lợi ích cá nhân sang chi phí và lợi ích xã hội. Điều này có nghĩa là chi phí và lợi ích phản ánh sự thiệt hại và lợi ích đối với toàn bộ nền kinh tế, hơn là chỉ đối với một nhóm các nhân.

Giá trị hiện tại ròng (NPV) được tính toán ra sao?

Giá trị được gán cho lợi ích và chi phí cần dựa trên một giả định rõ ràng về mức lạm phát. Thông thường, lợi ích và chi phí thường được đánh giá theo giá trị thực và lấy năm hiện tại là năm cơ sở. Tổng chi phí của từng năm trong toàn bộ chu kỳ dự án được tách ra khỏi tổng lợi ích trong năm đó và tính lợi ích ròng cho từng năm. Sau đó, lợi ích ròng của từng năm được quy đổi sang giá trị tiền tệ của ngày hôm nay theo phương pháp chiết khấu. Chuỗi giá trị ròng đã được chiết khấu được cộng lại thành giá trị hiện tại ròng. Công thức tính giá trị hiện tại ròng được mô tả như dưới đây:

$$NPV = \sum_{t=0}^T \frac{(B_t - C_t)}{(1+r)^t}$$

Trong đó B là giá trị của lợi ích nhận được trong năm bất kỳ trong tương lai, C là chi phí trong năm bất kỳ trong tương lai, r là tỷ lệ chiết khấu và t là số năm (trong đó năm hiện tại được coi là năm số 0).

Cùng với các đánh giá về hạn chế nguồn lực các yếu tố vô hình và tác động phân bố không đồng đều, một Phân tích Lợi ích và Chi phí sẽ hỗ trợ cho việc ra quyết định đối với một đề xuất pháp luật nếu như giá trị hiện tại ròng lớn hơn 0. Tương tự như vậy, nếu như có nhiều phương án nhằm đạt được một mục tiêu, Phân tích Lợi ích và Chi phí có thể góp phần hỗ trợ quyết định lựa chọn phương án có giá trị hiện tại ròng cao nhất, dù giá trị đó là lớn hơn hay nhỏ hơn 0.

Những yếu tố không chắc chắn cần được xử lý ra sao?

Giá trị đưa vào Phân tích Lợi ích và Chi phí là các dự tính “có khả năng nhất” hoặc “tốt nhất”. Phân tích độ nhạy cảm là một thủ tục đơn giản nhằm cung cấp cho các nhà ra quyết định thông tin về tác động của những lỗi về đánh giá đối với tính khả thi của đề xuất. Bước đầu tiên trong đánh giá độ nhạy cảm là thay thế các đánh giá mang tính bi quan nhất bằng từng biến ở một cách đồng thời, và quan sát xem giá trị hiện tại ròng bị ảnh hưởng ra sao. Nếu như kết quả vẫn lớn hơn hoặc bằng không, khi đó chúng ta có thể nói rằng thậm chí trong trường hợp giả định xấu nhất thì kết quả của Phân tích Lợi ích và Chi phí cũng ủng hộ phương án đề xuất.

Bước thứ hai là đánh giá mức độ rủi ro của đề xuất. Có nghĩa là các biến tố nào ảnh hưởng đáng kể tới giá trị hiện tại ròng và các biến tố nào không. Điều này có thể được xây dựng bằng cách lần lượt thay đổi từng biến tố trong điều kiện giữ nguyên các biến tố khác.

Độ sâu của Phân tích?

Để thu thập và phân tích thông tin đòi hỏi phải có kinh phí. Do vậy, cần phải lựa chọn về độ sâu của phân tích được tiến hành. Một đề xuất cải cách càng quan trọng thì việc phân tích càng phải bao quát và sâu hơn. Đề xuất càng có ý nghĩa quan trọng thì ý nghĩa về mặt kinh tế và xã hội của nó càng lớn, và do vậy càng đòi hỏi phải có chi phí cao hơn cho việc Phân tích Lợi ích và Chi phí. Tuy nhiên, tính khả thi của các đề xuất nhỏ thậm chí lại bị đe dọa nếu như đầu tư quá nhiều vào công tác phân tích. Khả năng này góp phần xác định giới hạn về độ sâu của phân tích.

Lợi ích tiềm năng của việc thu thập và phân tích thông tin cũng phải lớn hơn chi phí của việc này. Thông tin tốt hơn sẽ góp phần giảm tính không chắc chắn xung quanh các dự báo. Tuy nhiên, nếu một đề xuất đã được biết đến một cách hiển nhiên và chắc chắn là không thể thực hiện được hoặc hoàn toàn khả thi, thì lợi ích của việc thu thập thêm thông tin là không đáng kể. Chi tiết và tính phức tạp không đồng nghĩa với tính chính xác và chắc chắn mà thường được coi là quan trọng hơn nhiều. Một phân tích chi tiết, cụ thể về một vấn đề mà đã sai ngay từ khi xây dựng khái niệm thì rõ ràng là không có giá trị. Tuy nhiên, các phân tích bổ sung cho một vấn đề đã được suy nghĩ một cách cẩn trọng và chắc chắn thì ít nhất cũng có tác dụng ngay ở giai đoạn đầu.

Đề cho các nhà ra quyết định quyết định

Các ý nghĩa về tác động không đồng đều có thể bị làm lu mờ bởi đặc tính tính tổng của quá trình Phân tích Lợi ích và Chi phí. Các phân tích cần bao gồm các thông tin hiện có nhằm đảm bảo rằng các nhà ra quyết định nắm được những nhóm được lợi và bị thiệt hại từ hành động của chính phủ và về bản chất cũng như quy mô của lợi ích hoặc thiệt hại đó. Thông tin này cần được trình bày một

cách rõ ràng, và tốt nhất là theo hình thức một biểu đồ hoặc ma trận về phân bố tác động.

Các đánh giá về phân bố tác động thường được đưa ra ở cấp độ chính trị. Nhằm tránh các ý kiến thiên lệch, chủ quan, các nhà phân tích cần tránh không đưa các trọng số về phân bố vào chuỗi giá trị và chi phí. Các trường hợp ngoại lệ là khi chi phủ có mục tiêu chính sách rõ ràng trong việc hỗ trợ một nhóm cụ thể trong cộng đồng, và khi có đủ cơ sở cho việc hỗ trợ một nhóm cộng đồng đó. Tuy nhiên, vì lý do đảm bảo tính minh bạch và rõ ràng, các nhà ra quyết định và công chúng cần phải hiểu được chi phí về hành động của chính phủ trong việc hỗ trợ một nhóm hoặc một số cá nhân nào đó trong cộng đồng.

Phụ lục 4: Phân tích Hiệu quả Chi phí⁸

Phân tích Hiệu quả Chi phí là gì và khi nào thì sử dụng phương pháp này?

Phân tích Hiệu quả Chi phí (CEA) là một phương pháp nhằm so sánh chi phí của các phương án khác nhau với cùng một kết quả và lợi ích tương tự. Vì Phân tích Hiệu quả Chi phí thể hiện lợi ích bằng giá trị vật chất cụ thể (số người được cứu sống, số lượng tấn than đá) hơn là bằng giá trị tiền tệ, phương pháp này đặc biệt có tác dụng khi đánh giá các đề xuất trong đó việc xác định các lợi ích dễ dàng hơn việc định giá chúng. Phân tích Hiệu quả Chi phí thường được sử dụng là phương pháp thay thế cho Phương pháp Phân tích Hiệu quả Chi phí, đặc biệt khi phương pháp này không có tính khả thi trong việc thể hiện các lợi ích và chi phí bằng giá trị tiền tệ đối với một hành động của Chính phủ.

Phương pháp Phân tích Hiệu quả Chi phí giúp cho việc xếp hạng thứ tự ưu tiên của các đề xuất trên cơ sở so sánh “tính hiệu quả theo chi phí đơn vị”, hoặc là “mức hiệu quả tính trên một đơn vị tiền tệ”. Để đảm bảo tính giá trị của phân tích, giá trị của kết quả các phương án khác nhau phải giống nhau, tức là các phương án khác nhau đều phải được coi là hiệu quả như nhau.

Phân tích Hiệu quả Chi phí được sử dụng rộng rãi trong lĩnh vực y tế, an toàn và giáo dục - những lĩnh vực trong đó khó có thể thể hiện các lợi ích bằng giá trị tiền tệ ví dụ như về mức giảm tỷ lệ sinh, tỷ lệ tử vong khi sinh, tỷ lệ bệnh tật hoặc các cải thiện về kết quả giáo dục, đào tạo.

Một tác dụng của Phân tích Hiệu quả Chi phí là phương pháp này cho phép loại bỏ phương án tốn kém nhất khỏi danh sách xem xét. Một tác dụng khác là nó là một chỉ số đánh giá về tính hiệu quả tương đối của các phương án, cho phép so sánh dễ dàng các phương án với nhau.

Ít nhất là có ba trường hợp trong đó việc sử dụng phương pháp Phân tích Hiệu quả Chi phí có ý nghĩa quan trọng. Tuy nhiên, trong bất kỳ trường hợp nào, điều kiện tiên quyết để áp dụng phương pháp này là đảm bảo rằng các phương án được so sánh đều có kết quả giống nhau.

Thứ nhất, phương pháp Phân tích Hiệu quả Chi phí có tác dụng khi vấn đề đang được nghiên cứu là xác định phương án sử dụng tối ưu một nguồn lực cố định (hoặc phần lớn là cố định). Điều này có nghĩa là khi tiến hành xác định thứ tự ưu tiên giữa các phương án chi phí khác nhau, và khi các vấn đề như liệu chính phủ

⁸ Tóm tắt từ: Hội đồng Chính phủ Australia (2004) Nguyên tắc và Hướng dẫn về xây dựng Tiêu chuẩn Quốc gia và Hành động Pháp lý của Hội đồng Bộ trưởng và các Cơ quan Xây dựng Tiêu chuẩn.

có nên tham gia vào hoạt đó không và chính phủ nên chi tiêu cho hoạt động đó ở mức nào không còn là điều phải quyết định nữa.

Thứ hai, phương pháp này được áp dụng đối với các chương trình và dự án đã triển khai và dự kiến sẽ được tiếp tục, song không nhất phải phải theo phương thức như hiện tại. Điều này có nghĩa là khi có lợi ích trong việc phân bổ các nguồn lực trong khuôn khổ một mục tiêu chính sách đã được xác định.

Thứ ba, Phân tích Hiệu quả Chi phí là một công cụ mạnh khi có nhiều phương án cụ thể đang được xem xét. Do phân tích lợi ích và chi phí hướng vào việc đánh giá tổng thể về lợi ích và chi phí, thường thì có một số lượng thấp các phương án được mang ra so sánh (thường xảy ra trong thực tiễn hơn là trong lý thuyết). Điều này là không là trở ngại chính của phương pháp Phân tích Hiệu quả Chi phí. Việc xếp hạng theo tính hiệu quả về chi phí tạo điều kiện thuận lợi cho công tác so sánh.

Hạn chế của phương pháp Phân tích Hiệu quả Chi phí

Không giống như phân tích lợi ích và chi phí, Phân tích Hiệu quả Chi phí không đưa ra một chỉ số tuyệt đối về việc lựa chọn hay loại bỏ các đề xuất. Trong Phân tích Lợi ích và Chi phí, một đề xuất cải cách dự kiến có thể được chấp thuận (trong khuôn khổ hạn chế về ngân sách) nếu như giá trị hiện tại ròng của nó bằng hoặc lớn hơn 0. Trong Phân tích Hiệu quả Chi phí, chúng ta chỉ có thể dựa vào việc xếp hạng các đề xuất. Do sự khác biệt này, cần hạn chế sử dụng Phân tích Hiệu quả Chi phí ở mức tối đa có thể đặc biệt trong các trường hợp khi nhà hoạch định chính sách tìm kiếm thông tin nhằm đưa ra quyết định về mức độ phân bổ nguồn lực trong một lĩnh vực cụ thể. Trong một số trường hợp, có thể giới thiệu một chỉ số đánh giá theo giá trị tiền tệ “ngoại cảnh”.

Thứ hai, Phân tích Hiệu quả Chi phí không nên được sử dụng khi các phương án khác nhau đáng kể về tác động chính (giá trị của kết quả). Bất kỳ một sự xếp hạng nào về tính hiệu quả của chi phí mà không để ý tới sự khác biệt đó đều có thể bị coi là không chính xác và sai lầm.

Đâu là chỉ số chính nhằm đo mức độ hiệu quả?

Cần đặc biệt chú ý tới các biện pháp đo lường tính hiệu quả trong Phân tích Hiệu quả Chi phí. Theo nguyên tắc chung, phương tiện đo lường càng gần với mục tiêu của hoạt động thì càng góp phần giảm bớt rủi ro của việc bỏ qua những lợi ích cơ bản của hoạt động.

Sản phẩm cuối cùng của một Phân tích Hiệu quả Chi phí là hệ số giữa chi phí với tính hiệu quả của từng phương án đang được xem xét. Do Phân tích Hiệu quả Chi phí rất phù hợp với việc phân tích các dự án đã được triển khai một thời gian, có thể thu thập một số lượng đáng kể các thông tin về chi phí và hiệu quả của chúng theo từng hạn mục. Bên cạnh đó, có thể thu thập được các thông tin phản hồi từ phía những đối tượng chịu sự điều chỉnh hoặc nằm trong tầm ảnh

hưởng của dự án/ hoặc văn bản pháp luật đó. Điều này cho thấy cần đặc biệt chú ý tới việc thu thập và xử lý các thông tin một cách cẩn trọng và trình bày kết quả. Trong các Phân tích Hiệu quả Chi phí, cũng cần phải tách bạch những tác động của dự án/ văn bản pháp luật đó với các biến số khác.

Phân tích Hiệu quả Chi phí có xu hướng tập trung vào một chỉ số duy nhất về tính hiệu quả và do vậy cần chú ý đảm bảo rằng chỉ số được sử dụng là đầu ra cơ bản của toàn bộ các phương án đang được xem xét. Nếu không, xếp hạng các phương án theo Phân tích Hiệu quả Chi phí có thể bị sai lệch.

Phương pháp Tiết kiệm Chi phí

Phương pháp tiết kiệm chi phí được áp dụng khi chi phí của việc tiếp tục thực hiện theo hiện trạng được so sánh với khả năng áp dụng một phương án khác. Việc so sánh sẽ thể hiện được một nhóm các lợi ích thuần, tức là một bản mô tả các chi phí tiết kiệm được – của hệ thống mới.

Nhằm vượt qua các khó khăn liên quan tới sự khác biệt về giá trị đầu ra của các phương án khác nhau, cần phải thể hiện trong đánh giá của mình một bản tóm tắt bổ sung nhằm mô tả các khác biệt này (ví dụ như mức độ dịch vụ khách hàng, mức độ thực hiện, và mức độ linh hoạt).

Chi phí (Hiện trạng)	-	Chi phí (Cải cách mới)	+	Các lợi ích đầu ra không định lượng được (Cải cách mới)	=	Lợi ích thuần (Cải cách mới)
-------------------------	---	---------------------------	---	--	---	------------------------------

Phương pháp này gần giống với việc đưa các lợi ích vô hình vào đánh giá lợi ích chi phí và được coi là đủ khi các khác biệt tương đối nhỏ. Tuy nhiên, nhìn chung thì giá trị kết quả đầu gia của các phương án càng lớn, càng cần phải đầu tư thời gian và tiền bạc cho việc định lượng chúng một cách chính xác. Điều này có thể sẽ dẫn đến yêu cầu phải tiến hành phân tích chính xác hơn và toàn diện hơn, và do vậy tạo cơ sở vững chắc hơn cho việc ra quyết định. Tuy nhiên, để đảm bảo tính rõ ràng cần phải mô tả về các giả định của quá trình phân tích.

Phương pháp Hiệu quả Chi phí

Một phương án thay thế cho việc định lượng sự khác biệt về giá trị đầu ra là tiến hành phân tích hiệu quả chi phí. Phương pháp này cho phép so sánh chi phí của các phương án khác nhau (tính bằng giá trị hiện tại ròng) với các chỉ số về kết quả thực hiện. Phương pháp này đơn giản và có tính thực tiễn cao hơn so với phương pháp tiết kiệm chi phí, đặc biệt là về phương diện tính đến sự khác biệt về giá trị đầu ra.

Khi có sự khác biệt về kết quả hoạt động có thể định lượng được giữa các phương án lựa chọn, các nhà phân tích cần tiến hành phân tích về hiệu quả chi phí.

Việc tiến hành phân tích tiết kiệm chi phí đối với hiện trạng của một vấn đề cũng như với một đề xuất mới sẽ cung cấp cho các nhà ra quyết định khá nhiều thông tin bổ sung nhằm cải thiện quá trình ra quyết định.

Để có thể làm rõ hơn, phân tích tiết kiệm chi phí cần được sử dụng nhằm xác định liệu một giải pháp đề xuất có là một giải pháp cần theo đuổi hay không. Điều này được áp dụng đối với tất cả các trường hợp trong đó có sự lựa chọn giữa hiện trạng và giải pháp mới và trong các trường hợp giải pháp mới cần được chứng minh rõ ràng. Trong các trường hợp này, cần tiến hành phân tích hiệu quả chi phí (khi có sự khác biệt về kết quả mà có thể định lượng được) bằng cách kiểm tra hoặc làm rõ hơn các giải thích và chứng minh được đưa ra khi áp dụng phương pháp tiết kiệm chi phí.

Cuối cùng, trong các trường hợp mà việc thực hiện một giải pháp mới đã được quyết định, việc phân tích lợi ích và chi phí tự nó có thể phù hợp. Tuy nhiên, trong các trường hợp này, các phân tích bổ sung về mức tiết kiệm chi phí sẽ giúp các nhà ra quyết định có thông tin tốt hơn cho quá trình ra quyết định.

PHỤ LỤC 5: NGUYÊN TẮC PHÁP LÝ CỦA AUSTRALIA⁹

Phụ lục này mô tả những nguyên tắc trong việc xây dựng pháp luật của Australia một cách nói chung và các tham số cho việc xây dựng các văn bản pháp luật và tiêu chuẩn.

Nguyên tắc đảm bảo Chất lượng Pháp luật

Giảm thiểu tác động của Pháp luật

Cần giả định ngay từ đầu là không làm tăng gánh nặng pháp luật và mục tiêu chính là thực hiện hiệu quả các mục tiêu đề ra. Các biện pháp và giải pháp pháp luật cần ở mức tối thiểu nhằm đạt được các kết quả đã định trước. Có thể cần phải ban hành văn bản pháp luật mới nhằm thay thế các văn bản pháp luật hiện tại và kém hiệu lực.

Các cơ quan xây dựng pháp luật phải làm sao để chỉ cần một số lượng tối thiểu các văn bản pháp luật để đạt được mục đích đề ra. Chỉ những phần của sản phẩm mà cần đảm bảo các mục tiêu về tiêu chuẩn chất lượng mới nên được đưa vào các văn bản pháp luật mang tính bắt buộc.

Bất kỳ một quá trình đánh giá nào của quá trình xây dựng văn bản pháp luật và/hoặc tiêu chuẩn cần phải có cơ sở khoa học vững chắc, và khi cần thiết phải bao gồm một quá trình đánh giá rủi ro trong đó có xem xét các vấn đề như y tế cộng đồng, an toàn và bảo vệ môi trường.

Giảm thiểu tác động tới cạnh tranh

Văn bản pháp luật cần được thiết kế theo nguyên tắc giảm thiểu tác động tới cạnh tranh. Ví dụ như mặc dù là cần thiết song việc kiểm soát một số khía cạnh của các thông lệ thương mại, các văn bản pháp luật cần tránh việc gây cản ngại cho việc gia nhập, rút lui khỏi thị trường và ngăn cản quá trình sang tạo. Văn bản pháp luật không nên hạn chế cạnh tranh trừ khi được đảm bảo rằng:

- Lợi ích của cộng đồng từ việc hạn chế cạnh tranh lớn hơn chi phí; và
- Mục tiêu của văn bản pháp luật chỉ có thể đạt được nếu như hạn chế cạnh tranh.

⁹ Phần này phỏng theo (với thay đổi rất ít) từ Hội đồng Chính phủ Australia (2004) Nguyên tắc và Hướng dẫn về xây dựng Tiêu chuẩn Quốc gia và Hành động Pháp lý của Hội đồng Bộ trưởng và các Cơ quan Xây dựng Tiêu chuẩn.

Tính tiên liệu được của kết quả

Văn bản pháp luật cần có kết quả dự kiến rõ ràng (trừ trường hợp phải tiến hành các yêu cầu bắt buộc như đảm bảo an toàn công cộng trong các trường hợp rủi ro cao, các yêu cầu về kết quả). Nguyên tắc này cũng áp dụng cho bất kỳ tiêu chuẩn nào được quy định trong các văn bản pháp luật.

Tiêu chuẩn và thông lệ quốc tế

Khi có thể, các giải pháp pháp luật hoặc tiêu chuẩn cần phải phù hợp với các tiêu chuẩn và thông lệ quốc tế nhằm giảm thiểu các cản trở cho hoạt động thương mại.

Các văn bản pháp luật và tiêu chuẩn bắt buộc quốc gia cần phải phù hợp với các nghĩa vụ quốc tế của Australia. Australia có trách nhiệm phải tuân thủ các quy định của Hiệp định về Thương mại và Hàng rào Kỹ thuật của GATT (Bộ Tiêu chuẩn) và Các Biện pháp Vệ Sinh và Vệ sinh Thực vật của WTO. Các nhà quản lý pháp luật cần tham chiếu các Bộ Tiêu chuẩn của Tổ chức Tiêu chuẩn Quốc tế cho quá trình soạn thảo, thông qua và thực hiện tiêu chuẩn.

Văn bản pháp luật không nên hạn chế thương mại quốc tế

Không nên phân biệt về cách thức các văn bản pháp luật và tiêu chuẩn bắt buộc hoặc các thủ tục cần tuân thủ được áp dụng với các sản phẩm trong nước và sản phẩm nhập khẩu, hoặc sản phẩm được nhập khẩu từ các nước khác nhau. Các văn bản pháp luật cần được áp dụng sao cho không ảnh hưởng tới các hoạt động thương mại quốc tế. Thậm chí nếu như có sự khác biệt, tiêu chuẩn từ các nước khác cần phải được chấp nhận là tương đương với tiêu chuẩn của Australia nếu như chúng đáp ứng đủ mục tiêu về tiêu chuẩn của Australia.

Đánh giá thường xuyên văn bản pháp luật

Văn bản pháp luật cần được đánh giá theo định kỳ. Việc đánh giá cần phải được tiến hành theo khoảng thời gian nhất định và trong mọi trường hợp không được vượt quá 10 năm. Điều này có thể được thực hiện bằng cách bổ sung điều khoản về việc xử lý khi văn bản sắp hết hạn (sunset provision).

Đảm bảo tính Linh hoạt của Tiêu chuẩn và Văn bản pháp luật

Căn bản pháp luật và tiêu chuẩn phải có khả năng được điều chỉnh sao cho phù hợp với tình hình thực tế. Tuy nhiên cũng cần đảm bảo rằng việc sửa đổi văn bản pháp luật không tạo nên cảm giác không ổn định hoặc tạo bất ổn cho hoạt động của doanh nghiệp, và không tạo thêm chi phí phát sinh quá lớn cho một ngành cụ thể.

Chuẩn hoá về mức độ quyết định tùy ý của cơ quan quản lý

Văn bản pháp luật có chất lượng tốt cần chuẩn hoá được mức độ quyết định tùy ý của cơ quan quản lý, đồng thời giảm sự mâu thuẫn giữa các cơ quan pháp luật, giảm tính mất ổn định và giảm chi phí tuân thủ. Tuy nhiên, điều này không nên làm hạn chế mức độ linh hoạt cho phép các nhà quản lý lập phát xử lý nhanh chóng các những trường hợp thực tế sao cho phù hợp với hoàn cảnh và thừa nhận nhu cầu cá nhân. Đồng thời, nó không được ảnh hưởng tới việc rà soát lại các văn bản pháp lý. Cần phải đảm bảo tính minh bạch và sự công bằng về phương diện thủ tục trong việc rà soát văn bản pháp lý và các quyết định hành chính cần phải tuân thủ các quy trình về rà soát thủ tục hành chính.

Đặc tính của Văn bản pháp luật có chất lượng

Khi xây dựng các tiêu chuẩn quốc gia và các văn bản pháp luật theo các nguyên tắc trên, Hội đồng Bộ trưởng và các cơ quan pháp luật cần lưu ý các mục tiêu thực tế sau.

Giảm thiểu gánh nặng pháp lý đối với công chúng

Các cơ quan pháp luật cần đảm bảo rằng các văn bản pháp luật chỉ quản lý ở mức tối thiểu để đạt được mục tiêu đề ra. Khi ban hành các tiêu chuẩn, quy định, các cơ quan pháp luật cần nhận biết và nắm rõ các gánh nặng pháp lý tiềm năng. Các phương án không sử dụng văn bản pháp luật cần được xem xét, trong đó bao gồm cả phương án không cần sử dụng tới văn bản pháp luật.

Giảm thiểu gánh nặng hành chính

Các cơ quan pháp luật cần xây dựng các tiêu chuẩn và văn bản pháp luật sao cho có thể giảm thiểu được tác động tài chính đối với việc triển khai và thực thi của các cơ quan thực thi và đối tượng bị điều chỉnh.

Cần đặc biệt chú ý tới việc giảm thiểu chi phí tài chính trong những trường hợp có sự tham gia của cơ quan chính phủ. Cơ quan quản lý của một cấp có thể đưa ra những quy định đòi hỏi sự tuân thủ của cấp khác trong khi cấp này không có nguồn lực để thực hiện. Điều này có thể ảnh hưởng tới hiệu lực và tính hiệu quả của văn bản pháp luật.

Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật

Các đề xuất sửa đổi pháp luật cần phải được trải qua quá trình đánh giá dự báo tác động pháp lý, qua đó lợi ích và chi phí được định lượng và định tính.

Tinh thần trách nhiệm

Ở mức độ cao nhất có thể, các bộ trưởng phải đồng thuận về những vấn đề liên quan tới một hành động pháp lý trước khi nó được đưa ra xem xét ở cấp độ Hội đồng Bộ trưởng.

Khi một bộ trưởng không đồng ý với kết quả của quá trình đánh giá dự báo tác động pháp luật, vị bộ trưởng đó có thể đề nghị tiến hành một quá trình đánh giá độc lập.

Kế hoạch Triển khai và Thực hiện

Các văn bản pháp luật cần có thêm phần triển khai thực hiện nhằm đảm bảo mức độ thực hiện hiệu quả với chi phí thấp nhất cho các bên có liên quan. Cần có các biện pháp nhằm khuyến khích thực hiện. Các yếu tố đảm bảo việc thực hiện hiệu quả là tính rõ ràng, ngắn gọn của văn bản, tuyên truyền cho công chúng và tham vấn rộng rãi.

Đặc điểm của các văn bản pháp luật có tính quá trình cần được xem xét. Ví dụ như số lượng giấy phép, xác nhận, chấp thuận, các cơ quan... cần phải được đảm bảo ở mức tối thiểu nhằm đạt được các mục tiêu về pháp luật.

Các gánh nặng pháp lý cần được giảm thiểu nếu như công chúng chỉ cần có hoạt động giao dịch tối thiểu với chính quyền cho các hoạt động như gia hạn giấy phép hoặc đăng ký thông tin. Quá trình này có thể được thực hiện qua các phương thức như “một cửa”; thừa nhận chung về quá trình cấp phép, chấp thuận trong nội bộ chính phủ và giữa các cơ quan chính phủ với nhau; biểu mẫu và quá trình thực hiện đơn giản, gọn nhẹ hơn.

Sau khi thực hiện các bước này nhằm nâng cao hiệu quả của việc thực hiện, các cơ quan pháp luật cũng cần xem xét khả năng thực hiện các yêu cầu và quy định qua việc đánh giá và xem xét các trường hợp không tuân thủ.

Các quy định pháp luật bắt buộc cần bao gồm các chế tài để đảm bảo việc tuân thủ cũng như cách thức xử phạt những trường hợp không tuân thủ. Tuy nhiên, các phương án nhằm thực hiện cần phải phân biệt những công dân tốt và những người không chấp hành tốt luật lệ, và do vậy đảm bảo rằng các hình thức phạt là cách thức cuối cùng và được sử dụng có hiệu quả. Các biện pháp nhằm thực hiện văn bản pháp luật không nên có tác dụng ngược lại là không khuyến khích những công dân tốt.

Đánh giá các tác động phụ

Các văn bản pháp luật và các quy định pháp luật cần được ban hành trên cơ sở xem xét các tác động phụ và bản chất của các tác động phụ.

Đưa tiêu chuẩn vào phần phụ lục

Các tiêu chuẩn cần được tham chiếu trong phần phụ lục của văn bản pháp luật hơn là đưa trực tiếp vào trong văn bản.

Văn bản phải đảm bảo kết quả thực hiện

Văn bản pháp luật cần phải đảm bảo kết quả thực hiện, tức là nó phải tập trung nhiều hơn vào kết quả hơn là đầu vào. Các điều khoản “được coi là đã tuân thủ” cũng có thể được sử dụng khi cần thiết. Trong trường hợp đó, văn bản pháp luật có thể tham chiếu tới việc tuân thủ một tiêu chuẩn hoặc một số các tiêu chuẩn để được coi là đã tuân thủ văn bản pháp luật. Không nên có hạn chế đối với việc sử dụng các tiêu chuẩn khác miễn là đạt được mục đích của văn bản pháp luật.

Ngôn ngữ dự thảo dễ hiểu

Các văn bản pháp luật cần được dự thảo bằng ngôn ngữ “bình dân” nhằm đảm bảo tính rõ ràng và đơn giản, qua đó giảm bớt tính không chắc chắn và giúp công chúng hiểu rõ hơn ý nghĩa và nội dung của văn bản pháp luật.

Ngày có hiệu lực

Ngày bắt đầu có hiệu lực của văn bản pháp luật cần phải được xác định một cách cẩn trọng nhằm tránh hoặc giảm thiểu các tác động tới thị trường, ví dụ như để giải phóng lượng hàng tồn kho và cho phép một giai đoạn chuyển đổi sang yêu cầu pháp luật mới.

Phổ biến về tiêu chuẩn và quy định pháp luật mới

Tham vấn ý kiến của công chúng thường chỉ thu hút sự chú ý của các bên có quyền lợi liên quan. Bởi vậy sau khi ban hành, tiêu chuẩn và quy định pháp luật mới cần được phổ biến nhằm thu hút sự chú ý của cộng đồng.

Tham vấn Ý kiến của Công chúng

Tham vấn ý kiến của công chúng là một phần quan trọng của quá trình xây dựng văn bản pháp luật. Quá trình tham vấn bắt đầu từ khi đề xuất về quy định pháp luật còn được xem xét và bản thảo báo cáo đánh giá dự báo tác động pháp luật đang được xây dựng. Điều này sẽ cho phép các bên có lợi ích liên quan và các doanh nghiệp cơ hội để tham gia ý kiến. Qua trình tham vấn cần đủ rộng và ít nhất là phải lôi kéo được sự tham gia của những đối tượng bị ảnh hưởng bởi quy định pháp luật mới (ví dụ như người tiêu dùng và hiệp hội doanh nghiệp). Kết quả của quá trình tham vấn lại là các thông tin đầu vào quan trọng cho các phân tích về dự báo tác động pháp lý. Tham vấn ý kiến cũng đưa ra các ý kiến phản hồi về mức độ ủng hộ đề xuất dự kiến.

Phụ lục 6. Hà Lan: 11 Yếu tố Quyết định Đảm bảo Khả năng Tuân thủ Pháp luật

Các yếu tố đảm bảo tự giác tuân thủ (các yếu tố về sự tuân thủ tự nguyện, tức là tuân thủ ngay cả khi không có sự giám sát, kiểm tra)

- T1. Hiểu biết về quy định: nhóm mục tiêu hiểu về luật lệ và quy định, tính rõ ràng và minh bạch của quy định
- T2. Các yếu tố về lợi ích – chi phí: lợi ích và chi phí vật chất và phi vật chất phát sinh từ việc tuân thủ hay vi phạm quy định
- T3. Mức độ chấp thuận: mức độ mà nhóm mục tiêu (nói chung) chấp thuận chính sách, luật pháp và quy định.
- T4. Cam kết chuẩn: ý chí hoặc thói quen tuân thủ pháp luật của nhóm mục tiêu.
- T5. Giám sát không chính thức: Khả năng về thái độ không tuân thủ sẽ bị bên thứ ba phát hiện và không chấp thuận, và mức độ hình phạt mà bên thứ ba có thể đưa ra (ví dụ như mất khách hàng, hợp đồng thầu phụ, mất uy tín).

Các yếu tố kiểm soát (ảnh hưởng của việc giám sát kiểm tra tuân thủ):

- T6. Báo cáo không chính thức. Khả năng một vi phạm bị phát hiện không phải trong giai đoạn điều tra chính thức (thổi còi).
- T7. Giám sát: Khả năng bị cơ quan chính phủ thanh tra/ kiểm toán đáng kể tại doanh nghiệp hoặc qua giấy tờ.
- T8. Khả năng bị phát hiện: Khả năng vi phạm bị phát hiện trong quá trình cơ quan chính phủ kiểm toán hành chính hoặc điều tra.
- T9. Khả năng bị lựa chọn: Khả năng chịu sự kiểm soát cao hơn do việc phân tích rủi ro và xác định doanh nghiệp, cá nhân hoặc ngành mục tiêu (tức là thanh tra có khả năng sẽ kiểm tra các doanh nghiệp vi phạm nhiều hơn so với các doanh nghiệp tuân thủ pháp luật).

Yếu tố Xử phạt (ảnh hưởng của việc sử dụng chế tài xử phạt đối với việc tuân thủ pháp luật)

- T10. Khả năng bị phạt. Khả năng bị phạt nếu như bị phát hiện vi phạm sau khi thanh tra hoặc điều tra hình sự.
- T11. Mức độ hình phạt: Mức độ nặng nhẹ của hình phạt và các tác động tiêu cực khác do kết quả của việc áp dụng hình phạt (ví dụ như mất uy tín).

Nguồn: OECD (1999) Cải cách Pháp lý tại Hà Lan, OECD, Paris.

Phụ lục 7: Các Nguyên tắc của APEC nhằm Cải thiện Cạnh tranh và Cải cách Pháp luật

Thị trường cạnh tranh và mở là động lực chính nhằm đảm bảo hiệu quả kinh tế và phúc lợi của người tiêu dùng.

Thừa nhận tầm quan trọng chiến lược của các nguyên tắc cạnh tranh đối với phát triển thị trường và sự phát triển bền vững trong khu vực, các nguyên tắc dưới đây đưa ra một khuôn khổ kết nối tất cả các phương diện về chính sách kinh tế nhằm đảm bảo sự hoạt động hiệu quả của thị trường.

Các kết quả này không mang tính cách ràng buộc và được các nền kinh tế thành viên thực hiện một cách tự nguyện, phù hợp với phương thức hoạt động của APEC.

Việc tuân thủ các nguyên tắc này đối với quá trình xây dựng chính sách cần phải chú ý tới hoàn cảnh đa dạng của các nền kinh tế trong khu vực và các mối quan tâm khác nhau do hoàn cảnh đó.

Các nền kinh tế thành viên sẽ linh hoạt thực hiện khuôn khổ này trên cơ sở xem xét hoàn cảnh đa dạng của họ.

Các chính sách và quy định trong các nền kinh tế APEC có cá mục tiêu khác nằm ngoài mục tiêu khuyến khích cạnh tranh.

Các ngoại lệ của một khuôn khổ pháp lý với nguyên tắc cạnh tranh làm chủ đạo có thể cần thiết và các ngoại lệ này có thể được thực hiện sao cho giảm thiểu các ảnh hưởng lệch lạc đối với nền kinh tế và chú ý tuân thủ khuôn khổ này.

Một môi trường cạnh tranh có tác dụng cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa, và do vậy việc xây dựng các nguyên tắc này đã được tham vấn rộng rãi với cộng đồng doanh nghiệp; và

Trên cơ sở kết quả của các diễn đàn APEC và “Nguyên tắc Xây dựng Khung khổ Chính sách theo Nguyên tắc Đảm bảo Cạnh tranh của các Nền Kinh tế APEC” của Hội đồng Hợp tác Kinh tế Thái Bình Dương;

APEC đã phê chuẩn và chấp thuận các nguyên tắc sau:

Không phân biệt đối xử

- Áp dụng các nguyên tắc pháp lý và cạnh tranh đảm bảo rằng không phân biệt các tổ chức kinh tế trong các hoàn cảnh tương tự, dù tổ chức kinh tế đó là trong nước hay nước ngoài.

Toàn diện

- Áp dụng các nguyên tắc về cạnh tranh và pháp lý đối với các hoạt động kinh tế, bao gồm cả hàng hoá và dịch vụ, các hoạt động kinh tế của doanh nghiệp tư nhân và công cộng.
- Thừa nhận yếu tố cạnh tranh trong xây dựng và cải cách chính sách mà có ảnh hưởng tới việc đảm bảo sự vận hành có hiệu quả của thị trường.
- Bảo vệ quá trình cạnh tranh và thiết lập và duy trì một môi trường trong đó tự do và công bằng trong cạnh tranh được đảm bảo.
- Thừa nhận rằng thị trường cạnh tranh không chỉ đòi hỏi phải có một khuôn khổ pháp lý chung tốt, quyền sở hữu trí tuệ rõ ràng, không phân biệt đối xử và thực thi có hiệu quả.

Minh bạch

- Minh bạch về chính sách và quy định, cũng như về quá trình thực hiện

Tinh thần trách nhiệm

- Trách nhiệm rõ ràng trong các cơ quan quản lý trong nước đối với việc đảm bảo các yêu cầu về cạnh tranh và tính hiệu quả trong quá trình xây dựng chính sách và pháp luật, cũng như trong quá trình quản lý.

Thực hiện

Để thực hiện điều này¹⁰, các nền kinh tế thành viên APEC cam kết nỗ lực:

- Nhận biết và/hoặc đánh giá văn bản pháp luật và các quy định gây cản ngại cho khả năng và cơ hội của doanh nghiệp (bao gồm cả các DNNVV) cạnh tranh trên cơ sở hiệu quả và sáng tạo.
- Đảm bảo rằng các quy định nhằm đạt được mục đích đề ra sẽ không hoặc chỉ gây ảnh hưởng tối thiểu làm sai lệch cạnh tranh.
- Xử lý các hành vi phản cạnh tranh thông qua chính sách cạnh tranh nhằm bảo vệ quá trình cạnh tranh.
-
- Xem xét các vấn đề về thời gian và trình tự giới thiệu cơ chế cạnh tranh và các biện pháp cải cách, trong đó chú ý tới hoàn cảnh riêng của nền kinh tế/
- Tiến hành các bước nhằm:

¹⁰ Recognizing that efforts will seek to avoid the duplication of work of other fora, as appropriate.

- Khuyến khích áp dụng chính sách và quy định thống nhất;
- Loại bỏ những chính sách và quy định, thủ tục không cần thiết; và
- Cải thiện tính minh bạch của mục tiêu chính sách và phương thức quản lý pháp luật
- Cải thiện năng lực thực hiện chính sách cạnh tranh và pháp lý. Điều này có thể được thực hiện qua:
 - Khuyến khích các hoạt động hỗ trợ cho cải cách về pháp luật và chính sách cạnh tranh;
 - Xây dựng năng lực chuyên môn về cạnh tranh và năng lực thể chế của cơ quan quản lý pháp luật, toà án và khu vực tư nhân; và
 - Cung cấp đủ nguồn lực cho các tổ chức pháp luật, bao gồm các cơ quan về cạnh tranh.
- Tiến hành hỗ trợ kỹ thuật, hợp tác kỹ thuật và kinh tế nhằm xây dựng năng lực tại các nền kinh tế đang phát triển, qua việc sử dụng tốt hơn kiến thức mà APEC tích lũy được về cải cách pháp luật và cạnh tranh. Điều này bao gồm cả việc liên kết với các nguồn lực khác ngoài APEC về kiến thức chuyên môn.
- Xây dựng nỗ lực chung trong nội bộ APEC nhằm xác định phương pháp tiếp cận đối với cải cách pháp luật và đảm bảo rằng phương pháp đó phù hợp với các nguyên tắc này.
- Xây dựng các chương trình, bao gồm cả hỗ trợ kỹ thuật và tăng cường năng lực thể chế, nhằm hỗ trợ việc thực hiện tự nguyện các phương pháp tiếp cận đối với cải cách pháp luật đã được đưa ra tại các diễn đàn của APEC.
- Xây dựng phương thức hợp tác hiệu quả giữa các cơ quan pháp luật của các nước thành viên APEC, bao gồm cả các cơ quan phụ trách về cạnh tranh và đảm bảo rằng các cơ quan này có đủ nguồn lực cần thiết để thực hiện tốt công việc của mình.