

MEI2012

<http://MEI.vibonline.com.vn>



➤ **BÁO CÁO NGHIÊN CỨU MEI 2012**

Chỉ số hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật
về kinh doanh của các Bộ năm 2012

VCCI

PHÒNG THƯƠNG MẠI
VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM



 **BÁO CÁO NGHIÊN CỨU MEI 2012**
Chỉ số hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật
về kinh doanh của các Bộ năm 2012

Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Công văn số 2353/VPCP-PL ngày 18/4/2011 và Công văn số 7905/VPCP-KSTT ngày 5/10/2012 về việc giao Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) nghiên cứu và công bố đánh giá thường niên về hiệu quả hoạt động pháp luật kinh doanh của các Bộ, từ năm 2011 VCCI đã thực hiện xây dựng **Chỉ số Hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ** (Ministerial Effectiveness Index - MEI).

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

Năm nay (2012) là năm thứ hai Chỉ số MEI được công bố. MEI 2012 là kết quả đánh giá hiệu quả hoạt động pháp luật năm 2011 của các Bộ dựa trên phản hồi điều tra của 219 Hiệp hội doanh nghiệp cấp trung ương và cấp tỉnh (đại diện cho trên 438.000 doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh trên toàn quốc) và của 8.177 doanh nghiệp thuộc tất cả các lĩnh vực ngành nghề ở 63 tỉnh thành phố trực thuộc trung ương.

Kết quả MEI 2012 đưa ra một bức tranh toàn cảnh về các nỗ lực cũng như những hạn chế của các Bộ cùng với những đánh giá cụ thể về sự thay đổi trong các nỗ lực hoàn thiện của các Bộ ở từng hoạt động được đánh giá năm 2011 so với năm 2010.

VCCI trân trọng cảm ơn các Hiệp hội doanh nghiệp và doanh nghiệp đã dành thời gian quý báu trả lời Phiếu khảo sát MEI, đóng góp chủ yếu vào kết quả và ý nghĩa của Chỉ số này. Trân trọng cảm ơn các Bộ đã phối hợp chặt chẽ với VCCI trong quá trình hoàn thiện phương pháp và tập hợp thông tin phục vụ MEI 2012. Trân trọng cảm ơn Dự án Hỗ trợ Thi hành Pháp luật về Hội nhập Kinh tế của USAID về những hỗ trợ cho hoạt động này.

Những nhận xét trong Báo cáo này là của Nhóm nghiên cứu, và do đó không thể hiện quan điểm chính thức của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam.

Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam



■ Nhóm nghiên cứu:

Trưởng nhóm: Ông Trần Hữu Huỳnh
Thành viên: Bà Phạm Chi Lan
Ông Lê Đăng Doanh
Bà Lê Thị Nga
Ông Đậu Anh Tuấn
Bà Nguyễn Thị Thu Trang
Bà Phan Minh Thủy

■ Nhóm hỗ trợ kỹ thuật:

Bà Tạ Thanh Hoa
Bà Bùi Hương Lan
Bà Nguyễn Thị Diệu Hồng
Bà Lê Thanh Hà
Bà Nguyễn Thị Lệ Nghĩa

Nhóm nghiên cứu MEI xin gửi lời cảm ơn đặc biệt tới các chuyên gia đã có những ý kiến đóng góp rất xác đáng về phương pháp MEI và/hoặc bình luận sâu sắc về nội dung của Báo cáo MEI 2012:

1. **TS. Dương Thị Thanh Mai**, Cố vấn cao cấp, Bộ Tư pháp, nguyên Viện trưởng Viện Khoa học Pháp lý
2. **GS.TS Đặng Hùng Võ**, Chuyên gia cao cấp, Chủ nhiệm Bộ môn Địa chính, Khoa Địa lý, Trường Đại học Khoa học Tự nhiên, nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường
3. **TS. Nguyễn Đình Cung**, Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu và Quản lý Kinh tế Trung ương
4. **GS.TS Lê Hồng Hạnh**, Viện trưởng Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp
5. **GS. TS Nguyễn Khắc Minh**, Chuyên gia kinh tế lượng, Đại học Kinh tế Quốc dân
6. **Ông Phan Vinh Quang**, Phó Giám đốc Dự án Hỗ trợ Thi hành Pháp luật về Hội nhập Kinh tế của USAID
7. **Luật gia Vũ Xuân Tiền**, Chủ tịch Hội đồng thành viên, Công ty TNHH Tư vấn Vfam Việt Nam
8. **Ông Phùng Đặc Lộc**, Tổng thư ký Hiệp hội Bảo hiểm Việt Nam

LỜI NÓI ĐẦU	5
DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT	12
TÓM TẮT	13
Giới thiệu MEI 2012	13
Kết quả chung MEI 2012	15
MEI 2012 – Những thay đổi và đánh giá	17
PHẦN THỨ NHẤT	21
MEI 2012 – KẾT QUẢ VÀ NHỮNG PHÁT HIỆN	
I. Bộ Chỉ số MEI 2012	23
II. Những người làm nên MEI 2012	27
1. Các Hiệp hội doanh nghiệp Việt Nam	27
2. Các doanh nghiệp dân doanh Việt Nam	31
III. MEI 2012 – Các phát hiện của năm	33
1. Bức tranh âm ỉ	33
2. Một bước tiến - Một bước lùi	42
3. Thực tế khách quan đáng lo ngại	43
PHẦN THỨ HAI	47
MEI 2012 VÀ NHỮNG THAY ĐỔI	
I. MEI 2012 và những thay đổi tích cực	49
II. MEI 2012 và những thay đổi không mong muốn	54
PHẦN THỨ BA	65
MEI 2012 VÀ NHỮNG CHỈ TIÊU MỚI	
I. Những chỉ tiêu dựa trên dữ liệu định lượng khách quan	67
1. Kết quả chỉ tiêu “Tỷ lệ VBQPPL liên quan đến kinh doanh được Bộ soạn thảo và trình đúng thời hạn quy định”	70
2. Kết quả chỉ tiêu “Các khía cạnh nội dung và kết cấu của website lấy ý kiến dự thảo VBQPPL của Bộ”	74
II. Những chỉ tiêu dựa trên dữ liệu khảo sát cảm nhận	77
1. Kết quả chỉ tiêu “Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn thực hiện thủ tục hành chính ở địa phương”	78
2. Kết quả chỉ tiêu “Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn giải quyết vướng mắc ở địa phương”	81
LỜI KẾT	84
CHÚ THÍCH	86
PHỤ LỤC – CÁC KẾT QUẢ CHI TIẾT MEI 2012	91
TÀI LIỆU THAM KHẢO	104

Danh mục Bảng

Bảng 1: Số lượng HHDN chấm điểm Bộ ở từng Câu hỏi	30
Bảng 2: Thống kê thay đổi trung bình ở các chỉ số so sánh được của các Bộ giữa MEI 2012 và MEI 2011	52
Bảng 3: Thống kê số lượng VBQPPL soạn thảo và thời gian ban hành chậm của các Bộ năm 2011	71
Bảng 4: Bảng Số lượng dự thảo đăng trên website của Bộ/tổng số lượng VBQPPL ban hành năm 2011 mà Bộ soạn thảo	74
Bảng 5: Tổng hợp số lượng VBQPPL có chứa thủ tục hành chính được đánh giá tác động	77
Phụ lục: Điểm số các chỉ tiêu - Chỉ số thành phần MEI 2012	91

Danh mục Hình

Hình 1: Phân bố HHDN tham gia MEI 2012 theo cấp trung ương/vùng/liên tỉnh và cấp địa phương	28
Hình 2: Phân bố HHDN tham gia MEI 2012 theo lĩnh vực hoạt động chuyên ngành và tổng hợp	28
Hình 3: Kết quả tổng hợp MEI 2012 của các Bộ	33
Hình 4: So sánh các điểm tổng hợp cao nhất – thấp nhất – trung bình MEI 2011 và MEI 2012	34
Hình 5: Điểm số MEI 2011 và MEI 2012 của các Bộ	35
Hình 6: Điểm cao nhất và điểm thấp nhất ở các Chỉ số thành phần MEI 2012	36
Hình 7: Kết quả MEI 2012 trọng số chuẩn và MEI 2012 không trọng số	37
Hình 8: Điểm số quy đổi của các Chỉ tiêu (trung bình các Bộ)	38
Hình 9: Điểm số quy đổi của các Chỉ số thành phần (trung bình các Bộ)	41
Hình 10: Mức độ thay đổi trung bình ở các Chỉ số thành phần giữa MEI 2011-2012	42
Hình 11: So sánh Điểm số quy đổi của Chỉ số “Soạn thảo VBQPPL” từ dữ liệu khách quan và từ dữ liệu cảm nhận	44
Hình 12: Mức độ thay đổi của các Chỉ tiêu giữa MEI 2011-2012	49
Hình 13: Mức độ thay đổi của các Chỉ số thành phần giữa MEI 2011-2012	50
Hình 14: Thay đổi ở các Chỉ tiêu giữa MEI 2011-2012	54
Hình 15: Điểm số quy đổi của các Bộ ở Chỉ tiêu “Thông tin cung cấp khi lấy ý kiến dự thảo VBQPPL”	56
Hình 16: Thay đổi điểm số MEI 2011-2012 ở Chỉ tiêu “Sự cần thiết của VBQPPL”	58
Hình 17: Thay đổi ở Chỉ tiêu “Hoạt động thi hành pháp luật cơ bản” trong MEI 2011-2012 của các Bộ	60
Hình 18: Điểm số quy đổi ở Chỉ tiêu “Hoạt động thi hành pháp luật cơ bản” trong MEI 2011-2012 của các Bộ	61
Hình 19: Thay đổi ở Chỉ tiêu “Ban hành văn bản hướng dẫn thi hành” trong MEI 2011-2012 của các Bộ	62
Hình 20: Điểm số quy đổi của các Bộ ở Chỉ tiêu “Tỷ lệ VBQPPL liên quan đến kinh doanh được Bộ soạn thảo và trình đúng thời hạn quy định”	70
Hình 21: Điểm số quy đổi của các Bộ về “Thông tin liên quan đến dự thảo VBQPPL được cung cấp trên website”	75
Hình 22: Điểm số quy đổi của các Bộ ở Chỉ tiêu “Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn thực hiện thủ tục hành chính ở địa phương”	80
Hình 23: Điểm số quy đổi của các Bộ ở Chỉ tiêu về thủ tục hành chính ở trung ương (do HHDN đánh giá) và ở địa phương (do doanh nghiệp) đánh giá	81
Hình 24: Điểm số quy đổi của các Bộ ở Chỉ tiêu về giải quyết vướng mắc ở trung ương (do HHDN đánh giá) và ở địa phương (do doanh nghiệp) đánh giá	83
Phụ lục: Biểu đồ hình sao kết quả điểm Chỉ số thành phần của từng Bộ	92
Điểm số quy đổi của các Bộ theo từng Chỉ số thành phần	98
Tổng hợp kết quả MEI 2012	101

Danh mục từ viết tắt

MEI: Chỉ số Hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ

MEI 2012: Chỉ số Hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ năm 2011, qua điều tra MEI thực hiện năm 2012

HHDN: Hiệp hội doanh nghiệp

PCI: Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh

TTHC: Thủ tục hành chính

UBTVQH: Ủy ban Thường vụ Quốc hội

VBQPPL: Văn bản quy phạm pháp luật

VCCI: Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam

Giới thiệu MEI 2012

> MEI là gì?

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

MEI 2012 là năm thứ hai Chỉ số này được thực hiện và công bố. MEI 2012 được thực hiện năm 2012, đánh giá về hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật có liên quan đến kinh doanh trong năm 2011 của 14 Bộ.

> Các đặc điểm chính của MEI 2012

- MEI 2012 được xây dựng chủ yếu dựa trên cơ sở điều tra cảm nhận của các hiệp hội doanh nghiệp (HHDN) cấp trung ương và cấp tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương trên cả nước. Cụ thể, MEI 2012 đã nhận được trả lời điều tra từ 219 HHDN, đại diện cho 438.392 doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh. Trong đó 99 HHDN là các hiệp hội chuyên ngành; 120 HHDN là các hiệp hội tổng hợp/đa ngành.

MEI 2012 dựa một phần trên điều tra cảm nhận của các doanh nghiệp dân doanh thuộc tất cả các hình thức pháp lý, được chọn mẫu ngẫu nhiên trong nước. Cụ thể, MEI 2012 đã nhận được trả lời điều tra từ 8.177 doanh nghiệp từ 63 tỉnh thành, hoạt động trong tất cả các lĩnh vực sản xuất, kinh doanh.

MEI 2012 có một phần đánh giá dựa trên các dữ liệu định lượng thực tế khách quan về thời gian soạn thảo, trình các dự thảo VBQPPL và về nội dung, kết cấu website lấy ý kiến góp ý đối với các dự thảo VBQPPL của các Bộ.

- MEI 2012 đánh giá hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ, với 05 Chỉ số thành phần và 23 Chỉ tiêu (với điểm số cụ thể) như trong Hình dưới đây:

BỘ CHỈ SỐ MEI 2012

A. XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VỀ KINH DOANH (50)

B. THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ KINH DOANH (50)

A1. Soạn thảo VBQPPL (35)

A2. Chất lượng VBQPPL (15)

B1. Công khai thông tin và tuyên truyền, phổ biến pháp luật (7)

B2. Tổ chức thi hành pháp luật (30)

B3. Rà soát, kiểm tra, tổng kết thi hành pháp luật (13)

1 Tỷ lệ dự thảo VBQPPL được trình đúng thời hạn theo chương trình, kế hoạch (6)

1 Sự cần thiết của VBQPPL (5)

1 Tính minh bạch (4)

1 Loại thông tin cung cấp (2)

1 Các hoạt động thi hành pháp luật cơ bản (10)

1 Theo dõi, kiểm tra, phát hiện và xử lý vi phạm của cán bộ Nhà nước (4)

2 Website lấy ý kiến (6)

2 Hình thức lấy ý kiến (4)

2 Tính thống nhất, khả thi và công bằng (7)

2 Cách thức lấy thông tin (2)

2 Hướng dẫn thi hành VBQPPL (5)

2 Theo dõi, kiểm tra, phát hiện và xử lý vi phạm của Doanh nghiệp (4)

3 Tỷ lệ VBQPPL lấy ý kiến VCCT (3)

3 Tần suất, thời hạn lấy ý kiến (3)

3 Tính hợp lý (4)

3 Hình thức tuyên truyền, phổ biến pháp luật (3)

3 Trách nhiệm hướng dẫn thủ tục hành chính ở địa phương (5)

3 Rà soát nội dung VBQPPL (2)

4 Thông tin phục vụ việc góp ý kiến (4)

4 Trách nhiệm giải quyết các vướng mắc ở địa phương (5)

4 Đánh giá thực tiễn thi hành pháp luật (3)

4 Trách nhiệm giải trình (5)

4 Đánh giá thực tiễn thi hành pháp luật (3)

5 Cách thức tiếp thu ý kiến (4)

Tóm tắt

3. MEI 2012 đánh giá hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của 14 Bộ có liên quan chặt chẽ nhất đến hoạt động kinh doanh và doanh nghiệp, bao gồm:

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

Kết quả chung MEI 2012

> Bức tranh 2012 âm ậm

Kết quả MEI 2012 cho thấy 11 trong số 14 Bộ được đánh giá có điểm tổng hợp ở mức trên trung bình. Bộ có điểm cao nhất trong MEI 2012 là 58,12 điểm/100. Ba trong số 14 Bộ có điểm tổng hợp dưới mức trung bình, Bộ có điểm thấp nhất là 48,49 điểm/100. Điểm trung bình chung tất cả các Bộ trong MEI 2012 là 53,75 điểm/100.

So với MEI 2011, điểm trung bình của toàn bộ MEI 2012 cũng như điểm của Bộ cao nhất và Bộ thấp nhất MEI 2012 đều giảm và hầu như không có sự thay đổi giữa các nhóm Bộ đứng đầu, giữa và cuối.

Khoảng cách rất hẹp giữa Bộ có điểm cao nhất và Bộ có điểm thấp nhất (dưới 15% điểm chuẩn) không chỉ diễn ra ở Chỉ số tổng hợp MEI 2012 mà ở hầu như trong tất cả các Chỉ số thành phần.

Với kết quả điểm số của hầu hết các Bộ ở mức trung bình, không có sự bứt phá của bất kỳ Bộ nào và cá biệt có ba Bộ dưới trung bình này, so với năm 2011 (khi mà tất cả 14 Bộ đều có điểm vừa đủ trên trung bình – 50 điểm), MEI 2012 tiếp tục cho thấy phần lớn các Bộ *chỉ thực hiện được vừa đủ nghĩa vụ của mình* trước cộng đồng, *chưa có nỗ lực cần thiết* để thực hiện công việc của mình hiệu quả. Mặt khác, kết quả MEI 2012 phản ánh sự *quan ngại trước hiệu quả hạn chế* trong hoạt động của ba Bộ (Bộ Giao thông vận tải, Bộ Y tế và Bộ Xây dựng) và những dấu hiệu *sụt giảm chung trong hiệu quả* của phần lớn các Bộ còn lại.

Tóm tắt

Trong bối cảnh này, những điểm sáng trong hoạt động pháp luật của các Bộ mà MEI 2012 ghi nhận tuy khiêm tốn nhưng là rất đáng khích lệ.

Mặc dù điểm số giảm so với MEI 2011, các nhóm hoạt động “Tổ chức thi hành pháp luật” và “Chất lượng VBQPPL” vẫn dẫn đầu về hiệu quả trong MEI 2012. Vẫn là những lĩnh vực có liên quan trực tiếp và tức thời nhất tới hoạt động kinh doanh cũng như các quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp, việc các Bộ hoạt động với hiệu quả tương đối ở những mảng này là rất có ý nghĩa.

Trong so sánh với những chỉ tiêu tương đồng giữa MEI 2011 và MEI 2012, điểm số hiệu quả nhiều hoạt động có sự tăng điểm nhẹ, đặc biệt ở các hoạt động thể hiện mức độ cầu thị cũng như khả năng tiếp nhận của Nhà nước trước xã hội (như “*Hiệu quả lấy ý kiến đối với dự thảo VBQPPL*”, “*Rà soát nội dung VBQPPL*”...).

> Một bước tiến, một bước lùi

Kết quả so sánh các chỉ tiêu, Chỉ số thành phần giống nhau giữa MEI 2011 và MEI 2012 cho thấy: phần lớn các Bộ tăng điểm mạnh ở hai mảng hoạt động có điểm kém nhất trong MEI 2011 (bao gồm “*Soạn thảo VBQPPL*” và “*Rà soát thi hành VBQPPL*”). Tuy vậy, tất cả các Bộ lại giảm điểm sâu ở hai mảng hoạt động có điểm khá nhất trong MEI 2011 (là hoạt động “*Tổ chức thi hành pháp luật*” và “*Chất lượng VBQPPL*”).

Sự “đổi lập” trong tăng điểm, giảm điểm ở các mảng hoạt động pháp luật của Bộ trong MEI 2012 so với MEI 2011 cho thấy sự cố gắng của các Bộ trong việc cải thiện hiệu quả hoạt động pháp luật là chưa triệt để và không đồng đều giữa các mảng hoạt động.

Từ một bất ngờ “dễ chịu” nhất của MEI 2011 (“việc khó không bỏ, việc dễ chưa làm”), sự thay đổi như đã thấy ở các Chỉ số tương ứng trong MEI 2012 lại mang tới bất ngờ có thể coi là ít được mong chờ nhất của MEI 2012 (“tiến một bước, lùi một bước”).

> Dữ liệu thực tế đáng lo ngại

MEI 2012 đã bổ sung 02 chỉ tiêu định lượng khách quan, được xây dựng dựa trên những dữ liệu thực tế trong hoạt động xây dựng pháp luật của các Bộ (bao gồm “*Tỷ lệ văn bản soạn thảo và trình đúng hạn*” và “*Nội dung, kết cấu website lấy ý kiến dự thảo của Bộ*”).

Kết quả từ các “dữ liệu cứng” này cho điểm số kém (trung bình các Bộ chỉ đạt 3 điểm/10), xấp xỉ phân nửa số điểm mà cộng đồng doanh nghiệp “chăm” cho các Bộ trong mảng xây dựng pháp luật (5,78 điểm/10) và thấp hơn đáng kể so với điểm trung bình chung của toàn MEI 2012 (5,38 điểm/10).

Thông điệp từ kết quả này mang đến nhiều lo ngại. Các Bộ chưa đảm bảo đúng nghĩa vụ pháp luật của mình ở những nội dung được đánh giá, chưa làm tròn trách nhiệm, chức năng của mình.

Trong tương quan chung với kết quả từ dữ liệu điều tra HHDN ở cùng mảng xây dựng pháp luật, kết quả từ dữ liệu thực tế khách quan này cho thấy: các HHDN dường như đang tỏ ra rộng rãi hơn khi đánh giá về các Bộ so với dữ liệu thực tế hoạt động của các Bộ. Đây là dấu

Tóm tắt

hiệu cho thấy ở mức độ nhất định, cộng đồng doanh nghiệp thông cảm và chia sẻ với các Bộ trong các vấn đề liên quan. Mặc dù vậy, các Bộ vẫn cần nhanh chóng nhìn nhận đúng thực trạng hoạt động của mình để có biện pháp cải thiện thích hợp bởi sự thông cảm và chia sẻ là có giới hạn.

Vì vậy, những kết quả thấp từ các chỉ tiêu định lượng khách quan trong MEI 2012 là cảnh báo quan trọng đối với các Bộ trong việc cần tập trung cải thiện ngay hiệu quả hoạt động soạn thảo VBQPPL, từ việc lấy ý kiến công chúng qua website một cách thực chất tới việc trình dự thảo đúng tiến độ. Kết quả này cũng đòi hỏi các Bộ phải rà soát lại tất cả các hoạt động pháp luật của mình nhằm ít nhất đảm bảo tuân thủ các nghĩa vụ theo pháp luật.

MEI 2012 và những thay đổi

So sánh với MEI 2011, kết quả MEI 2012 cho thấy các Bộ đã có những thay đổi nhất định về hiệu quả hoạt động pháp luật về kinh doanh.

MEI 2012 cho thấy sự gia tăng về điểm số của các Bộ ở các hoạt động “*Lấy ý kiến đối với dự thảo VBQPPL*”, “*Rà soát nội dung và thực tiễn thi hành VBQPPL*” và “*Lấy ý kiến VCCI*”. Trong một chừng mực nhất định, sự cải thiện về hiệu quả của các Bộ ở MEI 2012 trong những lĩnh vực có điểm số kém nhất trong MEI 2011 này cho thấy phần nào tính cầu thị, biết lắng nghe và thay đổi của các Bộ. Đáng chú ý hơn, đây là các hoạt động có liên quan tới các yếu tố phối hợp công – tư và dân chủ trong hoạt động pháp luật và vì vậy những cải thiện này là rất đáng ghi nhận.

MEI 2012 đồng thời cảnh báo những thụt lùi về hiệu quả của các Bộ thông qua sự sụt giảm về điểm số ở “*tính minh bạch của VBQPPL*”, “*tính cần thiết của VBQPPL*” và ở tất cả các chỉ tiêu trong nhóm tổ chức thi hành pháp luật (bao gồm “*Các hoạt động pháp luật cơ bản*”, “*Trách nhiệm giải trình*” và “*Văn bản hướng dẫn VBQPPL cấp trên*”).

Thông điệp từ sự thụt lùi này là rất đáng lo ngại bởi nhóm hoạt động bị giảm điểm này có mối liên hệ mật thiết với những yêu cầu cơ bản về quản lý Nhà nước như tính minh bạch, khả năng phản ứng thích hợp trước biến động, cải cách hành chính thực chất hay nguyên tắc điều hành bằng pháp luật. Sự sụt giảm điểm số ở các hoạt động này đồng thời có thể là dấu hiệu nhất định về một sự suy giảm trong việc đáp ứng các yêu cầu quản lý Nhà nước nói chung của các Bộ.

Vì vậy, nhìn tổng thể, thay đổi trong kết quả MEI 2012 so với MEI 2011 là rất đáng lo ngại, đặt ra những thách thức và đòi hỏi lớn hơn trong nỗ lực của các Bộ để cải thiện hiệu quả hoạt động pháp luật của mình, đặc biệt trong việc (i) tăng cường tính minh bạch ở tất cả các khâu của hoạt động pháp luật, (ii) đánh giá đầy đủ tính cần thiết của mỗi VBQPPL khi soạn thảo, (iii) ban hành kịp thời các văn bản hướng dẫn VBQPPL cấp trên, (iv) chủ động xử lý các vấn đề bất cập lớn và (v) cải cách thực chất các hoạt động thi hành pháp luật cơ bản.

MEI 2012 và những chỉ tiêu mới

MEI 2012 bổ sung 02 chỉ tiêu định lượng (với dữ liệu từ thực tế khách quan) và 02 chỉ tiêu định tính (với dữ liệu là kết quả khảo sát các doanh nghiệp ở địa phương). Các chỉ tiêu mới trong MEI 2012 mang đến cho MEI cái nhìn đa chiều hơn về hiệu quả hoạt động pháp luật kinh doanh của các Bộ ở những góc độ khác nhau.

Hai chỉ tiêu định lượng khách quan mới (bao gồm *“Tỷ lệ VBQPPL liên quan đến kinh doanh được Bộ soạn thảo và trình đúng thời hạn quy định”* và *“Các khía cạnh nội dung và kết cấu của website lấy ý kiến dự thảo VBQPPL của Bộ”*) cho kết quả điểm số của các Bộ thấp một cách đáng kể (lần lượt là 3,74 và 2,64 điểm/10)..

Kết quả này cho thấy một thực tế đáng lo ngại rằng các Bộ chưa thực hiện đủ nghĩa vụ mà pháp luật quy định cho mình, ít nhất là về tiến độ soạn thảo VBQPPL. Cũng như vậy, tính minh bạch và thực sự cầu thị của các Bộ trong việc lấy ý kiến công chúng với dự thảo (thể hiện qua website) dường như đang ở tình trạng báo động. Thực tế này làm gia tăng quan ngại về những yếu kém khác trong chất lượng VBQPPL, khả năng minh bạch hóa và triển vọng về Chính phủ điện tử thực chất và hiệu quả ở các Bộ.

Trong khi đó, hai chỉ tiêu xây dựng từ kết quả khảo sát 8.177 doanh nghiệp trên cả nước, bao gồm *“Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn thực hiện thủ tục hành chính ở địa phương”* và *“Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn giải quyết vướng mắc ở địa phương”*, lại mang đến những bất ngờ dễ chịu hơn.

Với điểm số cao nhất nhì trong toàn bộ các chỉ tiêu của MEI 2012, kết quả ở các chỉ tiêu này một phần cho thấy hoạt động hướng dẫn thực hiện thủ tục hành chính và giải quyết vướng mắc cho doanh nghiệp ở địa phương của các Bộ đều tương đối hiệu quả. Kết quả này cũng cho thấy mối ràng buộc giữa sự yếu kém trong chất lượng VBQPPL với các yếu kém, vướng mắc trong quá trình thi hành, và vì vậy đây là một điểm nhấn để Bộ chú trọng hơn vào công tác này.

Thông điệp từ hai chỉ tiêu này đồng thời là gợi ý quan trọng cho các Bộ trong việc thúc đẩy hơn nữa quá trình phân cấp về địa phương trong các hoạt động quản lý mang tính chất kỹ thuật thuần túy để có thể tập trung hơn các nguồn lực vào những hoạt động mang tính chính sách mà các Bộ đang thực hiện với hiệu quả thấp.

Tóm lại

Với tính chất là Chỉ số về hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của 14 Bộ, MEI 2012 cho một bức tranh toàn cảnh về hoạt động này của các Bộ trong năm 2011, nhìn từ góc độ cảm nhận của các HHDN, doanh nghiệp và thực tế khách quan.

Năm 2011, bối cảnh đánh giá của MEI 2012, là năm mà nền kinh tế thế giới phải đối mặt với những thách thức chưa từng có trong lịch sử, ảnh hưởng nghiêm trọng tới tình hình sản xuất kinh doanh trong nước. Hoàn cảnh này làm bộc lộ rõ nét hơn bao giờ hết những tồn tại, yếu kém tích tụ nhiều năm qua trong năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp cũng như năng lực quản lý, điều hành kinh tế của Nhà nước. Vì vậy, cảm nhận của cộng đồng doanh nghiệp đối với sản xuất kinh doanh nói chung và điều hành kinh tế vĩ mô nói riêng có thể bị tác động mạnh theo chiều hướng kém lạc quan.

Năm 2011 cũng là năm có sự biến động lớn về nhân sự cấp cao trong bộ máy Chính phủ. Được bầu và chính thức tiếp quản công việc từ tháng 8/2011, Chính phủ khóa mới đã phải dành một khoảng thời gian đáng kể để ổn định bộ máy. Ở các Bộ có người đứng đầu mới, đặc biệt là các trường hợp Bộ trưởng mới từ nơi khác đến, nửa cuối 2011 là thời gian có những biến động không nhỏ trong quy trình công tác cũng như nhân sự bộ máy. Trong bối cảnh này, hiệu quả hoạt động của các Bộ có thể bị hạn chế hơn so với bình thường.

Vì vậy, không mấy ngạc nhiên khi so với MEI 2011, bức tranh MEI 2012 có phần ảm đạm hơn với điểm số trung bình của các Bộ thấp hơn và có 03 Bộ có điểm dưới trung bình về hiệu quả. Một số chỉ tiêu quan trọng liên quan tới việc thi hành pháp luật và chất lượng VBQPPL chứng kiến sự giảm điểm ở hầu hết các Bộ. Các kết quả từ dữ liệu khách quan được bổ sung mới trong MEI 2012 cũng cho kết quả không sáng sủa.

Những điểm sáng, tuy khiêm tốn nhưng có ý nghĩa trong bối cảnh này, nằm chủ yếu ở sự tăng điểm nhẹ tại nhiều hoạt động pháp luật giữa MEI 2011 và MEI 2012, trong đó đặc biệt là các hoạt động liên quan tới tính cầu thị của các Bộ và khả năng về độ mở của Nhà nước với xã hội.

Tuy nhiên, cũng ở đây xuất hiện dấu hiệu lo ngại khi các hoạt động được đánh giá là thực hiện tốt hơn cả trong MEI 2011 có sự giảm điểm trong MEI 2012, đặc biệt khi chúng liên quan tới những khía cạnh có tác động trực tiếp tới hoạt động kinh doanh và các quyền, nghĩa vụ của doanh nghiệp.

Trên thực tế, khi mà sản xuất kinh doanh khó khăn nghiêm trọng cũng là lúc doanh nghiệp cần sự nâng đỡ, hỗ trợ nhiều nhất từ bàn tay điều hành của Nhà nước. Khi mà không thể thay đổi tình hình chung của kinh tế thế giới thì cũng là lúc những giải pháp cải cách chủ quan “trong tầm tay” cần phát huy tối đa. Cũng từ đây, kết quả MEI 2012 là những gợi ý quan trọng để các Bộ nói riêng và Nhà nước nói chung cải thiện hiệu quả hoạt động pháp luật của mình cũng như giải quyết và từng bước đưa nền kinh tế thoát khỏi khó khăn, tiếp tục phát triển.

Trong tổng thể, các Bộ còn phải nỗ lực rất nhiều trong việc cải thiện hiệu quả hoạt động pháp luật của mình và đảm bảo các nghĩa vụ liên quan mà pháp luật quy định cho Bộ trong các hoạt động này.



Tóm tắt

Đặc biệt, tăng cường minh bạch ở tất cả các khía cạnh, chú trọng hoạt động thi hành pháp luật cơ bản, và phản ứng nhanh nhạy, hợp lý trước các yêu cầu của thực tế là những đòi hỏi cấp thiết nhất mà MEI 2012 chỉ ra trong nỗ lực cùng giúp các Bộ phát hiện và cải thiện những khía cạnh cần thiết nhất trong hoạt động của mình.

Phần thứ nhất
MEI 2012 – Kết quả
và những phát hiện

Phần thứ nhất

MEI 2012 – Kết quả và những phát hiện

Là nhân tố quan trọng trong vận hành nền kinh tế, hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật có liên quan đến kinh doanh của các Bộ có ảnh hưởng trực tiếp và lâu dài tới hoạt động của doanh nghiệp nói riêng và hiệu quả của cả nền kinh tế nói chung.

Vì vậy, việc đánh giá thực chất và chính xác hiệu quả hoạt động pháp luật này của các Bộ không chỉ là mong muốn của cộng đồng doanh nghiệp mà còn là kỳ vọng của cả nền kinh tế. Tất cả những nỗ lực nhằm xác định rõ thực trạng và các nguyên nhân níu kéo, trì hoãn sự tiến bộ trong hoạt động quản lý nền kinh tế của mỗi Bộ đều sẽ góp phần giúp các Bộ và cả xã hội tìm được biện pháp và hướng đi phù hợp, từ đó nâng cao tính cạnh tranh của nền kinh tế Việt Nam, hiện thực hóa các mục tiêu tăng trưởng và phát triển bền vững từ góc độ thể chế và pháp luật.

Xây dựng và thực hiện Chỉ số Hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ (Ministerial Effectiveness Index - gọi tắt là MEI) là một trong những nỗ lực như vậy từ phía cộng đồng doanh nghiệp, do Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) làm đầu mối thực hiện, bắt đầu từ năm 2011.

Nỗ lực này đã nhận được sự ủng hộ của Chính phủ (thông qua các Công văn số 2353/VPCP-PL ngày 18/4/2011 và Công văn số 7905/VPCP-KSTT ngày 5/10/2012 nêu ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về việc đồng ý để VCCI nghiên cứu và công bố đánh giá thường niên về hiệu quả hoạt động pháp luật kinh doanh của các Bộ). MEI cũng nhận được sự hợp tác của các Bộ ngành, thông qua một loạt các hoạt động phối hợp giữa các Bộ và VCCI trong xây dựng và hoàn thiện về phương pháp, cung cấp thông tin phục vụ việc nghiên cứu, đánh giá và triển khai các khuyến nghị từ MEI. Và đặc biệt, MEI đã nhận được sự quan tâm, cổ vũ của toàn xã hội thông qua những phản ứng tích cực từ cộng đồng trong lần công bố đầu tiên năm 2011.

MEI 2012 là năm thứ hai Chỉ số MEI được nghiên cứu và công bố. Dưới đây là giới thiệu về các đặc điểm của Bộ chỉ số, các căn cứ cũng như kết quả nghiên cứu và phát hiện cơ bản của MEI 2012.

I. Bộ Chỉ số MEI 2012

> Mục tiêu của MEI 2012

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

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

Để đạt được mục tiêu tổng thể nói trên, MEI 2012 hướng tới các mục tiêu cụ thể sau đây:

- ⌘ Định lượng mức độ hiệu quả trong hoạt động của các Bộ ở từng khía cạnh cụ thể, từng hoạt động cụ thể của quá trình xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh; chỉ ra khía cạnh nào, hoạt động nào, của Bộ nào còn chưa tốt, chưa được đánh giá cao và ở mức độ nào;
- ⌘ Tìm hiểu, làm rõ thông điệp từ những biến chuyển (tích cực, tiêu cực) của mỗi Bộ ở mỗi hoạt động cụ thể trong quá trình xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh năm 2012 so với năm 2011;
- ⌘ Trong trường hợp có thể, có khuyến nghị, đề xuất thích hợp để các Bộ có phương án cải thiện hợp lý trong hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam.

> Đặc điểm của MEI 2012

+ 1. Chỉ số đánh giá thông qua cảm nhận là chủ yếu

Chỉ số MEI 2012 được xây dựng chủ yếu dựa trên cơ sở điều tra cảm nhận của các HHDN và doanh nghiệp dân doanh (trị giá đánh giá từ cảm nhận chiếm 85% tổng trị giá Chỉ số).

Cụ thể, các HHDN và doanh nghiệp thông qua quan niệm, kỳ vọng và trải nghiệm thực tế của mình để đánh giá mức độ hiệu quả trong hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ ở những khía cạnh thích hợp. Những đánh giá này, vì vậy, là những cảm nhận chủ quan, không dựa trên thống kê số liệu hay các bằng chứng cụ thể và định lượng chính xác về mức độ hiệu quả trong hoạt động của các Bộ.

Một phần của MEI 2012 (15% trị giá Chỉ số) được xác định dựa trên dữ liệu định hướng khách quan về các khía cạnh hoạt động pháp luật của Bộ. Đây là các đánh giá dựa trên thực tế khách quan, có thể kiểm chứng và tính toán chi tiết.

So với MEI 2011, MEI 2012 đã tăng cường thêm 02 yếu tố quan trọng nhằm đánh giá hiệu quả hoạt động pháp luật của các Bộ một cách toàn diện và chính xác hơn, bao gồm:

- ⌘ Bổ sung cảm nhận của các doanh nghiệp dân doanh trong việc đánh giá hoạt động hướng dẫn thi hành pháp luật của các Bộ trên thực tế ở các địa phương (chiếm 10% trị giá Chỉ số); và
- ⌘ Tăng cường dữ liệu định lượng khách quan trong kết quả đánh giá hoạt động xây dựng pháp luật của Bộ (chiếm 15% trị giá Chỉ số).

+ 2. Chỉ số đánh giá về hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ ở các khía cạnh mà HHDN, doanh nghiệp và VCCI có thông tin để đánh giá

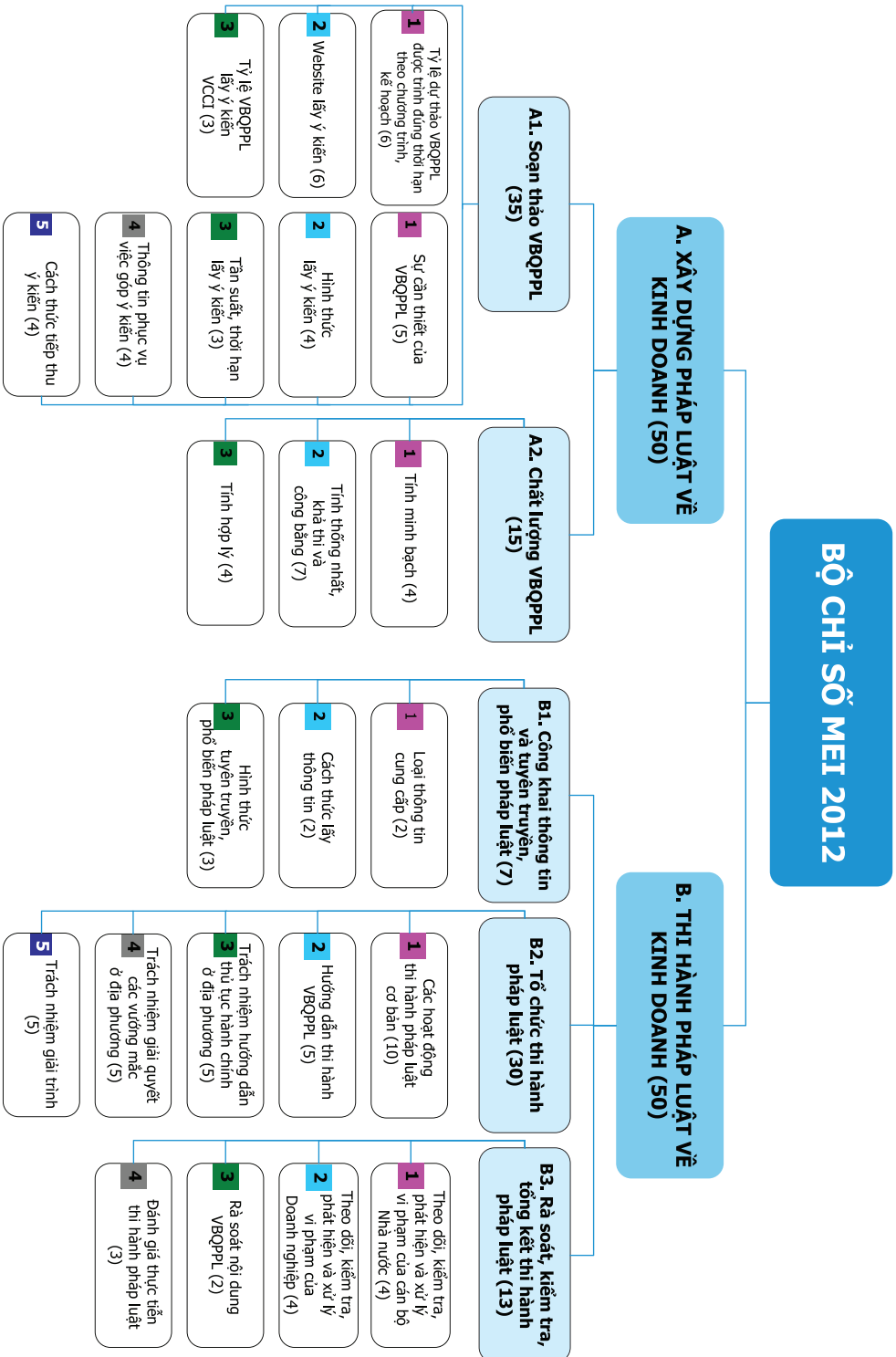
MEI 2012 đánh giá về hiệu quả hoạt động pháp luật về kinh doanh của các Bộ năm 2011, bao gồm hoạt động xây dựng và thi hành các luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH), nghị định, quyết định của Thủ tướng Chính phủ và thông tư về doanh nghiệp và hoạt động kinh doanh, được các Bộ liên quan ban hành hoặc soạn thảo và thi hành trong phạm vi chức năng và nhiệm vụ của mình.

MEI 2012 chỉ thực hiện việc đánh giá các hoạt động pháp luật về kinh doanh của các Bộ ở các khía cạnh mà chủ thể đánh giá (HHDN, doanh nghiệp) có hoặc được suy đoán là phải có thông tin về hoạt động của các Bộ. Đối với các dữ liệu thực tế khách quan, MEI 2012 chỉ đánh giá các hoạt động pháp luật mà VCCI có thể tiếp cận được nguồn thông tin đầy đủ, khách quan và công bằng giữa tất cả các Bộ.

Cụ thể, MEI 2012 bao gồm 05 Chỉ số thành phần, mỗi Chỉ số thành phần này đánh giá hiệu quả hoạt động của Bộ ở một mảng hoạt động pháp luật, bao gồm:

- ⌘ Soạn thảo VBQPPL
- ⌘ Chất lượng VBQPPL
- ⌘ Công khai thông tin và tuyên truyền, phổ biến pháp luật
- ⌘ Tổ chức thi hành pháp luật
- ⌘ Rà soát, kiểm tra, tổng kết thi hành pháp luật

Mỗi Chỉ số thành phần bao gồm một số Chỉ tiêu về từng các hoạt động xây dựng, thi hành pháp luật cụ thể. Dưới đây là Bộ các Chỉ số thành phần, Chỉ tiêu và điểm số tương ứng của MEI 2012:



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

+ 3. Chỉ số đánh giá hiệu quả hoạt động pháp luật của 14 Bộ có liên quan chặt chẽ nhất đến doanh nghiệp (và hoạt động kinh doanh)

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

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

MEI 2012 đánh giá hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của 14 Bộ dưới đây:

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

II. Những người làm nên MEI 2012

➤ 1. Về các hiệp hội doanh nghiệp tham gia chấm điểm các Bộ

MEI 2012 là Chỉ số Hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của 14 Bộ năm 2011 được xây dựng chủ yếu dựa trên việc điều tra cảm nhận của tất cả các hiệp hội doanh nghiệp (chiếm 75% trị giá Chỉ số).

Các Hiệp hội doanh nghiệp được điều tra trong MEI 2012 bao gồm tất cả các Hiệp hội doanh nghiệp:

- ⌘ Hiểu theo nghĩa rộng (gồm các hội, hiệp hội, hội liên hiệp, liên minh, liên đoàn, đoàn... tập hợp và đại diện cho các doanh nghiệp, các loại hình tổ chức kinh tế và/hoặc cá nhân kinh doanh)
- ⌘ Cấp trung ương, vùng/liên tỉnh và cấp tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương
- ⌘ Đang hoạt động và được biết tới tại thời điểm điều tra.

Con số thống kê mà Nhóm nghiên cứu có được từ tất cả các nguồn về tổng số hiệp hội đáp ứng 03 tiêu chí này trên toàn quốc năm 2012 là 380 Hiệp hội. Tất cả đã được điều tra phục vụ MEI 2012, vì vậy, trong điều tra này vấn đề chọn mẫu không được đặt ra.

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

MEI 2012 đã nhận được trả lời điều tra từ 219 HHDN, đạt tỷ lệ phản hồi 57,63% (tăng 7,27% so với MEI 2011). Đối với một điều tra cảm nhận về các vấn đề thể chế - pháp luật, thực hiện đối với các chủ thể là các hiệp hội doanh nghiệp, đây được xem là một tỷ lệ tương đối cao.

219 hiệp hội này đại diện cho 438.392 doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh¹. So với năm 2011, số hiệp hội tham gia điều tra MEI đã tăng 12 hiệp hội và số doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh mà các hiệp hội này đại diện tăng 18.751 đơn vị. Với tỷ lệ phản hồi và số lượng hội viên mà các HHDN này đại diện, MEI có thể xem là tiếng nói, quan điểm của một bộ phận không nhỏ trong cộng đồng doanh nghiệp Việt Nam.

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

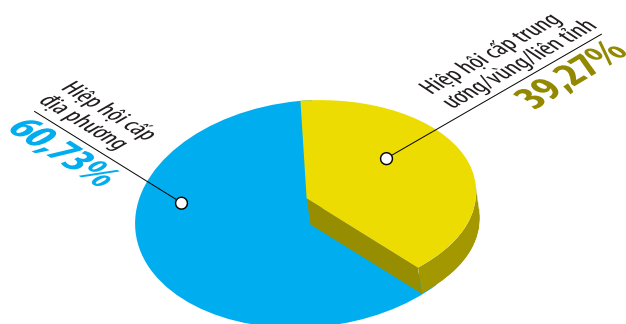
Có 86 HHDN tham gia MEI 2012 (chiếm 39,27% tổng số phản hồi) là các hiệp hội cấp trung ương/vùng/liên tỉnh (sau đây gọi là hiệp hội trung ương).

Các hiệp hội cấp tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi là hiệp hội địa phương) chiếm 60,73% tổng lượng phản hồi, với 133 HHDN.

Phân bố tỷ lệ phản hồi giữa hai nhóm này trong MEI 2012 hơi lệch so với phân bố thực tế về số lượng giữa hiệp hội trung ương (36,05%) và Hiệp hội địa phương (63,95%). Mặc dù vậy, mức chênh lệch này được xem là không đáng kể (chỉ khoảng 3%) và phản ánh một thực tế bình thường là các hiệp hội trung ương có xu hướng quan tâm nhiều hơn đến các hoạt động khảo sát, điều tra liên quan đến vấn đề thể chế, vĩ mô hơn các hiệp hội địa phương.

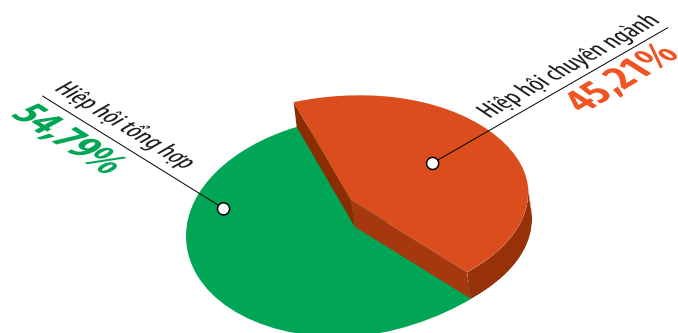
120 HHDN phản hồi (chiếm 54,79% tổng số phản hồi) là các hiệp hội tổng hợp (với các hội viên hoạt động trong nhiều lĩnh vực ngành nghề khác nhau), 45,21% tổng số phản hồi còn lại là của 99 HHDN chuyên ngành (với các thành viên hoạt động trong một hoặc một số lĩnh vực kinh doanh nhất định). Tỷ lệ này gần như tương đương với phân bố số lượng thực tế giữa các hiệp hội tổng hợp và chuyên ngành được biết đến trên toàn quốc (56,32% và 43,68%).

Với những số liệu này, có thể nói các HHDN tham gia phản hồi MEI 2012 phản ánh khá sát bức tranh chung về các HHDN trong nền kinh tế.



Hình 1

Phân bố HHDN tham gia MEI 2012 theo cấp trung ương/vùng/liên tỉnh và cấp địa phương



Hình 2

Phân bố HHDN tham gia MEI 2012 theo lĩnh vực hoạt động chuyên ngành và tổng hợp

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

Tương tự MEI 2011, liên quan đến các lĩnh vực hoạt động kinh doanh của các HHDN chuyên ngành tham gia điều tra MEI 2012, thống kê cho thấy các HHDN này có hội viên đang hoạt động trong hầu hết các ngành nghề kinh tế quốc dân (17/21 ngành nghề trong nền kinh tế quốc dân², 04 ngành nghề không có HHDN chuyên ngành tham gia phản hồi MEI 2012 là những lĩnh vực ngành nghề tương đối mờ nhạt từ góc độ kinh tế³) và vì vậy có thể xem là MEI 2012 có sự tham gia của các HHDN chuyên ngành thuộc tất cả các ngành nghề kinh doanh.

Đáng chú ý là có tới 198 HHDN (chiếm 90,41% tổng số phản hồi, tăng 2% so với MEI 2011) có hoạt động tư vấn, đại diện, bảo vệ lợi ích hội viên trong các vấn đề chính sách pháp luật, 160 HHDN (tương đương 73,06%, tăng 7% so với MEI 2011) trực tiếp tham gia vào quá trình xử lý, giải quyết các vướng mắc pháp lý của hội viên (chứ không chỉ đơn thuần là tiếp nhận phản ánh của các hội viên). Điều này cho Nhóm nghiên cứu thêm niềm tin rằng các HHDN đưa ra đánh giá dựa trên những thông tin và kinh nghiệm thực tế nhất định của họ.

Cá nhân thay mặt HHDN trả lời Phiếu khảo sát MEI 16,89% là Chủ tịch HHDN, 52,05% là Tổng/Phó Tổng thư ký HHDN hoặc cấp cao hơn, 80,82% là phụ trách cấp phòng trở lên. Số liệu này gần như tương tự với MEI 2011 và cho thấy hầu hết các câu trả lời cho điều tra MEI là từ những người có trách nhiệm trong HHDN. Trên thực tế, nhiều HHDN đã tổ chức lấy ý kiến doanh nghiệp thành viên hoặc họp Ban chấp hành, Ban lãnh đạo để thảo luận, trả lời MEI một cách chính xác nhất có thể.

+ Về mức độ phổ quát trong đánh giá của HHDN đối với từng Bộ

Thống kê về số lượng các HHDN chấm điểm cho từng Bộ, ở từng câu hỏi/chỉ tiêu cho thấy kết quả đánh giá của MEI ở những chỉ tiêu dựa trên kết quả khảo sát cảm nhận của HHDN là tương đối phổ quát, là cảm nhận của đa số, và do đó không bị thiên lệch bởi định kiến hay đánh giá của một vài HHDN đơn lẻ.

Cụ thể, với 09 Câu đơn⁴, trung bình có trên 81 HHDN chấm điểm cho mỗi Bộ ở một Câu hỏi. Trường hợp ít nhất cũng có tới 43 HHDN chấm điểm cho một Bộ; và trường hợp nhiều nhất là có 165 HHDN chấm điểm cho một Bộ.

Với 10 Câu kép⁵, trung bình có trên 253 lượt HHDN đánh giá cho mỗi Bộ ở mỗi Câu hỏi, tương ứng với trung bình 58 HHDN/Bộ ở một câu hỏi, nhiều nhất có trên 72 HHDN chấm điểm cho một Bộ và thấp nhất là trên 48HHDN/Bộ.

Với mức độ phổ quát lớn như trên, rõ ràng các kết quả đánh giá về các Bộ của MEI 2012 là đáng tin cậy, ít nhất từ góc độ phản ánh cảm nhận của một số lượng đáng kể các HHDN đối với hoạt động pháp luật của các Bộ.

Bảng 1: Số lượng HHDN chấm điểm Bộ ở từng Câu hỏi

1A - Số lượng HHDN chấm điểm Bộ ở các Câu đơn

Số lượt trung bình của câu	Sự cần thiết của VBQPPL	Tiếp tục lấy ý kiến	Thời hạn lấy ý kiến	Việc tiếp thu ý kiến	Trách nhiệm giải trình	Theo dõi, kiểm tra, phát hiện và xử lý vi phạm của cán bộ Nhà nước	Theo dõi, kiểm tra, phát hiện và xử lý vi phạm của doanh nghiệp	Rà soát nội dung VBQPPL	Đánh giá thực tiễn thi hành pháp luật	Tối đa	Tối thiểu	Trung bình của các câu đơn
		85,43	76,93	76,43	70,31	88,64	79,71	83,50	88,82	87,33	88,82	70,31
Số lượt tối thiểu của câu	74 (Bộ Văn hóa, TT & DL)	49 (Bộ Văn hóa, TT & DL)	49 (Bộ Văn hóa, TT & DL)	43 (Bộ Văn hóa, TT & DL)	56 (Bộ Văn hóa, TT & DL)	52 (Bộ Văn hóa, TT & DL)	55 (Bộ Văn hóa, TT & DL)	56 (Bộ Văn hóa, TT & DL)	59 (Bộ Văn hóa, TT & DL)	74	43	54,78
Số lượt tối đa của câu	165 (Bộ Công Thương)	139 (Bộ Công Thương)	140 (Bộ Công Thương)	133 (Bộ Công Thương)	147 (Bộ Công Thương)	121 (Bộ Công Thương)	137 (Bộ Công Thương)	140 (Bộ Công Thương)	138 (Bộ Công Thương)	165	121	140

1B - Số lượng HHDN chấm điểm Bộ ở các Câu kép

Số lượt trung bình của câu	Hiệu quả của việc lấy ý kiến	Thông tin cung cấp khi lấy ý kiến	Tính minh bạch của VBQPPL	Tính thống nhất, khả thi và công bằng của VBQPPL	Tính hợp lý của VBQPPL	Mức độ đầy đủ của thông tin cung cấp (tuyên truyền)	Cách thức lấy thông tin	Hình thức tuyên truyền, phổ biến pháp luật	Các hoạt động thi hành pháp luật cơ bản	Hướng dẫn thi hành VBQPPL	Tối đa	Tối thiểu	Trung bình của các câu kép
		192,64	304,14	269,53	156,59	148,26	364,29	239,93	313,29	324,43	220,57	364,29	148,26
Số lượt tối thiểu của câu	126 (Bộ Văn hóa, TT & DL)	203 (Bộ Văn hóa, TT & DL)	167,33 (Bộ Tư pháp)	99,33 (Bộ Tư pháp)	101,67 (Bộ Tư pháp)	234 (Bộ Văn hóa, TT & DL)	61 (Bộ Thông tin và TT)	211 (Bộ Văn hóa, TT & DL)	213 (Bộ Văn hóa, TT & DL)	145 (Bộ Văn hóa, TT & DL)	234	99,33	166,13
Số lượt tối đa của câu	360 (Bộ Công Thương)	508 (Bộ Công Thương)	374,75 (Bộ Lao động TB và XH)	212,75 (Bộ Lao động TB và XH)"	196,33 (Bộ Kế hoạch và Đầu tư)"	608 (Bộ Công Thương)	392 (Bộ Công Thương)	530 (Bộ Công Thương)	583 (Bộ Công Thương)	370 (Bộ Công Thương)	608	196,33	413,48
Số lựa chọn trong câu	4	5	5	3	3	5	4	5	5	4	5	3	4,3
Số lượt trung bình của 01 lựa chọn	48,16	60,83	53,91	52,20	49,42	72,86	59,98	62,66	64,89	55,14	72,86	48,16	58

1C - Số lượng lượt doanh nghiệp chấm điểm Bộ

Số lượt trung bình của câu	Thủ tục hành chính	Giải quyết vướng mắc	Số lượt trung bình của 02 câu
		3.678,73	2.943,11
Số lượt tối thiểu của câu	3386 (Bộ Tư pháp)	2802 (Bộ Y tế)	3094
Số lượt tối đa của câu	4216 (Bộ Lao động TB và XH)	3120 (Bộ Lao động TB và XH)	3668

➤ 2. Về các doanh nghiệp dân doanh

Trong khi MEI 2011 chỉ đánh giá cảm nhận của các HHDN, MEI 2012 bổ sung một phần cảm nhận của doanh nghiệp (với 10% trị giá Chỉ số) dựa trên việc điều tra cảm nhận của các doanh nghiệp về mảng hoạt động hướng dẫn thi hành pháp luật của Bộ ở địa phương (bao gồm thủ tục hành chính và giải quyết vướng mắc).

Điều tra doanh nghiệp của MEI được thực hiện bằng việc kết hợp câu hỏi về các chủ đề của MEI trong Phiếu khảo sát Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) 2012 của VCCI⁶.

Vì vậy, các đặc điểm về tính mẫu và phương pháp chọn mẫu của PCI 2012 được áp dụng hoàn toàn cho phần điều tra doanh nghiệp này của MEI (Xem www.pcivietnam.org).

Tương tự, các số liệu về phản hồi của nhóm doanh nghiệp dân doanh trong MEI cũng sử dụng chung số liệu phản hồi của PCI 2012. Cụ thể:

Có tổng số 8.177 doanh nghiệp phản hồi trên tổng số 30.200 doanh nghiệp được chọn mẫu khảo sát⁷ tại tất cả 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (tỷ lệ phản hồi đạt 27,07%), trong đó có:

- ⌘ 2.150 doanh nghiệp tư nhân
- ⌘ 12 Công ty hợp danh
- ⌘ 4.422 Công ty TNHH (một hoặc nhiều thành viên)
- ⌘ 1.483 Công ty cổ phần
- ⌘ 21 doanh nghiệp loại khác

Trong khi các đặc điểm về chọn mẫu và phản hồi của PCI nói chung và PCI 2012 nói riêng là khoa học, ổn định và đã được chấp nhận rộng rãi từ nhiều năm nay, nhóm mẫu này khi áp dụng cho MEI có thể gây ra một số băn khoăn về tính đại diện. Cụ thể, do PCI không bao gồm doanh nghiệp Nhà nước (doanh nghiệp mà Nhà nước có phần vốn trên 50%) nên phần đánh giá của doanh nghiệp trong MEI không bao gồm đánh giá của nhóm doanh nghiệp này.

Mặc dù đây là quan ngại chính đáng về lý thuyết và việc chưa điều tra nhóm doanh nghiệp Nhà nước là điều ngoài mong muốn (do thiếu nguồn lực thực hiện việc điều tra riêng), Nhóm nghiên cứu không cho rằng việc không điều tra doanh nghiệp Nhà nước có thể gây ra những xáo trộn về kết quả của MEI 2012 bởi ít nhất hai lý do:

- ⌘ Số lượng doanh nghiệp Nhà nước là rất nhỏ so với tổng số lượng doanh nghiệp trên toàn quốc⁸ và nếu được chọn mẫu thì tỷ lệ này là không đáng kể so với tổng mẫu chọn và chắc chắn không thể làm thay đổi đáng kể kết quả đánh giá chung của doanh nghiệp về MEI;
- ⌘ Phần kết quả từ cảm nhận của doanh nghiệp trong MEI chỉ chiếm 10% tổng giá trị Chỉ số (do việc khảo sát chỉ giới hạn ở hai lĩnh vực mà Bộ có trách nhiệm tương đối trong việc thi hành pháp luật ở địa phương), vì vậy ngay cả khi MEI có đánh giá của doanh nghiệp Nhà nước thì cũng không thể xảy ra khả năng đánh giá của nhóm doanh nghiệp này làm thay đổi cơ bản kết quả MEI của từng Bộ và của tất cả các Bộ nói chung.

Do đó, Nhóm nghiên cứu cho rằng mẫu và kết quả khảo sát cảm nhận của các doanh nghiệp dân doanh trong MEI 2012 là có thể tin cậy được. Và đây là cảm nhận có tính đại diện tương đối cho cảm nhận của cộng đồng doanh nghiệp về các vấn đề mà doanh nghiệp được khảo sát.

III. MEI 2012

Những phát hiện của năm

Tổng hợp kết quả khảo sát cảm nhận của 219 HHDN (đại diện cho trên 438.000 doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh), cảm nhận trực tiếp của 8.177 doanh nghiệp dân doanh cùng với 03 nhóm dữ liệu thực tế khách quan (dữ liệu cứng) về hoạt động pháp luật của các Bộ, kết hợp với những so sánh về kết quả các chỉ số thành phần/chỉ tiêu tương đương MEI 2011, đã cho những phát hiện khá cơ bản về bức tranh hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của 14 Bộ năm 2012 trong tương quan với 2011.

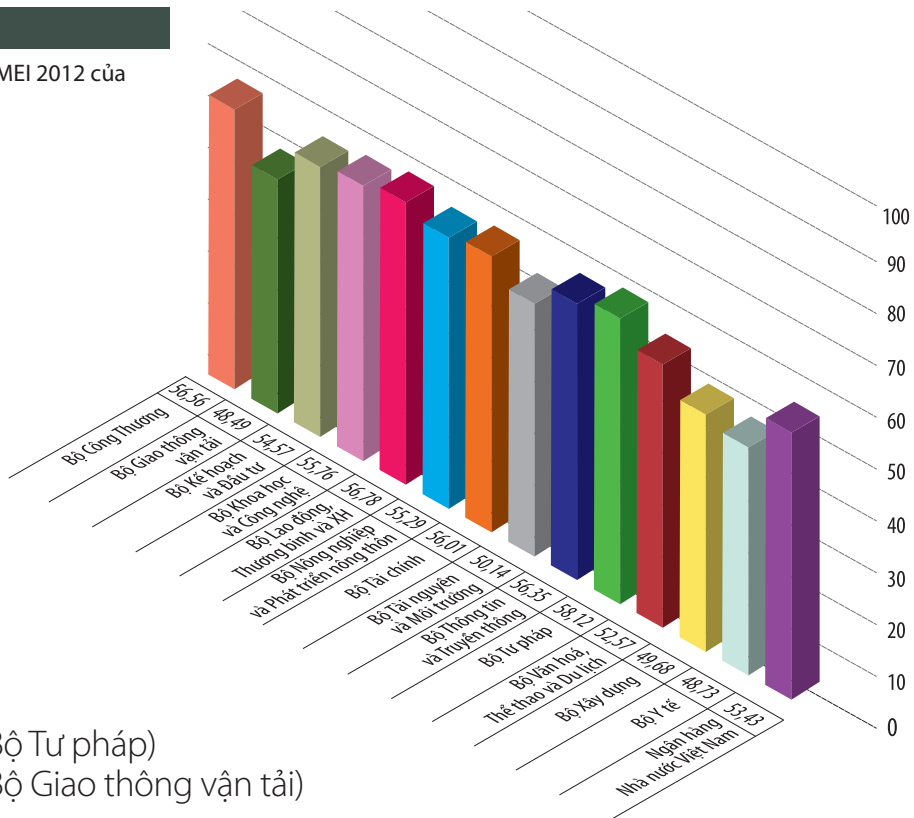
1. Bức tranh 2012 ảm đạm

Trên thang điểm tổng cộng là 100, kết quả tổng thể MEI 2012 cho thấy 11 trong số 14 Bộ ngành được đánh giá (chiếm 78,57% số Bộ được đánh giá) có điểm tổng hợp ở mức trên trung bình chút ít (trên 50 điểm nhưng chưa đạt mức 60 điểm). Ba trong số 14 Bộ có điểm tổng hợp dưới mức trung bình (dưới 50 điểm).

Cụ thể, Bộ có điểm cao nhất trong MEI 2012 là 58,12 (Bộ Tư pháp). Ba Bộ đứng dưới cùng có điểm lần lượt là 49,68 (Bộ Xây dựng), 48,73 (Bộ Y tế) và 48,49 điểm (Bộ Giao thông vận tải).

Hình 3

Kết quả tổng hợp MEI 2012 của các Bộ



“

58,12 điểm (Bộ Tư pháp)
48,49 điểm (Bộ Giao thông vận tải)

”

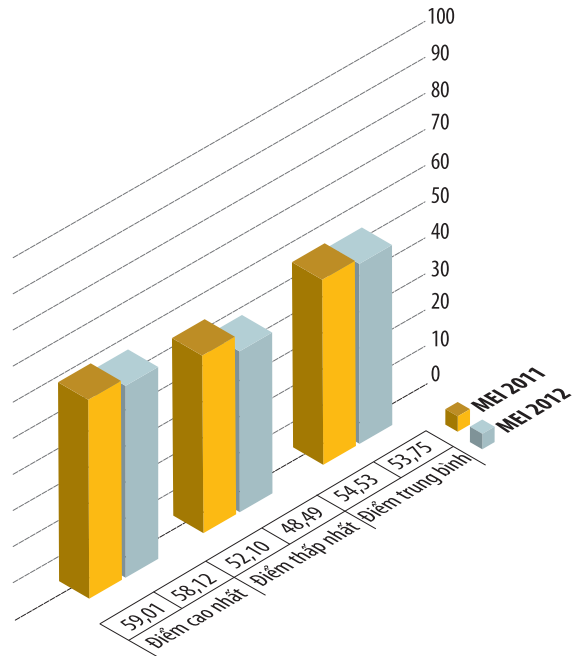
So với MEI 2011, mặc dù một vài Bộ đơn lẻ có sự tăng điểm nhẹ, có tới 9/14 Bộ giảm điểm so với chính mình năm 2011, điểm trung bình của toàn bộ MEI 2012 cũng như điểm của Bộ cao nhất và Bộ thấp nhất MEI 2012 đều giảm.

Hình 4

So sánh các điểm tổng hợp cao nhất – thấp nhất – trung bình MEI 2011 và MEI 2012



Tổng thể bức tranh chung về hiệu quả hoạt động pháp luật của các Bộ năm 2012 mang nhiều màu xám, và so với năm 2011, kết quả MEI 2012 ảm đạm hơn, kém lạc quan hơn, thậm chí có đôi chỗ “tối”



Từ hai yếu tố trên, có thể thấy về tổng thể bức tranh chung về hiệu quả hoạt động pháp luật của các Bộ năm 2012 mang nhiều màu xám, và so với năm 2011, kết quả MEI 2012 ảm đạm hơn, kém lạc quan hơn, thậm chí có đôi chỗ “tối”.

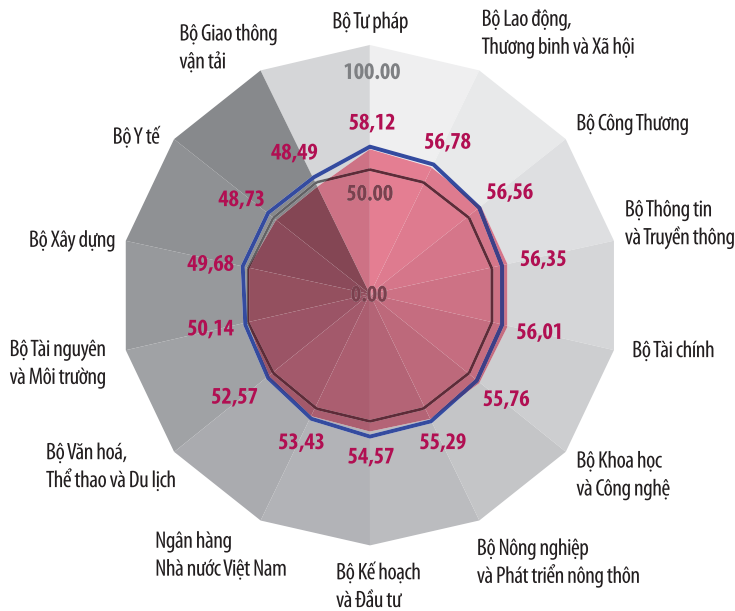
Năm 2011, bối cảnh đánh giá của MEI 2012, là năm mà nền kinh tế thế giới phải đối mặt với những thách thức chưa từng có, ảnh hưởng nghiêm trọng tới tình hình sản xuất kinh doanh trong nước. Hoàn cảnh này làm bộc lộ rõ nét hơn những tồn tại, yếu kém tích tụ từ nhiều năm nay trong năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp cũng như năng lực quản lý, điều hành kinh tế của Nhà nước. Năm 2011 cũng là năm có sự biến động lớn về nhân sự cấp cao trong bộ máy Chính phủ. Được bầu và chính thức tiếp quản công việc từ tháng 8/2011, Chính phủ khóa mới phải dành một khoảng thời gian đáng kể để ổn định bộ máy. Ở các Bộ có người đứng đầu mới, đặc biệt là các trường hợp Bộ trưởng mới từ nơi khác đến, nửa cuối 2011 là thời gian có những biến động không nhỏ trong quy trình công tác, định hướng hành động cũng như sắp xếp nhân sự.

Trong bối cảnh này, một mặt hiệu quả hoạt động của các Bộ có thể bị hạn chế hơn so với thông thường. Mặt khác, cảm nhận của cộng đồng doanh nghiệp đối với sản xuất kinh doanh nói chung và điều hành kinh tế vĩ mô nói riêng bị tác động mạnh theo chiều hướng không mấy lạc quan. Vì vậy, kết quả MEI 2012 kém hơn MEI 2011 có thể không phải là kết quả gây ngạc nhiên.

Mặc dù vậy, với tính chất là năm bản lề, bàn đạp cho hoạt động quản lý nền kinh tế của cả một nhiệm kỳ Chính phủ mới, năm mà sự khó khăn trong sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp ở tầm vi mô cần hơn bao giờ hết những hỗ trợ tích cực từ cách thức điều hành kinh tế vĩ mô của Chính phủ, kết quả này của MEI 2012 mang những đến thông điệp quan ngại.

Hình 5

Điểm số MEI 2011 và MEI 2012 của các Bộ



“ Các Bộ “dàn hàng ngang” ở mức hiệu quả trung bình ”

Trong so sánh giữa các Bộ với nhau, cũng như MEI 2011, MEI 2012 ghi nhận khoảng cách rất hẹp giữa Bộ có điểm cao nhất và Bộ có điểm thấp nhất (xung quanh 10% điểm chuẩn); điểm trung bình gần như bằng điểm trung vị (xung quanh 5% điểm chuẩn) ở Chỉ số tổng hợp MEI 2012 cho từng Bộ lẫn ở các Chỉ số thành phần.

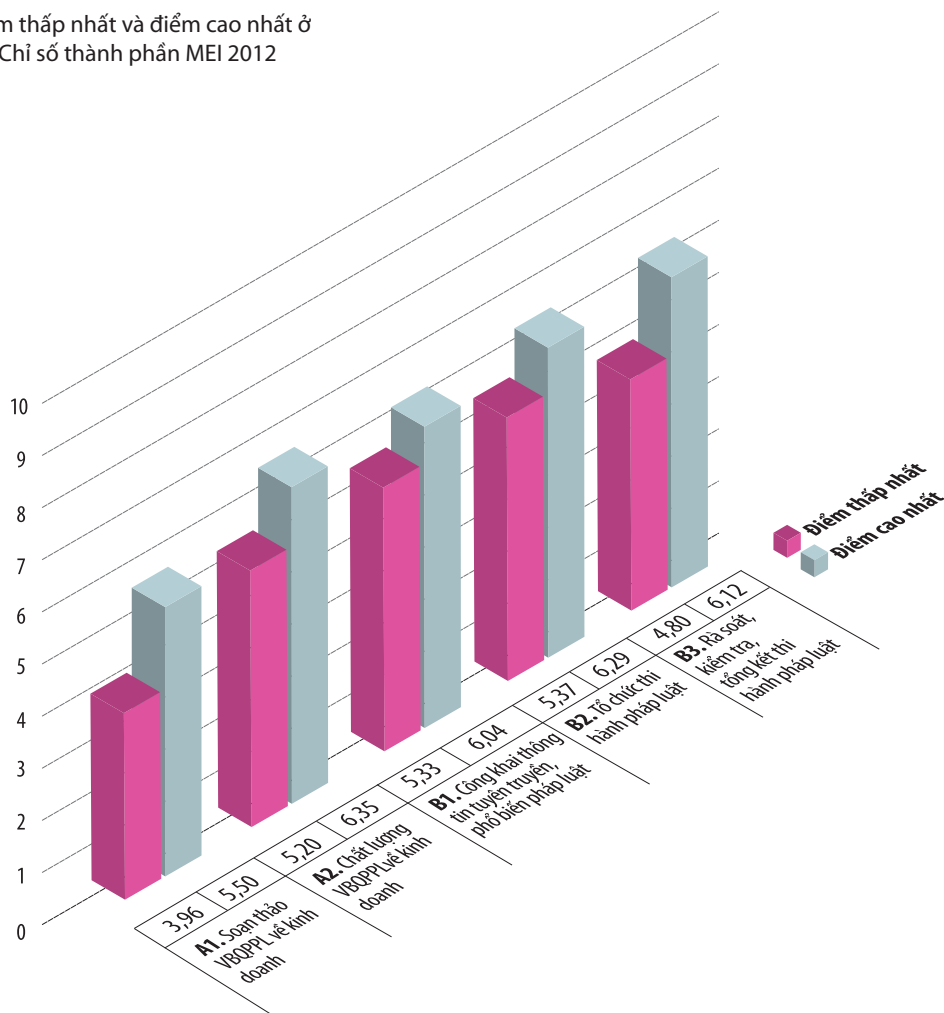
Như vậy, hiện tượng các Bộ “dàn hàng ngang” ở mức hiệu quả trung bình đã thấy ở MEI 2011 không hề được cải thiện trong MEI 2012.

Nếu xem 20% là khoảng cách cần thiết cho sự thay đổi về một mức độ hiệu quả trong tổng 100% của 5 mức hiệu quả thì kết quả này cho thấy không Bộ nào hơn hẳn Bộ nào, và dù là Bộ được đánh giá cao nhất về mặt điểm số thì trên thực tế cũng không vượt hơn Bộ bị đánh giá thấp nhất được một mức hiệu quả.

Với kết quả này, một lần nữa, ý nghĩa của MEI chưa nên khai thác từ góc độ xếp hạng (tức là chỉ nhìn nhận Bộ từ vị trí thứ hạng mà không tính đến điểm số thực của Bộ) bởi trên thực tế Bộ đứng đầu không phải là “tốt thật” và Bộ đứng cuối tuy “kém thật” nhưng các Bộ liền trên cũng không khá hơn bao nhiêu.

Hình 6

Điểm thấp nhất và điểm cao nhất ở các Chỉ số thành phần MEI 2012

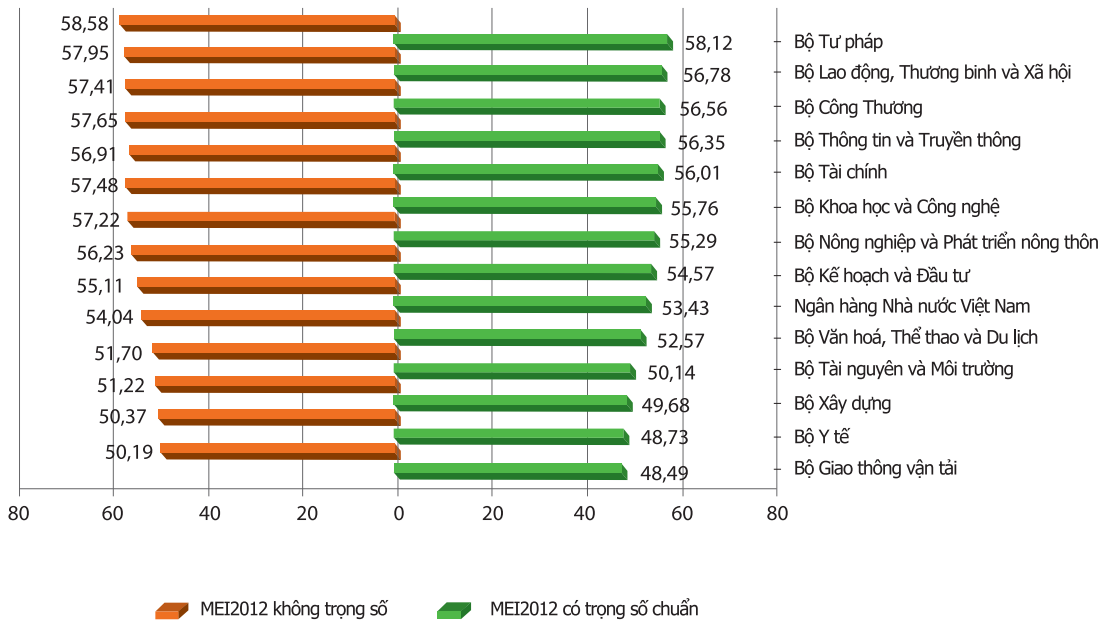


Một phát hiện gây chú ý với Nhóm nghiên cứu là điểm số cũng như xếp hạng giữa các Bộ thay đổi hầu như không đáng kể giữa Bảng tổng hợp Chỉ số MEI 2012 của các Bộ với các Chỉ số thành phần được áp trọng số⁹ và Bảng tổng hợp Chỉ số MEI 2012 với các Chỉ số thành phần không trọng số¹⁰.

Cụ thể, điểm số trung bình của các Bộ ở Chỉ số MEI có trọng số và không trọng số lần lượt là 53,75 điểm/100 và 55,15 điểm/100, tức là chỉ chênh nhau 1,4 điểm. Và trong khi thứ hạng của các Bộ ở Chỉ số MEI có trọng số so với Chỉ số MEI không trọng số có thay đổi chút ít giữa các Bộ đứng từ thứ hạng 3 đến 7, hai Bộ tốp đầu và năm Bộ tốp cuối vẫn giữ nguyên vị trí xếp hạng.

Hình 7

Kết quả MEI 2012 trọng số chuẩn và MEI 2012 không trọng số



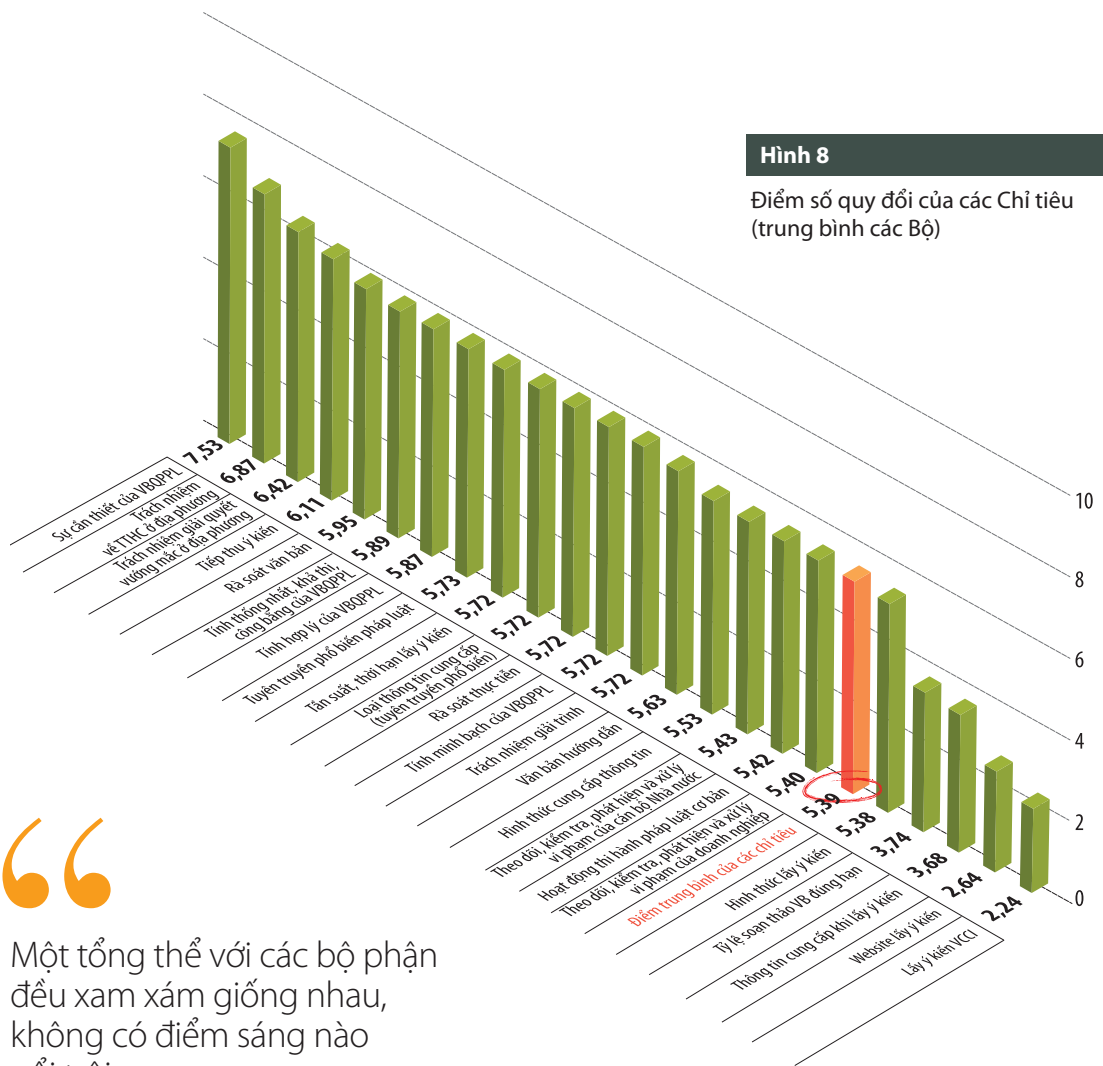
Hiện tượng này đồng nghĩa với việc trong từng Bộ, không có sự khác biệt đáng kể về hiệu quả giữa các nhóm hoạt động pháp luật của Bộ. So sánh điểm số của các Chỉ số thành phần trong cùng một Bộ cho thấy rõ hơn điều này (với chênh lệch điểm giữa Chỉ số có điểm cao nhất và Chỉ số có điểm thấp nhất của các Bộ đều nằm giữa khoảng 6,16% -18%, chưa đạt mức cần thiết cho một bậc hiệu quả).

Nói cách khác, Bộ nào trung bình thì tất cả các hoạt động đều trung bình, Bộ nào yếu thì yếu tương ứng ở tất cả các nhóm hoạt động. Sự khác biệt, có chăng, chỉ xảy ra ở một số chỉ tiêu nhất định và các chỉ tiêu này tương đối nhỏ nên hầu như không ảnh hưởng tới Chỉ số thành phần liên quan.

Một tổng thể mà ở đó mọi bộ phận đều chưa tốt, không có bất kỳ điểm sáng nào nổi trội để tính tích cực có cơ hội lan tỏa, cũng không có hình mẫu nào để khích lệ sự thi đua...không thể không gây băn khoăn. Đáng lo ngại hơn nữa là tình trạng này dường như mang tính hệ thống, diễn ra ở tất cả các Bộ được đánh giá. Và vì vậy, đây là một thực tế rất cần lưu ý xử lý nếu các Bộ muốn có sự cải thiện thực sự và hệ thống trong hiệu quả hoạt động pháp luật của mình.

Các mảng sáng khiếm tốn trong MEI 2012 có lẽ nằm ở kết quả MEI nhìn từ “xếp hạng” mức độ hiệu quả chung của các Bộ theo các chỉ tiêu và Chỉ số thành phần.

Liên quan đến điểm trung bình các chỉ tiêu, kết quả MEI 2012 cho thấy ba vị trí dẫn đầu thuộc về “sự cần thiết của VBQPPL”, “trách nhiệm hướng dẫn thủ tục hành chính và giải quyết vướng mắc ở địa phương” và “cách thức tiếp thu ý kiến cho dự thảo VBQPPL”. Điểm số của các chỉ tiêu này đồng thời cũng là những trường hợp duy nhất thoát khỏi nhóm trung bình như có thể thấy trong toàn bộ MEI 2012.



“
Một tổng thể với các bộ phận đều xám xám giống nhau, không có điểm sáng nào nổi trội”

Tương tự như MEI 2011, “*sự cần thiết của VBQPPL*” trong MEI 2012 tiếp tục là hoạt động hiệu quả nhất, và là biểu hiện thuyết phục cho thấy cộng đồng doanh nghiệp vẫn còn đánh giá tương đối cao việc ban hành các quy định pháp luật mới để điều chỉnh các hoạt động kinh doanh. Nhìn sâu hơn vào kết quả chỉ tiêu này ở các Bộ, với việc đánh giá các VBQPPL là cần thiết nhất trong các lĩnh vực của Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Công Thương hay Bộ Kế hoạch và Đầu tư (nhóm tài chính – tiền tệ - sản xuất, xuất nhập khẩu), có vẻ như càng trong những lĩnh vực có khó khăn, càng cần có các quy định pháp luật để điều chỉnh một cách minh bạch và ổn định.

Ở tầm rộng hơn, đây có lẽ là điểm sáng nhiều ý nghĩa cho quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Nó thể hiện sự ủng hộ đáng kể của xã hội với việc Nhà nước quản lý và điều hành nền kinh tế bằng pháp luật cũng như việc doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh và cạnh tranh theo pháp luật. Đối với một môi trường kinh doanh còn trong giai đoạn quá độ (cả về pháp luật cũng như quan niệm và cách ứng xử của các chủ thể về pháp luật), đây thực sự là một điểm khích lệ lớn cho quá trình tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật kinh doanh ở Việt Nam.

Cũng với ý nghĩa như vậy, sự giảm điểm ở chỉ tiêu được đánh giá là hiệu quả nhất này cần được xem xét một cách nghiêm túc để sự ủng hộ (mà hiện vẫn còn tương đối khả quan) này không bị “mai một” trong thời gian tới¹¹.

“*Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn thực hiện thủ tục hành chính ở địa phương*” và “*Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn giải quyết vướng mắc ở địa phương*” là hai chỉ tiêu mới trong MEI 2012, được thực hiện trên cơ sở điều tra trực tiếp doanh nghiệp được chọn mẫu ở 63 tỉnh thành. Kết quả ở hai chỉ tiêu này cho những phát hiện thú vị về cách đánh giá của nhóm đối tượng được xem là chủ thể chịu tác động cuối cùng (giai đoạn “hạ nguồn” trong chuỗi các hoạt động pháp luật của Bộ) trong so sánh với quan niệm của các HHDN (sẽ trình bày ở phần sau).

Ngoài ra, bản thân kết quả khảo sát ở chỉ tiêu này mang đến những lạc quan nhất định cho bức tranh hoạt động pháp luật của các Bộ.

⌘ *Thứ nhất*, kết quả này cho thấy ít nhiều những nỗ lực của các Bộ trong việc hướng dẫn các địa phương thực hiện thủ tục hành chính và giải quyết các vướng mắc liên quan tới pháp luật kinh doanh, những vấn đề được xem là thường xuyên và thiết thân nhất với doanh nghiệp trong quan hệ với Nhà nước. Trong khi phần lớn các hoạt động này đã được phân cấp cho địa phương, vai trò đầu mối hướng dẫn, kiểm soát và thúc đẩy của Bộ trong việc thực hiện là rất quan trọng. Và việc Bộ làm khá hiệu quả hoạt động này chắc chắn sẽ có ảnh hưởng tích cực tới hiệu quả cuối cùng của hoạt động thi hành pháp luật nói chung;

⌘ *Thứ hai*, kết quả này cũng phần nào cho thấy một khía cạnh lạc quan khác: trong khi các hoạt động cơ bản, “*thượng nguồn*” và thuộc trách nhiệm trực tiếp của Bộ (như soạn thảo, cung cấp thông tin, tuyên truyền pháp luật hay tổ chức thi hành pháp luật ở trung ương của các Bộ) đều được xem là chưa có hiệu quả tốt, thì ở địa phương, các doanh nghiệp vẫn tìm cách xoay sở được với việc thi hành các thủ tục hành chính hay vượt qua những vướng mắc để kinh doanh và do đó đánh giá của họ có phần bớt khắt khe hơn.

Ở một mức độ nào đó, sự kiên nhẫn và chấp nhận tương đối của các doanh nghiệp ở địa phương với những bất cập và tồn tại trong hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật cho các Bộ thêm cơ hội về thời gian và sự ủng hộ trong quá trình thay đổi và cải cách. Vấn đề còn lại là sự kiên nhẫn đó có thể kéo dài bao lâu, và liệu có phải vì thế mà các Bộ vẫn còn chậm rãi trong quá trình hoàn thiện mình?

“Cách thức tiếp thu ý kiến cho dự thảo VBQPPL” cũng là một chỉ tiêu mới được bổ sung trong MEI 2012. Bất ngờ thú vị mà kết quả đánh giá ở chỉ tiêu này mang đến là ở chỗ: trong khi tất cả các chỉ tiêu liên quan tới việc lấy ý kiến cho dự thảo VBQPPL (như *“Tần suất, thời hạn lấy ý kiến”*, *“Hình thức lấy ý kiến”* hay *“Thông tin cung cấp cho công chúng khi lấy ý kiến”*) đều bị đánh giá thấp về hiệu quả, chỉ tiêu về *“Tiếp thu ý kiến”* lại được đánh giá cao hơn khá nhiều. Từ các góc độ khác nhau, kết quả này mang một ý nghĩa khích lệ đáng kể:

⌘ *Thứ nhất*, xét một cách tuyệt đối thì từ mức 6,11 điểm đến 10 điểm (mức hiệu quả tốt nhất) còn là một khoảng cách khá xa. Mặc dù vậy, trong tổng thể, kết quả này cho thấy nếu muốn các Bộ hoàn toàn có khả năng làm tốt việc soạn thảo VBQPPL nói chung và việc lấy ý kiến cộng đồng cho các dự thảo VBQPPL nói riêng. Một công việc vốn được xem khó khăn nhất và đòi hỏi sự cầu thị nhất của Bộ (việc dịch và kết hợp các quan điểm khác nhau của cộng đồng với các chính sách của Nhà nước để đưa vào một tổng thể dự thảo chung) mà Bộ có thể làm được ở mức hiệu quả tương đối khá thì không có gì ngăn cản Bộ trong việc làm tốt những hoạt động khác vốn đòi hỏi những nỗ lực chuyên môn ít hơn;

⌘ *Thứ hai*, việc chấm điểm cao hơn cho các Bộ trong một hoạt động vốn được xem là tiềm ẩn nhiều khác biệt về quan điểm tiếp cận giữa Bộ (đại diện lợi ích Nhà nước) với HHDN (đại diện lợi ích của doanh nghiệp) cho thấy nếu các Bộ thực sự làm tốt, vì lợi ích chung, HHDN sẵn sàng đánh giá cao. Kết quả ở chỉ tiêu này, cùng với kết quả tốt ở chỉ tiêu *“sự cần thiết của VBQPPL”*, cho thấy các HHDN, người đánh giá Bộ, có sự công tâm nhất định và luôn hoan nghênh những hành động tích cực của Bộ, dù là nhỏ.

Liên quan tới các Chỉ số thành phần, năm nay, mặc dù có sự giảm điểm so với MEI 2011, các Chỉ số *“Tổ chức thi hành pháp luật”* và *“Chất lượng VBQPPL”* vẫn tiếp tục là các lĩnh vực hoạt động có hiệu quả dẫn đầu trong MEI. Và vì các Chỉ số này liên quan trực tiếp và tức thời nhất tới hoạt động kinh doanh cũng như các quyền và nghĩa vụ thực tế của doanh nghiệp, việc hiệu quả hoạt động của Bộ là cao nhất và ở gần sát mức khá ở các Chỉ số này ít nhiều là dấu hiệu lạc quan trong bối cảnh chung của MEI 2012.

Điểm số cao của Chỉ số *“Tổ chức thi hành pháp luật”* năm nay có sự đóng góp đáng kể từ hai chỉ tiêu mới - *“Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn thực hiện thủ tục hành chính ở địa phương”* và *“Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn giải quyết vướng mắc ở địa phương”* (trong khi các chỉ tiêu khác trong Chỉ số này đều giảm điểm). Cũng nhờ hai chỉ tiêu này, người ta thấy xuất hiện trong top đầu của Chỉ số những Bộ *“mới”* (so với các Chỉ số khác trong MEI 2012 cũng như so với chính Chỉ số đó ở MEI 2011) như Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Tài chính. Như vậy, với sự đa dạng các chỉ tiêu trong MEI, nếu các Bộ có những nỗ lực nhất định ở bất kỳ hoạt động nào, ở trung ương hay địa phương, những nỗ lực này cũng đều sẽ được ghi nhận và đều đóng góp vào sự cải thiện hiệu quả hoạt động pháp luật của các Bộ.

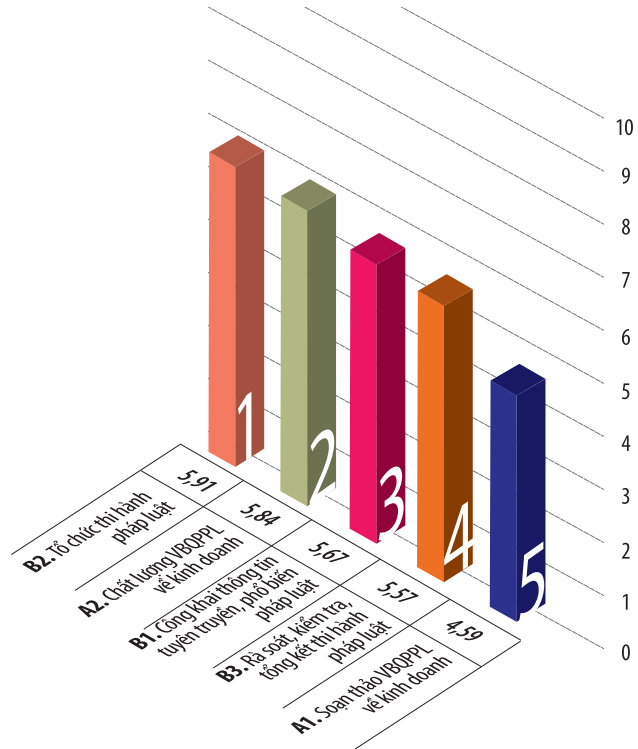
Chỉ số “Chất lượng VBQPPL” tuy vẫn đứng ở vị trí thứ hai về hiệu quả hoạt động của các Bộ nhưng không có sự sụt giảm đáng kể nào so với kết quả năm 2011. Và mặc dù hầu hết các Bộ chúng kiến sự giảm điểm ở chỉ tiêu “tính minh bạch của VBQPPL” (một điều khá ngạc nhiên, và đáng tiếc), điểm ở chỉ tiêu “tính thống nhất, khả thi, công bằng của VBQPPL” và “tính hợp lý của VBQPPL” có sự tăng nhẹ (trong khi đây được xem là hai yếu tố khá phức tạp trong nội dung các VBQPPL và để đáp ứng được không phải là dễ dàng).

Hình 9

Điểm số quy đổi của các Chỉ số thành phần (trung bình các Bộ)



Chỉ số “Tổ chức thi hành pháp luật” và “Chất lượng VBQPPL” vẫn tiếp tục là các lĩnh vực hoạt động có hiệu quả dẫn đầu trong MEI



Tóm lại, bằng việc chấm điểm hầu hết các Bộ ở mức trung bình, với mức điểm gần như tương tự nhau ở tất cả các nhóm hoạt động pháp luật, không ghi nhận được sự bứt phá của bất kỳ Bộ nào và buộc phải để ba Bộ dưới trung bình này, so với năm 2011 (khi mà tất cả 14 Bộ đều có điểm vừa đủ trên trung bình – 50 điểm), cộng đồng doanh nghiệp đã thể hiện quan điểm khá rõ ràng về hiệu quả hoạt động pháp luật của các Bộ. Một mặt cộng đồng tiếp tục cho rằng các Bộ chưa có nỗ lực cần thiết để thực hiện công việc của mình hiệu quả. Mặt khác, cộng đồng thể hiện sự quan ngại trước hiệu quả hạn chế trong hoạt động của ba Bộ (Bộ Giao thông vận tải, Bộ Y tế và Bộ Xây dựng) và những dấu hiệu sụt giảm chung trong hiệu quả của phần lớn các Bộ còn lại.

Với kết quả này, MEI 2012 là tiếng nói cảnh báo từ cộng đồng doanh nghiệp tới các Bộ về tình trạng hoạt động pháp luật chưa hiệu quả, và một số trường hợp đứng trước nguy cơ rơi vào tình trạng kém.

➤ **2. Một bước tiến, một bước lùi**

Là năm thứ hai thực hiện việc đánh giá hoạt động pháp luật về kinh doanh của các Bộ, MEI 2012 cho cơ hội để so sánh và nhìn nhận những thay đổi về hiệu quả hoạt động pháp luật giữa hai năm của từng Bộ cũng như trong tổng thể các Bộ.

Kết quả so sánh cho thấy trong MEI 2012, phần lớn các Bộ tăng điểm ở hai mảng hoạt động bị đánh giá là kém hiệu quả nhất trong MEI 2011 (“soạn thảo VBQPPL” và “kiểm tra, rà soát thi hành VBQPPL”) nhưng giảm điểm ở hai mảng hoạt động có điểm tương đối khá ở MEI 2011 (“tổ chức thi hành pháp luật” và “chất lượng VBQPPL”).

Cụ thể, Chỉ số thành phần “Kiểm tra, rà soát thi hành VBQPPL” có mức tăng điểm cao nhất (tăng 8,44%), Chỉ số “Tổ chức thực hiện pháp luật” có mức giảm điểm sâu nhất (giảm 4,76%, và đáng lưu ý là việc giảm điểm ở Chỉ số thành phần này xảy ra với tất cả các chỉ tiêu có trong Chỉ số và với cả 14 Bộ).

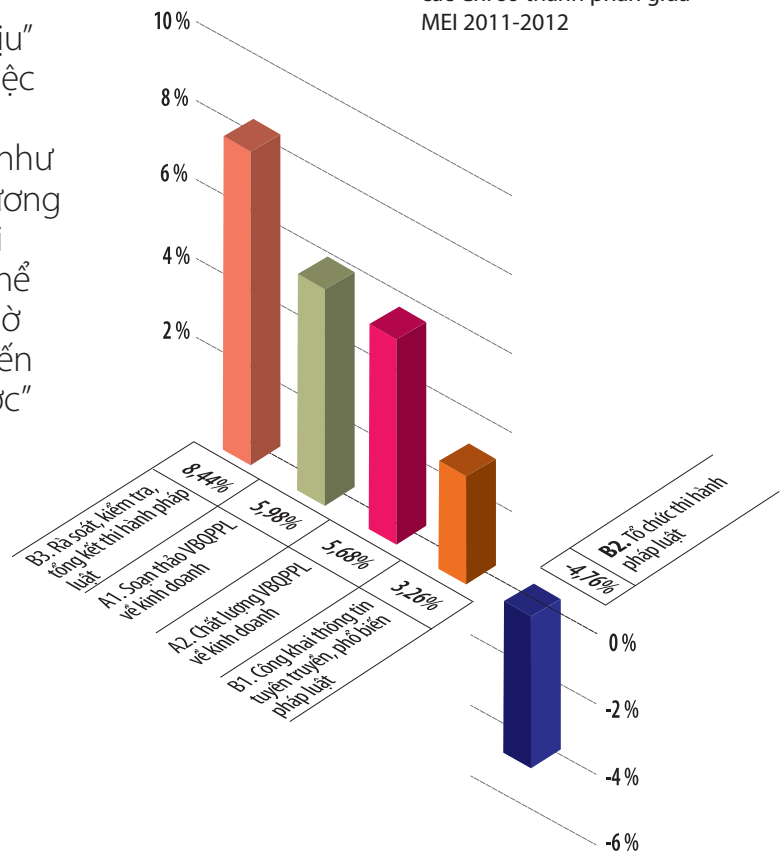


Từ một bất ngờ “dễ chịu” nhất của MEI 2011 - “việc khó không bỏ, việc dễ chưa làm”, sự thay đổi như đã thấy ở các Chỉ số tương ứng trong MEI 2012 lại mang tới bất ngờ có thể coi là ít được mong chờ nhất của MEI 2012 - “tiến một bước, lùi một bước”



Hình 10

Mức độ thay đổi trung bình các Chỉ số thành phần giữa MEI 2011-2012



Thực tế về sự thay đổi trong hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật này của các Bộ gây quan ngại ít nhất ở hai khía cạnh:

⌘ *Thứ nhất*, việc các Bộ đồng loạt giảm điểm ở các chỉ tiêu liên quan tới tổ chức thi hành pháp luật, trong đó bao hàm một chuỗi các hoạt động có ý nghĩa quan trọng và có tác động trực tiếp tới các quyền và lợi ích của doanh nghiệp cũng như hoạt động kinh doanh (như xây dựng kế hoạch-quy hoạch, thủ tục hành chính, thanh tra kiểm tra, giải quyết vướng mắc, ban hành văn bản hướng dẫn, trách nhiệm giải trình...) là một dấu hiệu rõ ràng không lạc quan.

Sự sụt giảm trong hiệu quả các hoạt động này rất có thể khiến người ta băn khoăn: liệu trong số những nguyên nhân gây ra khó khăn trên thực tế mà doanh nghiệp phải đối mặt trong giai đoạn này, bên cạnh những nguyên nhân khách quan, từ bên ngoài (khó khăn kinh tế chung toàn cầu) có nguyên nhân chủ quan nào từ chính các Bộ - những chủ thể có trách nhiệm quan trọng trong quản lý và vận hành nền kinh tế?

⌘ *Thứ hai*, việc các Bộ đều tăng điểm mạnh ở các Chỉ số kém trong MEI 2011 và giảm điểm ở các Chỉ số khá của 2011 cho thấy sự cố gắng, nếu có, của các Bộ trong việc cải thiện hiệu quả hoạt động pháp luật là không đồng đều giữa các lĩnh vực hoạt động. Nhìn trong tổng thể thì mức độ nỗ lực cải thiện là không đáng kể: Bộ chú trọng để cải thiện hoạt động này thì lại có dấu hiệu buông lỏng việc duy trì hiệu quả ở hoạt động khác.

Từ đây, ý kiến cho rằng nỗ lực cải thiện hiệu quả hoạt động pháp luật của các Bộ còn là quá ít ỏi, nửa vời, không triệt để dù có thể là quá khắt khe, nhưng rõ ràng không phải là không có căn cứ.

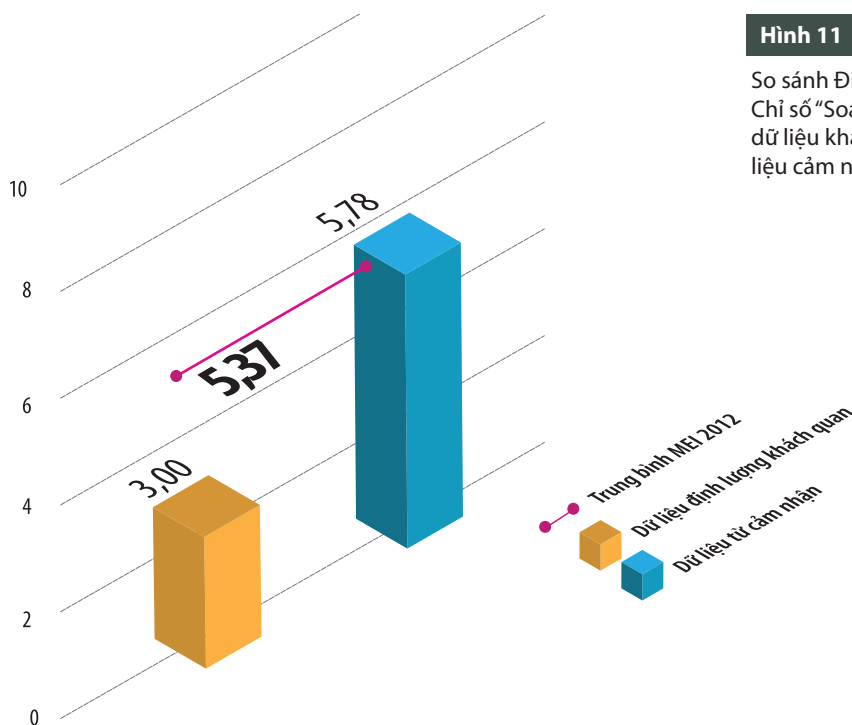
Từ một bất ngờ “dễ chịu” nhất của MEI 2011 - “việc khó không bỏ, việc dễ chưa làm”, sự thay đổi như đã thấy ở các Chỉ số tương ứng trong MEI 2012 lại mang tới bất ngờ có thể coi là ít được mong chờ nhất của MEI 2012 - “tiến một bước, lùi một bước”.

➤ 3. Thực tế khách quan đáng lo ngại

Trong các nỗ lực chung để hoàn thiện Bộ Chỉ số, MEI 2012 đã bổ sung một số các chỉ tiêu khách quan, được xây dựng dựa trên những dữ liệu thực tế trong nhóm hoạt động “soạn thảo VBQPPL” của các Bộ. Tổng cộng MEI 2012 có 03 chỉ tiêu định lượng khách quan bao gồm:

- ⌘ Tỷ lệ VBQPPL liên quan đến kinh doanh được Bộ soạn thảo và trình đúng thời hạn quy định;
- ⌘ Các khía cạnh nội dung của website lấy ý kiến VBQPPL của Bộ;
- ⌘ Tỷ lệ VBQPPL liên quan đến kinh doanh được lấy ý kiến VCCI trong quá trình soạn thảo.

Kết quả chấm điểm cho các Bộ từ các dữ liệu khách quan, định lượng được của Bộ (chứ không phải từ cảm nhận chủ quan của đối tượng bị quản lý) lại cho một câu trả lời hoàn toàn bất ngờ. Trung bình các Bộ được chấm 3 điểm/10 ở các chỉ tiêu liên quan, chỉ xấp xỉ phân nửa số điểm trung bình mà các HHDN “chấm” cho các Bộ trong mảng xây dựng pháp luật (5,78 điểm/10) và thấp hơn đáng kể so với điểm trung bình chung của toàn MEI 2012 (5,38 điểm/10).



Hình 11

So sánh Điểm số quy đổi của Chỉ số “Soạn thảo VBQPPL” từ dữ liệu khách quan và từ dữ liệu cảm nhận

So sánh trong tổng số 23 chỉ tiêu của MEI 2012, các chỉ tiêu định lượng từ dữ liệu khách quan của các Bộ cũng đứng ở top cuối cùng về điểm số (lọt vào top kém nhất này chỉ có duy nhất chỉ tiêu “*thông tin cung cấp khi lấy ý kiến*” là chỉ tiêu được chấm từ điều tra cảm nhận của HHDN).

Nhìn riêng từng chỉ tiêu khách quan này, trung bình Bộ chỉ đạt khoảng một phần ba (1/3) mức hiệu quả mong muốn ở hoạt động pháp luật liên quan, cá biệt có chỉ tiêu chỉ đạt khoảng 1/5 hiệu quả tối đa (“*lấy ý kiến VCCI*”).

Những thông điệp từ kết quả nhiều bất ngờ này rõ ràng là rất đáng chú ý:

⌘ Thứ nhất, nếu nhìn từ góc độ nguồn gốc dữ liệu, kết quả này cho thấy rõ ràng hiệu quả hoạt động soạn thảo VBQPPL của các Bộ là dưới mức trung bình và chưa đạt được yêu cầu tối thiểu theo quy định của pháp luật.

Các Bộ, với vị thế là “người chủ động”, là “người cầm cân nảy mực” trong quá trình thi hành các VBQPPL liên quan đến kinh doanh, lại chưa đảm bảo “làm đúng” các nghĩa vụ pháp luật quy định cho mình (chưa nói tới việc “làm tốt” chức trách của mình) thì thật khó có thể dẫn dắt, thúc đẩy và giám sát các chủ thể khác (các doanh nghiệp, các tổ chức, cá nhân kinh doanh) thực hiện đúng pháp luật.

Từ đây, người ta có thể đặt câu hỏi: liệu trong vô số các nguyên nhân dẫn tới các vi phạm pháp luật từ góc độ doanh nghiệp có nguyên nhân xuất phát từ chính việc Bộ chưa thực hiện đúng quy định pháp luật?

⌘ *Thứ hai*, trong tương quan chung với kết quả đánh giá cảm nhận về hoạt động xây dựng pháp luật (cùng mảng hoạt động lớn, nhưng khác về các khía cạnh hoạt động chi tiết được đánh giá), có thể thấy các hiệp hội và doanh nghiệp dường như đang tỏ ra rộng rãi khi đánh giá về các Bộ so với thực tế khách quan hoạt động của các Bộ trong mảng xây dựng pháp luật (dù rằng đây chỉ là so sánh tương đối, do các đánh giá/dữ liệu này là về các những khía cạnh cụ thể khác nhau trong cùng trong mảng hoạt động xây dựng pháp luật).

Thực tế này một mặt là dấu hiệu tốt cho thấy các HHDN và doanh nghiệp có thể đã không quá khắt khe với Bộ, và có lẽ ở mức độ nhất định, cộng đồng doanh nghiệp thông cảm và chia sẻ với các Bộ trong các vấn đề liên quan. Trong bối cảnh khó khăn chung của nền kinh tế, thái độ tích cực này của xã hội với bộ máy Nhà nước là rất có ý nghĩa đối với sự phát triển chung.

Mặt khác, khoảng cách quá xa giữa đánh giá chủ quan với thực tế khách cũng thể hiện một nguy cơ không nhỏ. Bởi vì sự kiên nhẫn (cơ sở để có thể thông cảm và chia sẻ) là có giới hạn, và không thể bị thách thức bởi khoảng cách quá xa hay thời gian quá lâu. Nếu thực tế khách quan này không được nhanh chóng cải thiện, nếu các Bộ vẫn còn chậm rãi trong việc nâng cao hiệu quả hoạt động của mình, e rằng sự rộng lượng của cộng đồng đối với các Bộ sẽ khó có thể được duy trì lâu dài.

Những kết quả thấp đáng kể từ các chỉ tiêu định lượng khách quan trong MEI 2012 rõ ràng là một dấu hiệu nhiều lo ngại và đặt ra những vấn đề mà các Bộ cần phải điều chỉnh, cải thiện ngay.

“ Kết quả từ các chỉ tiêu định lượng khách quan thấp một cách đáng thất vọng ”

> Tóm lại

So với MEI 2011, bức tranh mà MEI 2012 chụp về thực trạng hoạt động pháp luật của các Bộ có phần u ám hơn với điểm số trung bình của các Bộ thấp hơn, chỉ ở mức giữa điểm 5 và 6 và có ba Bộ có điểm dưới 5 trên tổng 10 điểm về hiệu quả hoạt động pháp luật.

Đánh giá từ dữ liệu khách quan được bổ sung mới trong MEI 2012 cũng cho kết quả không lạc quan, thậm chí là thấp hơn hẳn so với các đánh giá chủ quan của HHDN và doanh nghiệp trong MEI 2012.

Những điểm sáng, tuy khiêm tốn nhưng rất có ý nghĩa trong bối cảnh này, nằm chủ yếu ở sự tăng điểm nhẹ tại hầu hết các hoạt động được khảo sát như nhau giữa MEI 2011 và MEI 2012. Trong đó đặc biệt có ý nghĩa là sự tăng điểm ở các chỉ tiêu liên quan tới tính cầu thị và khả năng về độ mở của Nhà nước với xã hội.

Tuy nhiên, cũng ở đây xuất hiện dấu hiệu lo ngại khi các hoạt động mà Bộ được đánh giá là thực hiện tốt hơn cả trong MEI 2011 có sự giảm điểm trong MEI 2012 và hầu hết nằm ở nhóm hoạt động có tác động trực tiếp tới hoạt động kinh doanh và các quyền, nghĩa vụ của doanh nghiệp.

Đây có thể không phải là kết quả ngạc nhiên đặt trong bối cảnh của năm 2011: năm mà nền kinh tế thế giới và Việt Nam phải đối mặt với những thách thức chưa từng có; năm mà những tồn tại, bất cập “lưu cữu” từ lâu bộc lộ rõ nét; năm mà một nhiệm kỳ mới của Chính phủ bắt đầu, với những sự biến động lớn về nhân sự cấp cao, đặc biệt là ở các Bộ có người đứng đầu mới.

Tuy nhiên, kết quả này lại gây thất vọng và lo ngại không ít. Khi mà sản xuất khó khăn nghiêm trọng cũng là lúc bàn tay điều hành của Nhà nước cần thể hiện vai trò hỗ trợ hơn bao giờ hết. Khi mà không thể thay đổi tình hình chung của kinh tế thế giới thì cũng là lúc những giải pháp “trong tầm tay” (như cải cách thủ tục hành chính, tăng cường chất lượng hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật trong nước) cần phát huy tối đa.

Cũng từ đây, kết quả MEI 2012 là những gợi ý quan trọng để các Bộ nói riêng tập trung và có định hướng đúng trong cải thiện hiệu quả hoạt động pháp luật của mình cũng như giải quyết và từng bước đưa nền kinh tế thoát khỏi khó khăn, tiếp tục phát triển.

Phần thứ hai
MEI 2012 và
những thay đổi

Phần thứ hai

MEI 2012 và những thay đổi

MEI 2012 là năm thứ hai Chỉ số MEI về hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của 14 Bộ được triển khai khảo sát, nghiên cứu và công bố.

Đối với một hệ thống pháp luật nói chung và các hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ nói riêng, một năm có thể là khoảng thời gian quá ngắn để đánh giá sự thay đổi (cả trong xu hướng lẫn nguyên nhân của thay đổi). Mặc dù vậy, cũng như đối với hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp và sự vận hành của nền kinh tế, việc nhìn nhận những bước tiến hay lùi của hoạt động pháp luật về kinh doanh của các Bộ (với tính chất là công cụ điều hành nền kinh tế của Chính phủ) sau mỗi năm chắc chắn là cần thiết. Những thông điệp từ những thay đổi sau một năm điều hành các lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế bằng công cụ pháp luật của Bộ là có ý nghĩa, nếu không phải trong dài hạn thì cũng có những tác dụng tức thời, đặc biệt cho những điều chỉnh về kỹ thuật hay phương thức thực hiện.

Do đó, tuy chưa thể coi là diễn tiến mang tính xu hướng đáng tin cậy, MEI 2012 ít nhiều cho cơ hội để so sánh và nhìn nhận những thay đổi giữa hai năm. Cụ thể, Nhóm nghiên cứu đã thực hiện việc so sánh MEI 2012 và MEI 2011 ở các chỉ tiêu giống nhau (những chỉ tiêu mới hoặc được thay đổi hoàn toàn không được đưa vào so sánh). Với cách thức này, trong tổng số 23 chỉ tiêu của MEI 2012, có 18 chỉ tiêu có thể so sánh được với năm 2011. Mức độ thay đổi điểm giữa hai năm ở mỗi chỉ tiêu được tính theo tỷ lệ phần trăm (phần trăm hiệu số giữa điểm MEI 2012 và điểm MEI 2011). Thay đổi điểm ở mỗi Chỉ số thành phần được tính bằng trung bình chung mức độ thay đổi của các chỉ tiêu được so sánh có trong Chỉ số thành phần đó.

Kết quả so sánh cho thấy trong phạm vi những chỉ tiêu và Chỉ số có thể so sánh được, MEI 2012 ghi nhận những thay đổi theo hướng tích cực đồng thời cũng chứng kiến những thụt lùi không mong muốn. Trên tổng thể, những thay đổi này đưa đến những thông điệp gây nhiều quan ngại.

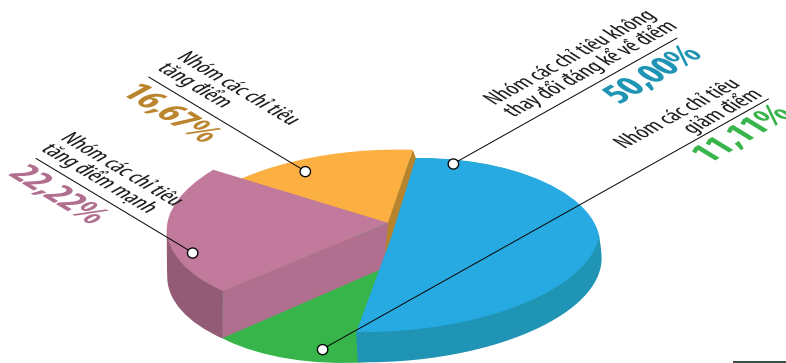
I. MEI 2012 và những thay đổi tích cực

Về cơ bản, thay đổi tích cực được hiểu là những trường hợp điểm số ở một chỉ tiêu hay Chỉ số thành phần nào đó của một Bộ trong năm 2012 cao hơn năm 2011. Theo cách hiểu này, xét trung bình các Bộ, thay đổi tích cực so với 2011 trong khuôn khổ MEI được ghi nhận ở phần lớn các chỉ tiêu (13/18 chỉ tiêu được so sánh) và Chỉ số thành phần (4/5 Chỉ số được so sánh).

Mặc dù vậy, nhìn từ góc độ thống kê của MEI, với mỗi mức trong thang bậc hiệu quả tương ứng với khoảng 20% điểm tối đa, những thay đổi có giá trị dương nhưng quá thấp (xung quanh 1-3%) hầu như không có ý nghĩa và chỉ có thể coi như những dao động tự nhiên không đáng kể. Những thay đổi được xem là tích cực và được phân tích dưới đây chỉ tập trung vào các trường hợp có thay đổi tương đối đáng kể (từ khoảng 5% trở lên).

> 1. Những thay đổi tích cực nhìn từ góc độ hoạt động

Kết quả so sánh MEI 2011-2012 cho thấy trong khi đa số các chỉ tiêu, Chỉ số thành phần có sự tăng điểm, số có cải thiện ở mức độ có thể ghi nhận được chỉ chiếm khoảng 1/4.



Hình 12

Mức độ thay đổi của các Chỉ tiêu giữa MEI 2011-2012

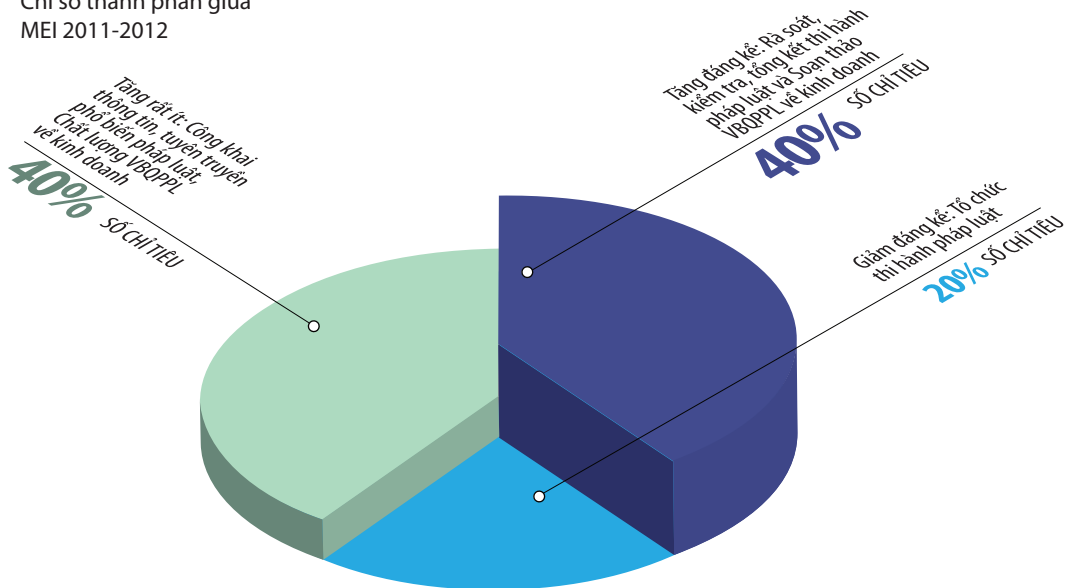
Bốn loại hoạt động mà kết quả MEI 2012 cho thấy trong tổng thể các Bộ có chuyển biến tích cực nhất về hiệu quả bao gồm:

- ✂ Chỉ tiêu “Hình thức và mức độ hiệu quả của việc lấy ý kiến cho dự thảo VBQPPL”: tăng trung bình 14,86%
- ✂ Chỉ tiêu “Lấy ý kiến VCCI cho các dự thảo VBQPPL”: tăng trung bình 12,24%
- ✂ Chỉ tiêu “Rà soát về nội dung VBQPPL”: tăng trung bình 11,81%
- ✂ Chỉ tiêu “Rà soát về thực tiễn thi hành VBQPPL”: tăng trung bình 9,47%

Tương ứng với những chuyển biến trong các chỉ tiêu này là những thay đổi theo chiều hướng tốt trong các Chỉ số thành phần “Kiểm tra, rà soát thi hành VBQPPL” (tăng trung bình 8,44%) và “Soạn thảo VBQPPL” (tăng trung bình 5,98%).

Hình 13

Mức độ thay đổi của các Chỉ số thành phần giữa MEI 2011-2012



Các Bộ đã có những hành động tích cực nhất định để cải thiện hiệu quả hoạt động của mình, ít nhất là ở các lĩnh vực từng được MEI 2011 cho là kém nhất



Có thể thấy từ sự thay đổi này những *thông điệp ban đầu tương đối lạc quan*:

⌘ Với thực tế là các nhóm/linh vực hoạt động được ghi nhận mức độ tăng điểm cao nhất trong MEI 2012 là các nhóm/linh vực có điểm số kém nhất trong MEI 2011, kết quả này là minh chứng cho thấy các Bộ đã có những hành động tích cực nhất định để cải thiện hiệu quả hoạt động của mình, ít nhất là ở các lĩnh vực từng được MEI 2011 cho là kém nhất.

Từ đây, chúng ta có lý do nhất định để tin rằng MEI có thể tạo ra hiệu ứng trong việc giúp các Bộ nhìn lại mình, biết cần phải tự điều chỉnh ở những điểm nào, và tạo một áp lực nhất định để thúc đẩy Bộ cải thiện hình ảnh của mình trong mắt cộng đồng. Đây là dấu hiệu có nhiều ý nghĩa, không chỉ cho MEI mà còn cho sự phát triển chung của xã hội. Bởi trong điều hành kinh tế và quản lý xã hội, sự chia sẻ thực tâm từ phía người phản biện và sự lắng nghe, tiếp thu chân thành từ người được phản biện luôn là cốt lõi, là giải pháp lâu dài và bền vững nhất cho sự phát triển;

⌘ Nhìn sâu hơn vào bản chất của những hoạt động có cải thiện về điểm, có thể nhận thấy đây là nhóm hoạt động phản ánh khá sát mức độ thực hành của phối hợp công – tư, của những yêu cầu về dân chủ trong quản lý và vận hành Nhà nước. Nếu như các hoạt động lấy ý kiến công chúng cho các dự thảo VBQPPL là biểu hiện rõ nét cho cách mà Nhà nước chuyển những đòi hỏi của cuộc sống, những yêu cầu xã hội vào pháp luật, thì các hoạt động rà soát VBQPPL lại là tấm gương phản chiếu thái độ của Nhà nước trong việc làm thế nào để pháp luật phục vụ thiết thực cho nhu cầu xã hội.

Sự cải thiện điểm số (tính hiệu quả của các Bộ) trong những hoạt động như thế này mang đến hy vọng nhất định vào mức độ cầu thị cũng như khả năng tiếp nhận của Nhà nước trước xã hội, đặc biệt trong lĩnh vực hoạt động pháp luật kinh doanh.

Tất nhiên, với các hoạt động pháp luật này, từ cải thiện tới hoàn thiện còn là một quãng đường rất dài. Thực tế là dù có mức tăng điểm cao nhất, các lĩnh vực “soạn thảo VBQPPL” và “kiểm tra, rà soát thi hành pháp luật” vẫn là hai lĩnh vực có kết quả kém nhất trong MEI 2012: điểm số của các lĩnh vực này trong MEI 2011 là quá thấp và những cải thiện trong MEI 2012 dù là đáng kể nhưng vẫn còn xa mới đủ để bù đắp mức thấp này.

Hơn nữa, với *cái nhìn điềm tĩnh hơn về những thay đổi* này, có thể nhận thấy những cải thiện đôi khi chỉ mang tính kỹ thuật, thường là dễ thực hiện và không đòi hỏi quá nhiều các nỗ lực thực chất. Đây cũng có thể là một nguyên nhân lý giải tại sao ở các chỉ tiêu này không phải một vài Bộ mà tất cả các Bộ đều có sự cải thiện ở mức cao nhất (so với tất cả các chỉ tiêu còn lại).

Ví dụ, sự thay đổi điểm số về hiệu quả ở mức 12,24% của chỉ tiêu “*lấy ý kiến VCCI cho các dự thảo VBQPPL*” trên thực tế hoàn toàn có thể được thực hiện đơn giản chỉ bằng việc gửi các dự thảo có liên quan tới hoạt động kinh doanh tới VCCI. Ở chỉ tiêu “*hình thức và hiệu quả lấy ý kiến cộng đồng đối với các dự thảo VBQPPL*” hay “*rà soát nội dung/thực tiễn thi hành VBQPPL*”, nỗ lực để thay đổi có thể đòi hỏi nơi Bộ một số hành động đa dạng hơn, thái độ chủ động hơn, cách làm linh hoạt hơn để lấy ý kiến/rà soát, nhưng tựu trung lại đó vẫn chỉ là những vấn đề phần nhiều mang tính thủ tục.

Thực tế hoạt động của các cơ quan Nhà nước thời gian qua đã cho thấy trong nhiều hoạt động của các Bộ, những nỗ lực vốn có thể được thực hiện dễ dàng dưới một sức ép nào đó mang tính phong trào, nhất thời (ví dụ của cộng đồng, báo chí, của các đợt vận động...) thường dừng lại hoặc bị nói lỏng ngay khi sức ép đó không còn. Chỉ khi nào những thay đổi về hiệu quả xuất phát từ thay đổi trong chính nhận thức và năng lực chuyên môn, bằng những hoạt động thường xuyên, bền bỉ, người ta mới có thể mong đó là những chuyển biến thực chất và bền vững.

Những thay đổi tích cực trong một số chỉ tiêu, Chỉ số thành phần của MEI 2012 so với MEI 2011, vì vậy, vẫn còn cần thời gian để kiểm chứng, để biết được đó có thực sự là thay đổi tích cực mà cộng đồng trông chờ hay không.

➤ 2. Những thay đổi tích cực nhìn từ góc độ các Bộ

So sánh điểm số MEI 2012 với MEI 2011 ở các chỉ tiêu có thể so sánh được cho kết quả khá lạ quan: trung bình tất cả các Bộ đều có mức thay đổi dương. Nói cách khác, nhìn chung tất cả các Bộ năm 2012 đều tiến bộ hơn so với chính mình năm 2011 ở các mảng hoạt động so sánh được.

Dù rằng sự tiến bộ hầu hết đều ở mức không đáng kể (dưới 5%), trong bối cảnh ảm đạm chung của kết quả MEI 2012 (khi các chỉ tiêu định lượng mới bổ sung trong MEI 2012 đều cho điểm số thấp, kéo lui kết quả chung của MEI 2012 so với MEI 2011), đây có thể xem như một điểm sáng có ý nghĩa.

Bảng 2: Thống kê thay đổi trung bình ở các Chỉ số so sánh được của các Bộ giữa MEI 2012 và MEI 2011

Vị trí xếp hạng trong MEI2011	Xếp hạng mức độ thay đổi	Bộ	Tỷ lệ thay đổi trung bình (%) trong MEI2012 so với MEI 2011
6	1	Bộ Khoa học và Công nghệ	5,64
3	2	Bộ Kế hoạch và Đầu tư	5,32
8	3	Bộ Tài chính	4,77
7	4	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam	4,67
9	5	Bộ Thông tin và Truyền thông	4,43
5	6	Bộ Công Thương	4,36
10	7	Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch	3,55
4	8	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	2,81
14	9	Bộ Tài nguyên và Môi trường	2,65
1	10	Bộ Tư pháp	2,34
2	11	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	2,07
13	12	Bộ Xây dựng	1,56
11	13	Bộ Y tế	0,72
12	14	Bộ Giao thông vận tải	0,55

“Việc khai thác kết quả MEI 2012 cần tập trung vào điểm số cụ thể của mỗi Bộ, ở mỗi loại hoạt động pháp luật, hơn là chỉ quan tâm tới thứ hạng của Bộ”

Bảng thống kê mức độ thay đổi trung bình của các Bộ năm 2012 so với năm 2011 (ở các chỉ tiêu so sánh được) cho một phát hiện khác gây băn khoăn:

- ⌘ Nhóm các Bộ có mức độ cải thiện lớn nhất (4-5%) là nhóm Bộ có thứ hạng trong khoảng giữa Bảng xếp hạng MEI 2011 (trừ Bộ Kế hoạch và Đầu tư ở tốp đầu của MEI 2011 nhưng vẫn có mức độ cải thiện đứng thứ 2 trong năm 2012);
- ⌘ Nhóm các Bộ ở tốp đầu và tốp cuối của MEI 2011 hầu như không có cải thiện nào đáng kể (đặc biệt là tốp cuối, trừ Bộ Tài nguyên và Môi trường được ghi nhận là có mức cải thiện trung bình).

Hiện tượng này dường như là phù hợp về mặt tâm lý trong các Bảng xếp hạng thông thường, khi mà những chủ thể bị xếp hạng ở khoảng giữa nhận thấy có nhiều cơ hội để tăng điểm số của mình và vì thế đã có hành động ở mức độ nào đó để thay đổi; các chủ thể ở tốp đầu hay thỏa mãn với vị trí của mình, và vì thế không thấy cần phải cố gắng; các chủ thể ở tốp cuối lại không có động lực để cố gắng do quá bị quan với vị trí cuối bảng của mình.

Mặc dù vậy, tâm lý này là không thích hợp với hiện trạng MEI. Cụ thể, trong cả MEI 2011 và 2012, các Bộ đều “dàn hàng ngang” ở mức độ hiệu quả trung bình và khoảng cách giữa các Bộ không đáng kể. Việc Bộ được xếp ở tốp đầu không đồng nghĩa với việc Bộ có hiệu quả hơn hẳn so với các Bộ khác và càng không có nghĩa rằng Bộ hoạt động đã đủ hiệu quả. Tương tự như vậy, Bộ đứng cuối tuy là yếu thật, nhưng có thể ở khoảng cách không quá xa so với các Bộ trên mình. Thực tế giảm điểm dù vẫn đứng ở vị trí đầu (của Bộ Tư pháp) hay thay đổi vị trí của Bộ Tài nguyên và Môi trường (đứng vị trí cuối cùng của MEI 2011 và đứng ở vị trí 11 trong xếp hạng MEI 2012) đã chứng tỏ điều này.

Phát hiện này một lần nữa nhấn mạnh rằng việc khai thác MEI ở khía cạnh xếp hạng (chỉ quan tâm tới thứ hạng của các Bộ: Bộ nào đứng thứ hạng nào? hơn hay kém các Bộ khác bao nhiêu bậc?...) hầu như rất ít ý nghĩa. Bởi dù thứ hạng cao thấp khác nhau, điểm số giữa các Bộ bám rất sát nhau và thực tế là không Bộ nào hoàn toàn vượt lên trên Bộ nào về mức độ hiệu quả. Và trong một chừng mực nhất định, cách thức khai thác tập trung chỉ vào thứ bậc mà không tính tới điểm số thực của các Bộ là không hợp lý. Cách khai thác này có thể ảnh hưởng bất lợi tới các nỗ lực tăng cường tác động của MEI trong hỗ trợ, khuyến khích và/hoặc tạo sức ép hợp lý để các Bộ cải thiện hiệu quả hoạt động pháp luật của mình.

Từ góc độ này, việc khai thác kết quả MEI 2012 cần được chú trọng tập trung vào điểm số cụ thể của mỗi Bộ, ở mỗi loại hoạt động pháp luật, hơn là chỉ quan tâm tới thứ hạng của Bộ trong Bảng tổng hợp cuối cùng.

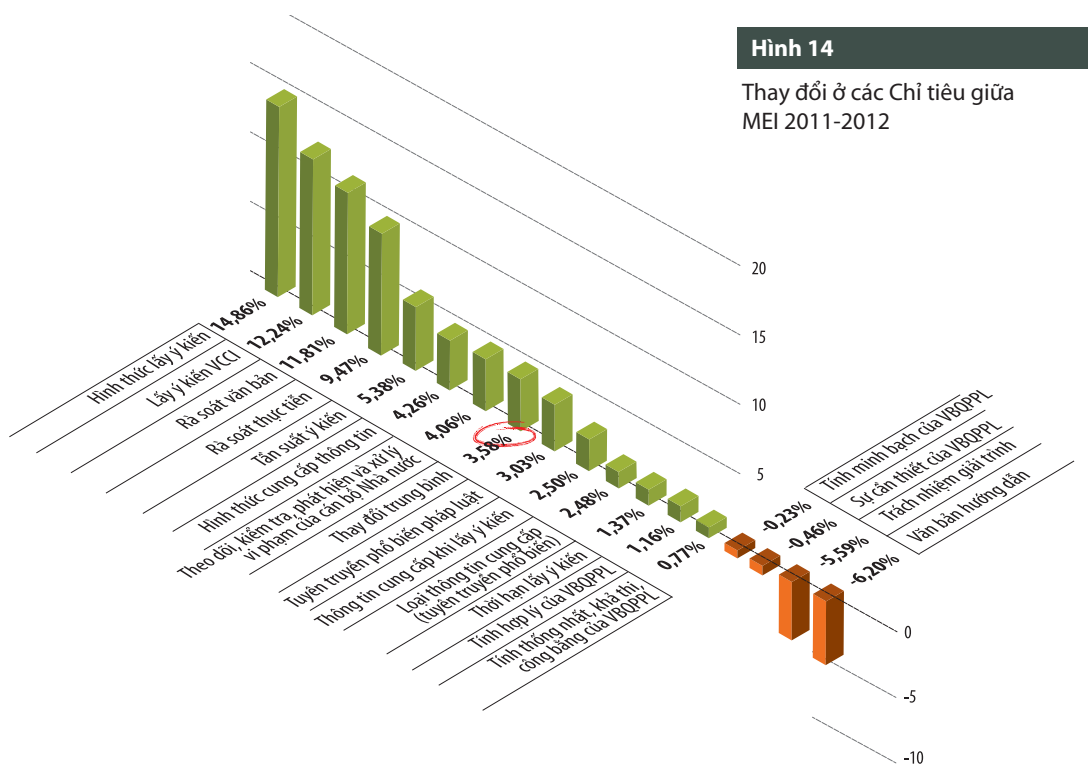
II. MEI 2012 và những thay đổi không mong muốn

Cũng với cách thức tiếp cận như trên, “thay đổi tiêu cực” của MEI 2012 so với MEI 2011 được dùng để chỉ các trường hợp mà tỷ lệ điểm thực/điểm tuyệt đối của một chỉ tiêu (so sánh được giữa hai năm) có sự sụt giảm trong năm nay.

Trong so sánh với những thay đổi tích cực, các trường hợp thay đổi không mong muốn này ít hơn cả về số lượng chỉ tiêu có điểm trung bình giảm (chỉ có 5/18 chỉ tiêu có sự giảm điểm, trong khi có tới 13/18 chỉ tiêu tăng điểm) lẫn về mức độ thay đổi (mức giảm điểm sâu nhất cũng chỉ là 6,20%, chỉ bằng phân nửa so với mức tăng tối đa là 14,86%). Tuy nhiên, cái nhìn cụ thể hơn vào loại chỉ tiêu giảm điểm cũng như cách mà các Bộ giảm điểm trong MEI 2012 cho thấy nhiều điều đáng lo ngại.

Tính trung bình chung, trong MEI 2012, những chỉ tiêu sau đây bị ghi nhận giảm điểm so với MEI 2011 với mức độ giảm điểm khác nhau:

- ⌘ Nhóm chỉ tiêu có mức giảm điểm hầu như không đáng kể: “*tính minh bạch của VBQPPL*” (giảm trung bình 0,23%) và “*sự cần thiết của VBQPPL*” (giảm trung bình 0,46%);
- ⌘ Chỉ tiêu có mức giảm điểm tương đối: “*các hoạt động thi hành pháp luật cơ bản*” (giảm trung bình 2,51%);
- ⌘ Nhóm chỉ tiêu có mức giảm điểm sâu nhất và đáng kể: “*trách nhiệm giải trình*” (giảm trung bình 5,59%) và “*ban hành văn bản hướng dẫn VBQPPL*” (giảm trung bình 6,2%)



➤ 1. Sự giảm điểm ở chỉ tiêu “*Tính minh bạch của VBQPPL*”

Đối với chỉ tiêu “*tính minh bạch của VBQPPL*”, sự giảm điểm ở chỉ tiêu này là ít nhất (0,23%) trong số các chỉ tiêu có sự giảm điểm của MEI 2012, và xét về mặt thống kê thì mức độ này hầu như không đáng kể. Mặc dù vậy, Nhóm nghiên cứu vẫn cho đây là một kết quả cần chú ý phân tích bởi những thông điệp nhiều quan ngại mà kết quả điểm số ở đây mang lại:

⌘ *Thứ nhất*, trong điều tra MEI, chỉ tiêu “*tính minh bạch*” được thực hiện trong tương quan với “*tính thống nhất, khả thi, công bằng*” và “*tính hợp lý*” – các đặc điểm cơ bản thể hiện chất lượng nội dung của VBQPPL. Điểm số “*tính minh bạch*” giảm và điểm số hai chỉ tiêu còn lại cũng chỉ xấp xỉ MEI 2011.

Tình trạng năng lực và trình độ soạn thảo văn bản của cán bộ liên quan của các Bộ còn hạn chế, ít nhất ở việc đảm bảo để quy định pháp luật rõ ràng, minh bạch là thông điệp trực tiếp mà kết quả này đưa đến.

Và hạn chế này là rất đáng lo ngại, bởi minh bạch nói riêng và chất lượng VBQPPL về kinh doanh nói chung có ý nghĩa quan trọng trong hiệu quả quản lý Nhà nước cũng như tính hấp dẫn của môi trường kinh doanh và triển vọng phát triển kinh tế¹².

⌘ *Thứ hai*, khác với MEI 2011, năm nay phần đánh giá chi tiết trong chỉ tiêu về “*tính minh bạch*” liên quan tới “*tính minh bạch của các quy định về quyền và nghĩa vụ*” được chia nhỏ hơn để tìm hiểu đánh giá của HHDN về tính minh bạch của từng mảng quy định riêng - “*quyền và nghĩa vụ của Nhà nước*” và “*quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp*”. Việc phân tách này xuất phát từ ý kiến chuyên gia cho rằng trên thực tế, có hiện tượng trong cùng một VBQPPL, các quy định về quyền của Nhà nước thì tương đối rõ ràng nhưng quy định về quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp thì lại mơ hồ, mập mờ, thiếu minh bạch hơn nhiều.

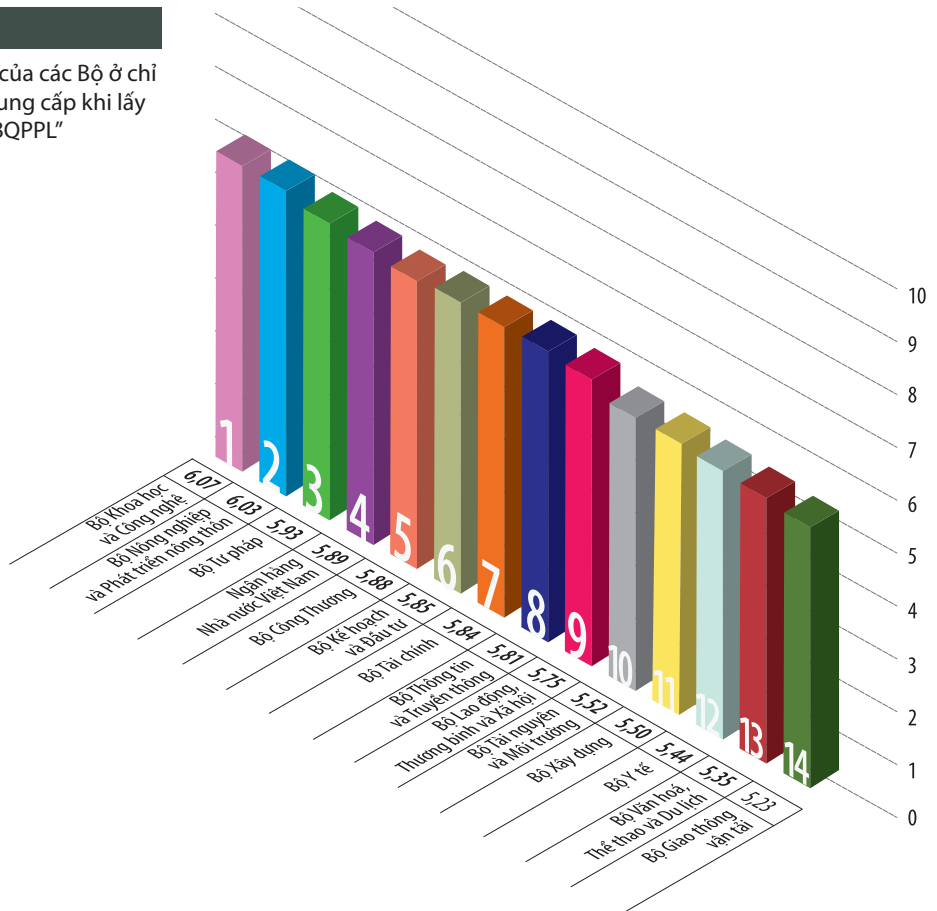
Kết quả điều tra MEI, ngạc nhiên thay, khẳng định ý kiến này. 100% các Bộ đều có điểm về tính minh bạch trong quy định về các quyền và nghĩa vụ của Nhà nước cao hơn điểm chấm cho tính minh bạch trong các quy định quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp trong các VBQPPL của Bộ. Dù mức độ chênh lệch về điểm số không cao, kết quả này không thể không gây băn khoăn: Rất có thể lý do nằm ở sự cố ý chủ quan nào đó trong việc soạn thảo VBQPPL một cách thiếu minh bạch hơn cho doanh nghiệp, có thể vì sự thuận tiện hơn cho Nhà nước, có thể vì một lý do khác chưa được nhận diện

⌘ *Thứ ba*, kết hợp với mức điểm rất thấp ở một chỉ tiêu khác cũng liên quan tới tính minh bạch - chỉ tiêu về “*các thông tin cung cấp khi lấy ý kiến*”¹³, người ta không khỏi lo ngại về một tình trạng thiếu minh bạch, dù có thể chưa rõ về mức độ nhưng có tính hệ thống¹⁴ trong hoạt động chung của các Bộ.

Tương tự, những nỗ lực khác có liên quan mà Nhà nước, nhân dân và toàn hệ thống chính trị đang thực hiện, đặc biệt là các chương trình cải cách hành chính, phòng chống tham nhũng... cũng sẽ khó có thể đạt hiệu quả¹⁵.

Hình 15

Điểm số quy đổi của các Bộ ở chỉ tiêu “Thông tin cung cấp khi lấy ý kiến dự thảo VBQPPL”



Từ những lý do trên, sự giảm điểm ở “tính minh bạch trong VBQPPL”, dù nhỏ, là không thể bỏ qua. Những thông điệp từ kết quả này cho thấy một đòi hỏi cơ bản từ cộng đồng đối với các Bộ trong việc cải thiện tính minh bạch trong hoạt động soạn thảo VBQPPL. Nâng cao tính minh bạch không chỉ bởi mục tiêu tự thân của việc này (làm VBQPPL minh bạch hơn) mà còn bởi những tác động của nó tới các yếu tố chủ quan đằng sau hoạt động soạn thảo VBQPPL này (giám sát và ngăn chặn các ý định tạo dư địa cho tham nhũng trong quá trình thi hành VBQPPL này).

➤ 2. Sự giảm điểm ở chỉ tiêu “Sự cần thiết của VBQPPL”

Liên quan tới một chỉ tiêu khác cũng có sự giảm điểm nhẹ trong MEI 2012 – chỉ tiêu về “sự cần thiết của VBQPPL”, thông điệp từ sự sụt giảm trong hiệu quả hoạt động này của các Bộ lại mang đến lo ngại theo chiều hướng khác.

⌘ Với vị trí là chỉ tiêu có điểm số dẫn đầu trong MEI 2011, sự giảm điểm của chỉ tiêu này trong MEI 2012 là không thể bỏ qua (dù mức độ giảm không đáng kể, và không làm thay đổi vị trí số một về hiệu quả của chỉ tiêu này trong MEI 2012).

Việc có tới 7/14 Bộ giảm điểm ở hoạt động này là cảnh báo quan trọng để các Bộ phải nghiêm túc rà soát lại các sáng kiến pháp luật của mình: các VBQPPL mà Bộ đã/đang có sáng kiến hoặc soạn thảo có thực sự cần thiết cho nền kinh tế và hoạt động kinh doanh không? Liệu có VBQPPL nào cần thiết nhưng đã không được chú ý đề xuất, soạn thảo hay không¹⁶?

Tìm hiểu nhu cầu, phân tích sự cần thiết từ nhiều góc độ và đánh giá nhu cầu và tác động cơ bản của các VBQPPL đối với các đối tượng khác nhau trước khi bắt đầu soạn thảo VBQPPL là những công tác cần được chú trọng nhiều hơn nữa. Tiếc là trong những năm gần đây, biểu hiện của tình trạng duy ý chí trong soạn thảo và ban hành VBQPPL không phải là ít.

Sự cần thiết của VBQPPL rất cuộc phải được xem xét từ góc độ khả năng phục vụ của các VBQPPL đó cho cuộc sống ở từng giai đoạn cụ thể chứ không chỉ đơn thuần bởi một VBQPPL đã có hay chưa trong các chương trình, kế hoạch xây dựng pháp luật.

Trong thực tiễn soạn thảo VBQPPL ở Việt Nam, đã có không ít những trường hợp đơn vị soạn thảo không thể giải trình được một cách thuyết phục lý do tại sao một VBQPPL là cần thiết (thể hiện ở những Tờ trình thuyết minh rất sơ sài, không có hoặc không dựa trên các kết quả tổng kết thực tiễn hay đánh giá nhu cầu, tác động của các đối tượng). Ngược lại, cũng không phải không có trường hợp đơn vị soạn thảo mạnh dạn đề xuất dừng soạn thảo một VBQPPL đã có trong kế hoạch do kết quả tham vấn ý kiến của các đối tượng liên quan cho thấy không cần thiết có một VBQPPL như vậy.

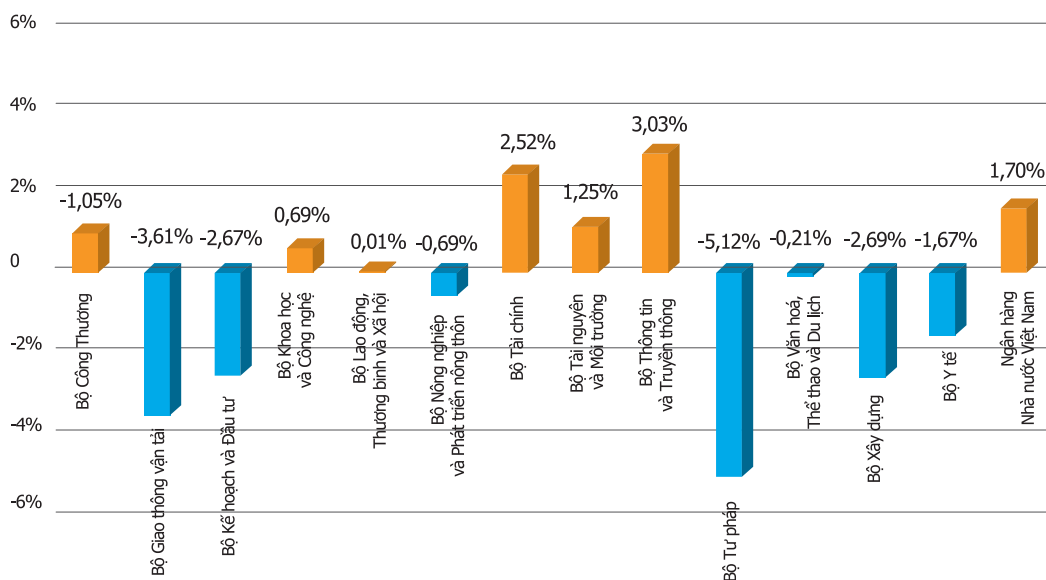
⌘ Ngoài trách nhiệm chính của các đơn vị soạn thảo, thực tế này có một phần trách nhiệm của các cơ quan thẩm định, thẩm tra, nếu có (Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, các Ủy ban của Quốc hội...). Thẩm định, thẩm tra dễ dãi, nhanh chóng chấp nhận những văn bản dù đơn vị soạn thảo không thể giải trình được một cách thuyết phục về tính cần thiết, mức độ tác động tới xã hội, cũng không đưa ra được những căn cứ xác đáng cho định hướng nội dung của quy định... chính là cơ hội để các VBQPPL mặc dù không cần thiết cho cuộc sống nhưng vẫn "lọt cửa thẩm tra/thẩm định" và được ban hành. Vì vậy, tình trạng này đòi hỏi các cơ quan có trách nhiệm trong việc thẩm định, thẩm tra các dự thảo VBQPPL phải có sự nghiêm khắc, cẩn trọng và quyết liệt hơn khi xem xét tính thuyết phục, đầy đủ và hợp ý của các lập luận về việc cần hay không cần ban hành một VBQPPL.

Công việc này, nếu được làm tốt, sẽ là một sức ép về cơ chế rất có ý nghĩa để các Bộ buộc phải có sự "đầu tư" thích đáng hơn, và từ đó có thể hoạt động hiệu quả hơn trong công tác đánh giá tính cần thiết của VBQPPL. Tăng cường hiệu quả hoạt động pháp luật của các Bộ, trên thực tế, có thể được thực hiện không chỉ từ sự thiện chí chủ quan của Bộ.

⌘ Vì vậy, sự giảm điểm ở chỉ tiêu "*sự cần thiết của VBQPPL*" này cho thấy đòi hỏi của cộng đồng đối với Bộ trong việc đánh giá sự cần thiết của các VBQPPL một cách cẩn trọng hơn trước khi bắt tay vào soạn thảo, mà còn đối với các cơ quan thẩm định, thẩm tra trong việc giám sát kết quả đánh giá sự cần thiết này của Bộ một cách chặt chẽ hơn, với tinh thần trách nhiệm và kiểm soát cao hơn.

Hình 16

Thay đổi điểm số MEI 2011-2012 ở chỉ tiêu “Sự cần thiết của VBQPPL”



➤ 3. Sự giảm điểm ở chỉ tiêu “Các hoạt động thi hành pháp luật cơ bản”

Sự giảm điểm đáng chú ý nhất trong toàn bộ MEI 2012, dù không phải là lớn nhất, xảy ra ở chỉ tiêu “các hoạt động thi hành pháp luật cơ bản” (với mức điểm giảm trung bình là 2,51%, diễn ra ở 12/14 Bộ, chỉ có Bộ Tài chính và Bộ Thông tin truyền thông tăng điểm nhẹ ở chỉ tiêu này).

Mức độ giảm điểm 2,51% ở hoạt động này có thể xem là không đáng kể. Tuy nhiên tính chất “cơ bản” của các hoạt động thi hành pháp luật được xem xét trong chỉ tiêu này khiến cho thông điệp từ sự giảm điểm này gây nhiều chú ý:

⌘ Với việc đánh giá tính hiệu quả của 05 nhóm hoạt động chủ chốt và thường xuyên nhất của các Bộ trong tổ chức thi hành pháp luật¹⁷, chỉ tiêu này có trọng số lớn nhất MEI 2012 (10 điểm, chiếm 10% tổng điểm của toàn bộ MEI). Sự giảm điểm ở chỉ tiêu này ảnh hưởng tới hình ảnh chung về hiệu quả hoạt động của các Bộ, ở chính khía cạnh mà cộng đồng và xã hội dường như trông chờ nhiều nhất vào hiệu quả các Bộ. Bởi xét cho cùng thì hiệu quả của việc soạn thảo, chất lượng của VBQPPL, cách thức cung cấp thông tin – phổ biến pháp luật kinh doanh... đều hướng tới và được thể hiện rõ nét nhất ở những hoạt động tổ chức thi hành pháp luật kinh doanh.

Hoạt động tổ chức thi hành pháp luật của Bộ là hoạt động mà trong đó quyền và nghĩa vụ của Bộ và của doanh nghiệp có tác động quan hệ qua lại chặt chẽ nhất. Và bằng các hoạt động này của Bộ, pháp luật “đi vào cuộc sống”, trở thành một yếu tố có đời sống, có tác động thực sự tới các chủ thể, tới hoạt động sản xuất kinh doanh hàng ngày, và tới lợi nhuận và sự phát triển lâu dài của doanh nghiệp.

⌘ Quan sát chi tiết hơn kết quả ở chỉ tiêu này cho thấy: tính trung bình thì 4/5 các hoạt động được đánh giá của các Bộ bị giảm điểm (bao gồm: thực hiện các thủ tục hành chính thuộc chức năng của Bộ; kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp; chủ trì, phối hợp với các Bộ ngành khác trong các vấn đề Bộ làm đầu mối quản lý; và giải quyết khiếu nại tố cáo thuộc thẩm quyền của Bộ), chỉ một hoạt động có điểm trung bình tăng nhẹ (hoạt động xây dựng và thực hiện các kế hoạch phát triển ngành). Ở cả 05 hoạt động trong chỉ tiêu này, luôn có một số Bộ giảm điểm.

Đặt trong bối cảnh của năm 2011, sự giảm điểm này là mang đến một thông điệp nhiều lo âu. Cụ thể, 2011 là năm mà Đề án 30¹⁸ đã đi vào giai đoạn kết thúc, với những báo cáo kết quả đơn giản hóa thủ tục hành chính ấn tượng¹⁹. Giữa năm 2011, Luật Thanh tra với những cải cách cơ bản trong hoạt động thanh tra doanh nghiệp theo hướng đơn giản hóa bắt đầu có hiệu lực. Cũng trong năm này, những bất cập về khiếu nại tố cáo được nhận diện tổng thể phục vụ công tác soạn thảo Luật Khiếu nại mới một cách thích hợp hơn..... Trong bối cảnh như vậy, sự giảm sút trong đánh giá của cộng đồng về hiệu quả các hoạt động liên quan tới tổ chức thi hành pháp luật của các Bộ rõ ràng là không bình thường.

Người ta có lý do để đặt lại câu hỏi về hiệu ứng và tác động thực chất của những hoạt động cải cách trong giai đoạn này.

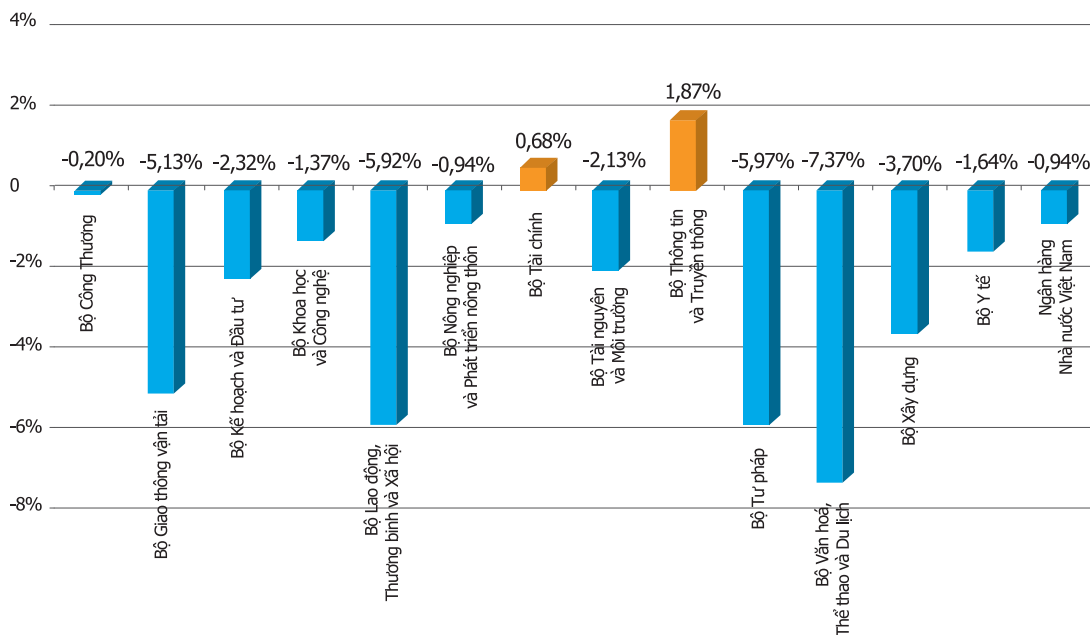
Do đó, có thể coi kết quả giảm điểm ở chỉ tiêu quan trọng trong mảng hoạt động thi hành pháp luật này của các Bộ trong MEI 2012 như là một thông điệp từ phía các cộng đồng doanh nghiệp tới các Bộ về việc cần thiết phải:

⌘ Xem xét, rà soát lại việc thực hiện các hoạt động pháp luật cơ bản trước khi những dấu hiệu bất cập trong các hoạt động này có thể làm xấu đi hiệu quả chung trong toàn bộ hoạt động pháp luật của các Bộ;

⌘ Có cách tiếp cận và triển khai những cải cách (đặc biệt là cải cách hành chính) một cách thực tế hơn, đi vào chiều sâu của công việc và hiệu quả thực chất đối với doanh nghiệp và người dân bên cạnh những con số cất giấu ấn tượng.

Hình 17

Thay đổi ở chỉ tiêu “Hoạt động thi hành pháp luật cơ bản” trong MEI 2011-2012 của các Bộ



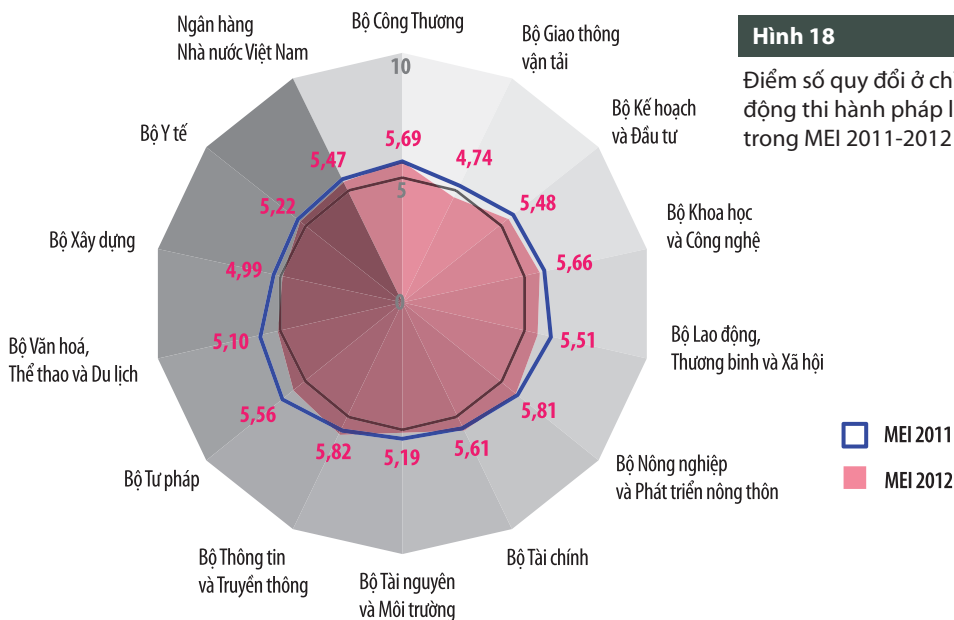
➤ 4. Sự giảm điểm ở chỉ tiêu “trách nhiệm giải trình”

Sự sụt giảm điểm tiếp theo, ở mức đáng kể (trung bình giảm 5,59%), với tất cả 14 Bộ, xảy ra ở chỉ tiêu “trách nhiệm giải trình”.

Là chỉ tiêu đánh giá “cách mà Bộ chủ động chịu trách nhiệm và có biện pháp xử lý những bất cập lớn, những vấn đề nóng phát sinh trong thi hành pháp luật thuộc phạm vi quản lý của Bộ” và do đó là biểu hiện trực quan nhất của tính minh bạch và năng lực trong quản lý Nhà nước, sự sụt giảm đáng kể về điểm số ở chỉ tiêu này là không thể bỏ qua.

✂ 2011 là năm mà hoạt động quản lý và vận hành nền kinh tế gặp nhiều thách thức. Khủng hoảng kinh tế ở nhiều nước trên thế giới tiếp tục lún sâu trong khi những dấu hiệu phục hồi ở một số nước khác vẫn chỉ là le lói khiến nền kinh tế Việt Nam bị ảnh hưởng đáng kể. Tình hình thời tiết không thuận lợi, các vấn nạn xã hội khác chưa được giải quyết... Trong bối cảnh này, nhiều vấn đề nóng về quốc kế, dân sinh nảy sinh²⁰, và cùng với sự phổ cập của các công nghệ thông tin, phương tiện thông tin đại chúng cũng như những cải thiện trong cơ chế chất vấn tại Quốc hội và các diễn đàn quản lý Nhà nước khác, trách nhiệm giải trình của các Bộ ngành cũng vì thế được kiểm chứng rõ ràng hơn.

Có vẻ như cùng với sự sụt giảm trong các hoạt động thi hành pháp luật cơ bản thường xuyên, năm 2011 các Bộ cũng tỏ ra lúng túng hơn với việc xử lý các bất cập lớn phát sinh trong thực tiễn quản lý. Kết quả giảm điểm trong hoạt động này ở tất cả 14/14 Bộ được đánh giá, với mức giảm điểm cao nhất sâu tới 11,09% và mức giảm của các Bộ khác cũng tương đối lớn (trung bình giảm 5,59%) cho thấy dù vẫn được điểm tương đối cao so với các chỉ tiêu khác²¹, khả năng phản ứng trước các biến động lớn một cách kịp thời, rõ ràng và có trách nhiệm trước nhân dân trong thi hành pháp luật có thể đang là vấn đề bất cập của các Bộ.



Ở các lĩnh vực được cho là có nhiều vấn đề nổi cộm nhất trong năm 2011 (Y tế, Giao thông vận tải, Xây dựng), các Bộ quản lý tương ứng cũng có mức điểm số sụt giảm sâu nhất so với năm 2011 đồng thời đứng ở cuối bảng xếp hạng của chỉ tiêu này năm 2012. Ở tốp phía trên, mặc dù có sự thay đổi thứ tự, điểm số của các Bộ không chênh lệch nhau là bao nhiêu, và phạm vi quản lý tương ứng cũng là những lĩnh vực mà năm 2011 may mắn không xảy ra biến cố gì lớn. Sự lặp lại ở năm thứ hai của hiện tượng này có thể là dấu hiệu cho thấy một sự không bền vững nào đó trong trách nhiệm giải trình của các Bộ: điểm số cao hơn chủ yếu là dựa vào may mắn và bất kỳ khi nào có biến cố bất thường xảy ra, khi năng lực về trách nhiệm giải trình được thử thách thì khi đó, ở đó, những hạn chế, yếu kém trong trách nhiệm giải trình lại bộc lộ rõ hơn.

May mắn không phải điều thường xuyên, càng không phải điều có thể kiểm soát được. Trong bối cảnh hội nhập sâu rộng, xã hội và nền kinh tế ngày càng đứng trước nhiều diễn tiến mới, đột ngột hơn hoặc có quy mô/diễn biến phức tạp hơn dự kiến. Điều này đòi hỏi “bàn tay” Nhà nước đưa ra chắc chắn hơn, hợp lý và kịp thời hơn. Vì vậy, kết quả giảm điểm ở chỉ tiêu này chỉ ra cho các Bộ một nguy cơ cần phải được xử lý ngay trước khi sự sụt giảm điểm số chuyển thành sự sụt giảm về niềm tin của xã hội vào năng lực quản lý, cách thức hành xử và khả năng hành động có trách nhiệm của các Bộ.

✂ Có một thực tế là trong khi các Bộ không thể tác động vào các diễn biến của kinh tế thế giới, không thể ngăn chặn các hiện tượng cực đoan của thiên nhiên và ở một mức độ nhất định không thể kiểm soát được các ý định/hành vi tiêu cực bất thường trong xã hội..., các Bộ có toàn quyền trong việc chủ động nhận diện vấn đề thay vì né tránh, tham vấn cộng đồng về biện pháp xử lý thay vì bưng bít, giải thích rõ ràng các căn cứ hành động thay vì lặng lẽ quyết định... Nói một cách khác, các Bộ có quyền lựa chọn hành động minh bạch, để đáp ứng kỳ vọng của xã hội, để tìm kiếm sự chia sẻ, và cả giải pháp cho trách nhiệm giải trình của mình. Và hành động minh bạch, xét cho cùng, không phải điều gì quá khó khăn.

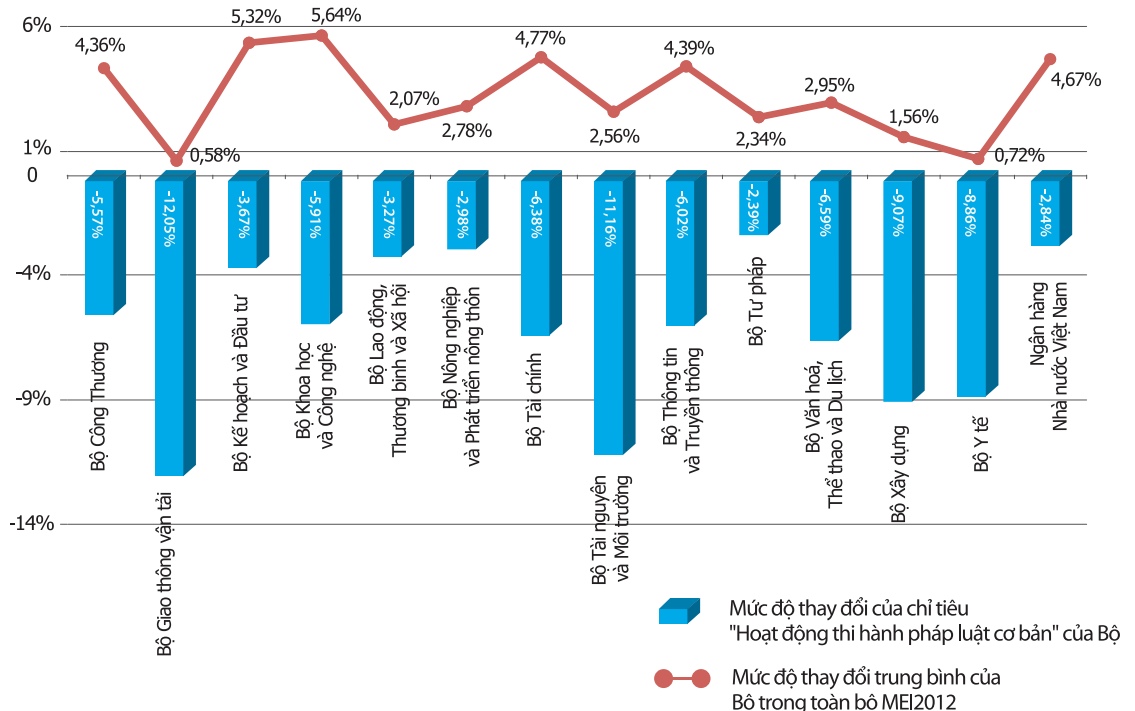
Minh bạch là điều kiện, là sức ép và cũng là hệ quả của trách nhiệm giải trình. Cùng với sự sụt giảm về tính minh bạch trong mảng xây dựng pháp luật, kết quả giám sát trong hoạt động có gắn chặt chẽ với tính minh bạch trong mảng thi hành pháp luật này của các Bộ cho một thông điệp rõ ràng về quan ngại của cộng đồng đối với tính minh bạch chung trong toàn bộ hệ thống các hoạt động pháp luật của các Bộ và là đòi hỏi mạnh mẽ các nỗ lực cải thiện của Bộ ở khía cạnh này.

➔ 5. Sự giảm điểm ở chỉ tiêu “Văn bản hướng dẫn thi hành VBQPPL”

Ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành VBQPPL cấp trên là hoạt động được xem là có ý nghĩa quan trọng trong việc đưa pháp luật vào cuộc sống. Đây là hoạt động có điểm số tương đối cao so với mặt bằng chung của MEI 2011. Tuy vậy, hoạt động này lại chứng kiến sự sụt giảm sâu nhất về hiệu quả theo kết quả MEI 2012.

Hình 19

Thay đổi ở chỉ tiêu “Ban hành văn bản hướng dẫn thi hành” trong MEI 2011-2012 của các Bộ



Với mức giảm trung bình là 6,2%, giảm điểm ở tất cả các Bộ được đánh giá (giảm sâu nhất là Bộ Giao thông vận tải, ở mức 12,05% và ít nhất là Bộ Tư pháp, ở mức 2,39%), thông điệp từ sự sụt giảm điểm số ở chỉ tiêu này rất cần được làm rõ:

⌘ Trong bối cảnh các luật, pháp lệnh hay nghị định chưa thoát khỏi tình trạng quy định “khung”, “ống”, và doanh nghiệp cũng như người dân thường quan tâm đặc biệt tới các văn bản hướng dẫn của Bộ, có lẽ không cần phải nhắc lại tầm quan trọng của việc kịp thời ban hành các thông tư hướng dẫn của Bộ trong việc đưa pháp luật vào cuộc sống.

Cũng vì vậy mà việc MEI 2012 giảm điểm mạnh nhất ở chỉ tiêu quan trọng này gây nhiều quan ngại hơn cả. Việc các Bộ chậm trễ hơn trong việc ban hành các thông tư hướng dẫn có thể sẽ tiếp tục làm trầm trọng thêm tình trạng pháp luật “trên giấy”, pháp luật “để đầy” và là cơ hội để những “luật – lệ khác” xuất phát từ thói quen, từ sự tùy tiện, thậm chí từ lạm quyền tiếp tục.

Cần lưu ý rằng kết quả của những đánh giá mang tính cảm nhận này của HHDN về tính kịp thời của các thông tư hướng dẫn VBQPPL của các Bộ cũng được khẳng định lại bởi kết quả thống kê khách quan về tỷ lệ ban hành thông tư chậm các Bộ trong chỉ tiêu “*tỷ lệ dự thảo VBQPPL trình đúng thời hạn*”²² (với thực tế là các Bộ trung bình ban hành các thông tư chậm hơn 6 tháng so với yêu cầu đặt ra trong kế hoạch).

⌘ Một điểm cần lưu ý về phương pháp là trong khi các chỉ tiêu khác tính điểm ở tất cả các lựa chọn của HHDN, chỉ tiêu này không trừ điểm các trường hợp mà HHDN cho rằng Bộ có ban hành các hình thức văn bản trái pháp luật. Những đánh giá của HHDN trong các trường hợp này, vì vậy, chỉ mang tính tham khảo, thể hiện số lượng các HHDN cho rằng “Bộ thường xuyên ban hành quy định pháp luật dưới các hình thức không phải là thông tư”²³.

Tuy mới chỉ dừng lại ở đánh giá cảm nhận của HHDN mà chưa (và hầu như không thể²⁴) có thống kê đầy đủ về các loại văn bản có chứa quy phạm pháp luật chung mà các Bộ ban hành, những kết quả tham khảo cũng vẫn cho thấy một thực tế tuy không gây giật mình (bởi đã từng thấy trong MEI 2011) nhưng tiếp tục gây quan ngại về tình hình ban hành VBQPPL ở các Bộ.

Cụ thể, năm 2012, trong số trung bình khoảng 62 HHDN chấm điểm cho mỗi Bộ, có tới 41,14% cho rằng Bộ thường ban hành các quyết định (của Bộ trưởng) có chứa quy phạm pháp luật chung; đối với các công văn chứa quy phạm pháp luật, các con số này lần lượt là 56 và 34,66%.

Đánh giá (dù chỉ mang tính tham khảo) này rõ ràng không phải là dấu hiệu lạc quan cho sự nghiệp xây dựng nhà nước pháp quyền, nơi mà đòi hỏi tuân thủ pháp luật không chỉ bắt buộc với mọi người dân, doanh nghiệp mà còn là nguyên tắc tối thượng trong hoạt động của các cơ quan Nhà nước. Đánh giá này cũng cho thấy một sự tùy tiện nhất định trong thực tế quản lý hoạt động kinh doanh bằng pháp luật của các Bộ: các Bộ “được cho là” thường xuyên ban hành các quy định có giá trị áp dụng chung bằng những hình thức thiếu minh bạch, với các quy trình ban hành thường là cấp tập và không có sự cần trọng, tham vấn cần thiết.

Vì vậy, sự sụt giảm điểm ở chỉ tiêu này, với mức giảm điểm lớn nhất trong toàn bộ MEI 2012, là biểu hiện rõ nét của những đòi hỏi cấp bách từ cộng đồng đối với các Bộ trong việc phải kịp thời ban hành các thông tư hướng dẫn VBQPPL, và cần chấm dứt ngay tình trạng vi phạm pháp luật dưới hình thức ban hành các quy định bắt buộc áp dụng chung bằng công văn, thông báo và các văn bản tương tự khác.

Bên cạnh đó, điểm số ở chỉ tiêu này cũng cho thấy tính nghiêm trọng của tình trạng pháp luật chậm đi vào cuộc sống; và những đòi hỏi đối với cơ quan soạn thảo và lập pháp trong việc phải chú trọng nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật, để các văn bản pháp luật cấp trên giảm tối đa tình trạng “luật khung”, “luật ống”, và để hệ thống pháp luật thoát khỏi tình trạng “phụ thuộc vào thông tư” như hiện nay.

➤ Tóm lại

Trong so sánh với MEI 2011, kết quả MEI 2012 cho thấy các Bộ đã có những thay đổi nhất định về hiệu quả hoạt động pháp luật về kinh doanh.

MEI 2012 ghi nhận sự gia tăng về điểm số của các Bộ ở các hoạt động “Lấy ý kiến đối với dự thảo VBQPPL”, “Rà soát nội dung và thực tiễn thi hành VBQPPL” và “Lấy ý kiến VCCI”. Trong một chừng mực nhất định, sự cải thiện về hiệu quả của các Bộ trong những lĩnh vực mà các Bộ có điểm số kém nhất trong MEI 2011 này cho thấy phần nào tính cầu thị, biết lắng nghe và sửa sai của các Bộ trước đánh giá của cộng đồng thông qua MEI. Và dù còn một số băn khoăn về tính thực chất của việc cải thiện điểm số, sự tăng điểm trong những lĩnh vực hoạt động cụ thể này cũng mang đến hy vọng về những thay đổi tích cực trong thực hành phối hợp công - tư và dân chủ trong hoạt động pháp luật của Bộ.

MEI 2012 đồng thời cảnh báo những thụt lùi về hiệu quả hoạt động của các Bộ thông qua sự sụt giảm về điểm số ở “*tính minh bạch của VBQPPL*”, “*tính cần thiết của VBQPPL*” và ở tất cả các chỉ tiêu trong nhóm tổ chức thi hành pháp luật (bao gồm “*Các hoạt động pháp luật cơ bản*”, “*Trách nhiệm giải trình*” và “*Văn bản hướng dẫn VBQPPL cấp trên*”). Thông điệp đáng quan ngại từ sự thụt lùi này nằm ở chỗ: đây đều là các hoạt động gắn với những yêu cầu cơ bản về quản lý Nhà nước như tính minh bạch, khả năng phản ứng thích hợp trước biến động, cải cách hành chính thực chất, hay nguyên tắc điều hành bằng pháp luật. Sự sụt giảm điểm số ở các hoạt động này có thể là dấu hiệu nhất định về một sự suy giảm chung trong hiệu quả quản lý Nhà nước của các Bộ.

Vì vậy, nhìn tổng thể, thay đổi trong kết quả MEI 2012 so với MEI 2011 là rất đáng lo ngại, đặt ra những thách thức và đòi hỏi lớn hơn trong nỗ lực của các Bộ để cải thiện hiệu quả hoạt động pháp luật của mình, đặc biệt trong việc tăng cường tính minh bạch ở tất cả các khâu của hoạt động pháp luật, đánh giá đầy đủ tính cần thiết của mỗi VBQPPL khi soạn thảo, ban hành kịp thời các văn bản hướng dẫn VBQPPL cấp trên, chủ động xử lý các vấn đề bất cập lớn và cải cách thực chất các hoạt động thi hành pháp luật cơ bản.

Phần thứ ba
MEI 2012 và
những chỉ tiêu mới

Phần thứ ba

MEI 2012 và những chỉ tiêu mới

Trong các nỗ lực hoàn thiện MEI về phạm vi và phương pháp, hướng tới những đánh giá đầy đủ, nhiều chiều và sát thực hơn với hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ, bên cạnh các điều chỉnh (nhỏ) đối với các chỉ tiêu đã có, MEI 2012 bổ sung một số chỉ tiêu hoàn toàn mới.

Cụ thể, MEI 2012 đã bổ sung các chỉ tiêu nhằm đánh giá các Bộ từ hai góc độ có ý nghĩa khác bên cạnh góc nhìn cơ bản là các cảm nhận của các HHDN đối với hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ, bao gồm:

⌘ Các chỉ tiêu nhằm đánh giá các Bộ từ góc độ thực tế khách quan, dựa trên những dữ liệu thực tế rõ ràng (sau đây gọi là chỉ tiêu định lượng):

Nhóm này gồm 02 chỉ tiêu được tính điểm (*“Tỷ lệ VBQPPL liên quan đến kinh doanh được Bộ soạn thảo và trình đúng thời hạn quy định”* và *“Các khía cạnh nội dung và kết cấu của website lấy ý kiến dự thảo VBQPPL của Bộ”*).

⌘ Các chỉ tiêu nhằm đánh giá các Bộ từ góc độ cảm nhận của các doanh nghiệp ở những lĩnh vực hoạt động pháp luật thực tế của Bộ ở địa phương.

Nhóm này gồm 02 chỉ tiêu được tính điểm: *“Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn thực hiện thủ tục hành chính ở địa phương”* và *“Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn giải quyết vướng mắc ở địa phương”*.

Việc bổ sung các chỉ tiêu mới cùng với kết quả MEI 2012 ở các chỉ tiêu này đã mang đến những đánh giá mới, sát thực và nhiều ý nghĩa, đóng góp quan trọng vào kết quả chung của MEI 2012.

I. Các chỉ tiêu định lượng khách quan mới của MEI 2012

Việc bổ sung các chỉ tiêu định lượng khách quan cho MEI 2012 được thực hiện trên cơ sở các nguyên tắc về dữ liệu sau đây:

- ⌘ Dữ liệu phải là *khách quan*, theo nghĩa nội dung của dữ liệu độc lập với ý chí chủ quan của tất cả các bên liên quan, không thể bị thay đổi bởi mong muốn của bất kỳ chủ thể nào vào thời điểm đánh giá;
- ⌘ Dữ liệu phải *chính xác*, theo nghĩa nội dung của dữ liệu phản ánh đúng thực tế, có thể được kiểm chứng được ở bất kỳ yếu tố thành phần nào;
- ⌘ Dữ liệu phải *đầy đủ*, theo nghĩa trong phạm vi liên quan, dữ liệu được sử dụng là sẵn và tương tự đối với tất cả các Bộ; và
- ⌘ Dữ liệu phải *công bằng*, theo nghĩa dữ liệu về tất cả các khía cạnh được đánh giá là tương đương nhau giữa các Bộ, không chứa các nhân tố bên ngoài mang đến lợi thế/bất lợi hơn cho một Bộ nào.

Mục tiêu của các nguyên tắc trong sử dụng dữ liệu định lượng khách quan (còn gọi là dữ liệu cứng – hard data) là để đảm bảo rằng kết quả của chỉ tiêu thể hiện đúng thực tế và không sai lệch theo hướng mang lại điểm số tốt hơn/kém hơn cho bất kỳ Bộ nào.

Trên cơ sở các nguyên tắc này, với các dữ liệu khách quan đảm bảo các điều kiện sử dụng mà Nhóm nghiên cứu có thể tiếp cận được, 02 nhóm dữ liệu được sử dụng để tính toán 02 chỉ tiêu khách quan được tính điểm trong MEI 2012, bao gồm:

- ⌘ Chỉ tiêu *“Tỷ lệ VBQPPL liên quan đến kinh doanh được Bộ soạn thảo và trình đúng thời hạn quy định”*:

Chỉ tiêu này chấm điểm các Bộ ở mức độ đảm bảo tuân thủ thời hạn trình dự thảo VBQPPL liên quan đến kinh doanh theo các chương trình, kế hoạch xây dựng VBQPPL của Chính phủ (đối với Nghị định, Quyết định của Thủ tướng) và của Bộ (đối với Thông tư) năm 2011²⁵.

Các dữ liệu sử dụng cho chỉ tiêu này bao gồm: các Kế hoạch, chương trình xây dựng Nghị định, Quyết định của Thủ tướng, Thông tư của các Bộ (bao gồm các chương trình, kế hoạch gốc và sửa đổi) và các VBQPPL được trình/ban hành trong thực tế (tính tới thời điểm thực hiện việc đánh giá - tháng 8/2012)

- ⌘ Chỉ tiêu *“Các khía cạnh nội dung và kết cấu của website lấy ý kiến dự thảo VBQPPL của Bộ”*:

Chỉ tiêu này chấm điểm tính sẵn có của thông tin cần thiết trên website lấy ý kiến cho dự thảo VBQPPL liên quan đến kinh doanh trong năm 2011 của các Bộ.

Dữ liệu sử dụng cho chỉ tiêu này bao gồm tất cả các thông tin và cách thức hiển thị thông tin có trên website lấy ý kiến dự thảo VBQPPL của các Bộ.

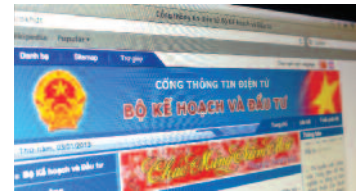
Phần thứ ba / MEI 2012 và những chỉ tiêu mới



+ www.moit.gov.vn



+ www.mot.gov.vn



+ www.mpi.gov.vn



+ www.most.gov.vn



+ www.molisa.gov.vn



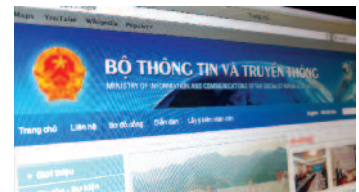
+ www.agroviet.gov.vn



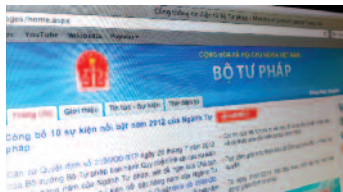
+ www.mof.gov.vn



+ www.monre.gov.vn



+ www.mic.gov.vn



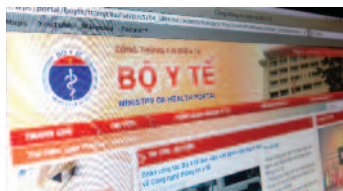
+ www.moj.gov.vn



+ www.bvhttdl.gov.vn



+ www.moc.gov.vn



+ www.moh.gov.vn



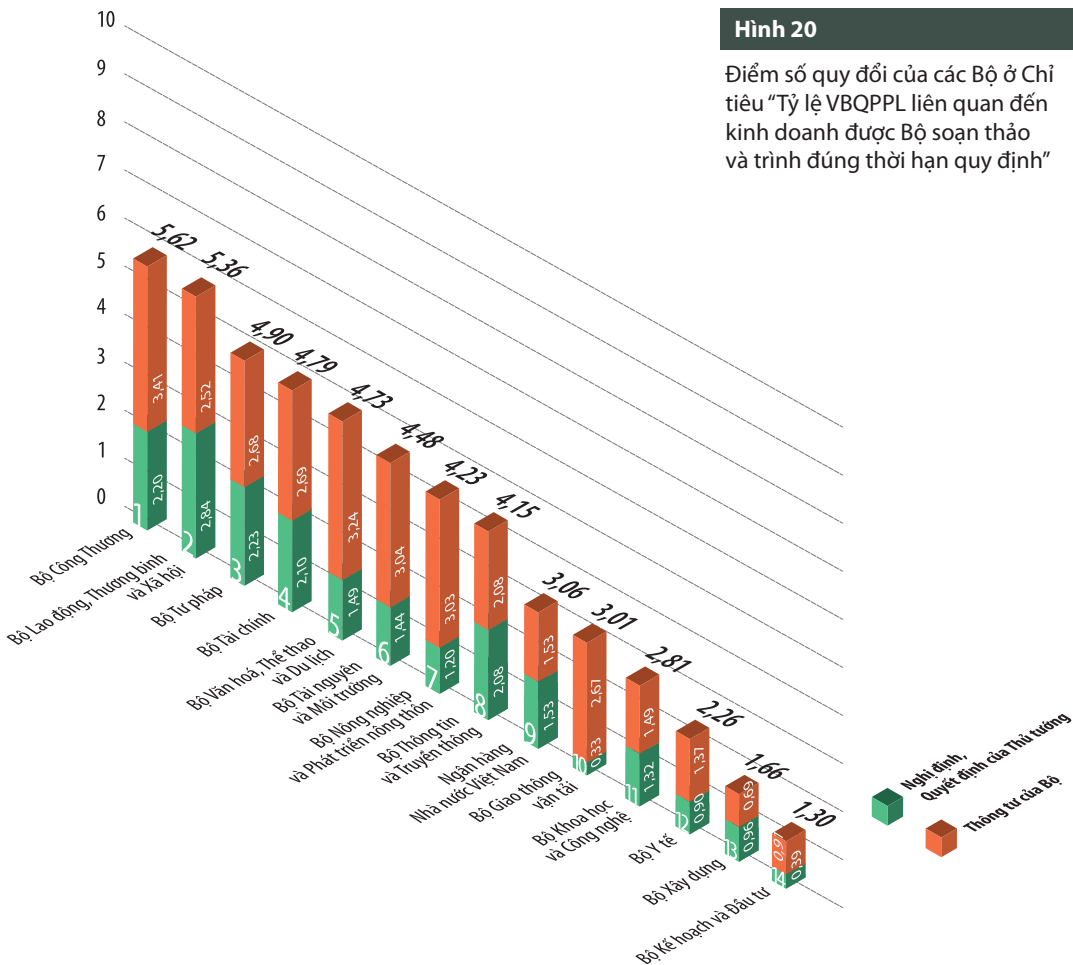
+ www.sbv.gov.vn

1. Kết quả chỉ tiêu “Tỷ lệ VBQPPL liên quan đến kinh doanh được Bộ soạn thảo và trình đúng thời hạn quy định”

Lần đầu tiên thực hiện việc tính toán chi tiết thời điểm các Bộ thực tế trình các VBQPPL liên quan đến kinh doanh so với thời điểm phải trình theo các chương trình/kế hoạch bắt buộc, MEI 2012 cho những kết quả bất ngờ.

Bất ngờ này không phải ở thực trạng chậm trễ trong việc soạn thảo VBQPPL của các Bộ, bởi điều này thực tế đã từng được cảm nhận từ nhiều phía, đã được đề cập không ít lần tại các diễn đàn khác nhau. Bất ngờ nằm ở mức độ chậm trễ quá lớn trong việc thực hiện công việc này của các Bộ mà kết quả này chỉ ra.

Cụ thể, trong số 14 Bộ được đánh giá, không có Bộ đạt điểm tối đa cho chỉ tiêu này, tức là không có Bộ nào đảm bảo triệt để thời hạn các dự thảo VBQPPL theo đúng các chương trình, kế hoạch liên quan. Không những thế, mức độ chậm trễ của các Bộ đều ở tình trạng đáng lo ngại: Bộ “nhạy nhất” (Bộ Công Thương) cũng chỉ đạt xấp xỉ một nửa điểm số tối đa (5,62 điểm/10), Bộ “chậm nhất” (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) thậm chí chỉ đạt 1,3 điểm ở chỉ tiêu này.



Trong **trung bình, cứ mỗi thông tư các Bộ lại soạn thảo chậm 6,63 tháng (khoảng 200 ngày)**, mỗi nghị định/quyết định của Thủ tướng các Bộ trình chậm 8,4 tháng (khoảng 250 ngày). Hiện tượng soạn các dự thảo VBQPPL cấp Chính phủ chậm hơn soạn VBQPPL của chính các Bộ xảy ra ở tất cả các Bộ trừ Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội.

Đối với nhóm thông tư, Bộ có thời gian ban hành thông tư chậm nhiều nhất là Bộ Xây dựng (trung bình chậm 10,34 tháng, tức là chậm khoảng 310 ngày/thông tư), gấp trên 2,5 lần so với Bộ ít chậm nhất - Bộ Công Thương (chậm 3,81 tháng, tức là khoảng 115 ngày/thông tư).

Đối với nhóm nghị định, quyết định của Thủ tướng, **cứ mỗi nghị định/quyết định của Thủ tướng, trung bình các Bộ soạn chậm 8,4 tháng (khoảng 155 ngày)**. Chậm nhiều nhất là Bộ Giao thông vận tải (trung bình mỗi dự thảo chậm 11,20 tháng, tương đương chậm khoảng 336 ngày/ng nghị định), gấp trên 2 lần Bộ ít chậm nhất - Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (chậm trung bình 5,18 tháng/dự thảo, tương đương 155 ngày).

Bảng 3: Thống kê số lượng VBQPPL soạn thảo và thời gian ban hành chậm của các Bộ năm 2011

STT	Bộ	Nghị định, Quyết định của Thủ tướng			Thông tư		
		Số lượng	Tổng số tháng chậm	Trung bình	Số lượng	Tổng số tháng chậm	Trung bình
1	Bộ Công Thương	21	140,9	6,71	33	125,6	3,81
2	Bộ Giao thông vận tải	10	112	11,2	33	184,3	5,58
3	Bộ Kế hoạch và Đầu tư	11	121,6	11,05	6	58,9	9,82
4	Bộ Khoa học và Công nghệ	21	185,5	8,83	41	345,7	8,43
5	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	8	41,4	5,18	21	125,1	5,96
6	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	12	109,3	9,11	50	236,7	4,73
7	Bộ Tài chính	53	368,9	6,96	151	837,7	5,55
8	Bộ Tài nguyên và Môi trường	13	111	8,54	29	136,5	4,71
9	Bộ Thông tin và Truyền thông	12	84,2	7,02	55	386	7,02
10	Bộ Tư pháp	5	33,3	6,66	8	44,6	5,58
11	Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch	7	59	8,43	12	50,6	4,22
12	Bộ Xây dựng	10	96,9	9,69	25	258,4	10,34
13	Bộ Y tế	12	118,2	9,85	61	531,6	8,71
14	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam	9	74,9	8,32	66	549,9	8,33

Kết quả gây ngạc nhiên về mức độ chậm trễ trong soạn thảo và trình các dự thảo VBQPPL thuộc trách nhiệm của các Bộ đưa đến nhiều thông điệp đáng lo ngại:

⌘ **Thứ nhất**, từ góc độ pháp luật, kết quả này là một bằng chứng cho thấy ít nhất về **tiến độ soạn thảo VBQPPL, tất cả các Bộ chưa làm đúng nghĩa vụ** mà pháp luật quy định cho Bộ trong vấn đề này.

Với suy đoán rằng các chương trình, kế hoạch xây dựng pháp luật của Chính phủ và các Bộ được thiết kế chủ yếu để hướng dẫn thi hành các VBQPPL cấp trên (đáp ứng yêu cầu Điều 8.2 Luật ban hành VBQPPL), dù các chương trình, kế hoạch này không phải quy phạm pháp luật²⁶, các thời hạn trình được nêu ra trong đó thực chất là những yêu cầu bắt buộc của pháp luật, theo các VBQPPL cấp trên liên quan²⁷. Việc không đảm bảo các thời hạn như

trong các chương trình, kế hoạch này cho thấy các Bộ không đáp ứng được các yêu cầu bắt buộc của pháp luật này.

Trong một nhà nước pháp quyền, nơi các cơ quan Nhà nước hơn ai hết phải là người đảm bảo tuân thủ ở mức đầy đủ nhất, nếu không phải là tốt nhất, các quy định pháp luật, kết quả này là một cảnh báo không thể bỏ qua đối với các Bộ trong việc thực thi các nghĩa vụ pháp luật của mình. Một khi đã được xác định cụ thể và nếu không được xử lý ngay một cách nghiêm túc và quyết liệt, tình trạng vi phạm pháp luật từ phía các Bộ hiện tại có thể dẫn tới những nguy cơ khác lớn hơn trong tương lai. Nguy cơ về thái độ bỏ qua, thậm chí coi thường pháp luật của các đối tượng áp dụng pháp luật khác trong xã hội.

⌘ *Thứ hai*, sự chậm trễ trong soạn thảo các VBQPPL của các Bộ là biểu hiện trực quan cho tình trạng các VBQPPL chưa được ban hành kịp thời, các yêu cầu điều chỉnh từ thực tiễn của cuộc sống chưa được đáp ứng đúng lúc. Pháp luật về kinh doanh, vì thế, đang đi sau thực tế, và trong một chừng mực nhất định, hệ thống này chưa thể là cơ sở hợp lý để các hoạt động kinh doanh vận hành và phát triển một cách tích cực nhất có thể.

Về mặt nguyên tắc, một hệ thống pháp luật lý tưởng cần phải đi trước, phải dự liệu được các diễn biến của thực tế để thiết lập một khung khổ chung, sẵn có. Khi các diễn biến đó xảy ra thực sự, các chủ thể liên quan đã có các “luồng” sẵn để “đi” cho đúng và nếu có tranh chấp xảy ra thì có căn cứ sẵn để xác định ai đúng, ai sai. Lý thuyết này, tuy vậy, là không hiện thực bởi thực tế cuộc sống là muôn hình vạn trạng trong khi pháp luật là hữu hạn cả về số lượng và khả năng dự liệu trước. Và cũng không ở đâu, không một hệ thống pháp luật nào trên thế giới có thể đảm bảo ở mức tuyệt đối yêu cầu lý tưởng này (và có lẽ, việc các án lệ ngày càng được sử dụng phổ biến hơn, ngày càng trở thành một bộ phận không thể thiếu bên cạnh các quy định pháp luật thành văn ở các nước là bằng chứng rõ nét cho điều này).

Nhận thức được thực tế nói trên, khi nhìn nhận thông điệp từ kết quả chỉ tiêu này, Nhóm nghiên cứu hoàn toàn không có ý đòi hỏi các Bộ phải làm được “điều không thể”, phải đảm bảo pháp luật luôn đón đầu cuộc sống. Nhóm nghiên cứu chỉ muốn nhấn mạnh một thực tế nhiều quan ngại rằng ngay cả khi pháp luật đã đi sau cuộc sống (về bản chất, các chương trình, kế hoạch xây dựng pháp luật cũng đã là đi sau thực tế, là chậm hơn so với yêu cầu thực của các quan hệ kinh doanh đang diễn ra), các Bộ đang chậm hơn nhiều so với mức chậm “tạm thời phải chấp nhận” của pháp luật.

⌘ *Thứ ba*, từ sự hạn chế trong “năng suất” soạn thảo VBQPPL của các Bộ, không thể không liên tưởng tới những hạn chế khác trong việc soạn thảo các VBQPPL này, ít nhất là hạn chế trong năng lực soạn thảo VBQPPL của các cán bộ Bộ và hạn chế trong chất lượng VBQPPL được ban hành.

Nguyên nhân chủ quan (ít nhất là ở năng lực hạn chế của cán bộ trong việc soạn thảo kịp thời các VBQPPL) là không thể bỏ qua khi mà khó có thể đổ lỗi toàn bộ nguyên nhân của sự chậm trễ này cho các yếu tố khách quan. Trên thực tế, các Bộ có thể có nhiều việc gấp gáp hơn cần xử lý, có thể nguồn nhân lực và vật lực phục vụ việc soạn thảo không có nhiều, có thể là số lượng VBQPPL phải soạn thảo lớn.... Mặc dù vậy, về nguyên tắc, chỉ tiêu nhân

lực, cơ sở vật chất của các Bộ được suy đoán là tương ứng với khối lượng công việc của các Bộ, trong đó có hoạt động xây dựng pháp luật. Cũng như vậy, các cán bộ các Bộ nhận lương ngân sách để thực hiện tất cả các chức trách được giao, trong đó có soạn thảo VBQPPL, và không nhất thiết cứ có văn bản phải soạn thảo thì phải có kinh phí riêng cho mọi hoạt động liên quan tới việc soạn thảo này.

Và khi năng lực của cán bộ soạn thảo có vấn đề, liệu rằng chất lượng của các VBQPPL được họ soạn thảo có được hoàn hảo như mong muốn? Hoặc ngay cả khi việc soạn thảo chậm trễ là do các nguyên nhân khách quan, nếu tiến độ soạn thảo không thể vượt qua những khó khăn khách quan để đảm bảo đúng thời hạn, thì chất lượng của nội dung VBQPPL liệu có vượt qua nổi để đáp ứng các yêu cầu về hợp lý, khả thi hay công bằng của một VBQPPL không?

Hơn nữa, trong bối cảnh các VBQPPL hướng dẫn là rất cần thiết để các VBQPPL cấp trên đi vào cuộc sống, việc các văn bản này được soạn thảo và trình chậm so với yêu cầu chắc chắn sẽ ảnh hưởng tới chất lượng chung của toàn bộ hệ thống VBQPPL về kinh doanh.

Thông điệp từ sự chậm trễ trong tiến độ xây dựng VBQPPL của các Bộ, vì vậy, gây nhiều quan ngại trong lâu dài về chất lượng của VBQPPL chứ không hẳn chỉ là chỉ bất cập về tiến độ trong hiện tại.

⌘ *Thứ tư*, kết quả này khiến nhiều ý kiến băn khoăn: với một hoạt động có thời hạn cụ thể, với các yêu cầu bắt buộc của pháp luật về thời gian thực hiện, có thể xác minh rõ ràng, mà các Bộ chưa thể đảm bảo tiến độ thực hiện thì với rất nhiều các hoạt động pháp luật khác (từ việc phổ biến tuyên truyền đến việc thực hiện các thủ tục hành chính, thanh tra kiểm tra; từ việc xây dựng các kế hoạch, quy hoạch đến việc giải quyết vướng mắc...) vốn không mấy khi có thời hạn cụ thể, hoặc nếu có thì cũng rất khó xác minh trong thực tế, không thể quan sát được từ bên ngoài, hoặc phải thống kê theo vụ việc tỉ mỉ... liệu các Bộ có thể đảm bảo thực hiện tốt về mặt thời hạn?

Mang theo những thông điệp nhiều âu lo này, rõ ràng sự chậm trễ lần đầu tiên được gọi tên, được định lượng một cách đầy đủ trong tiến độ soạn thảo VBQPPL này của các Bộ là một cảnh báo quan trọng, đồng thời cũng là một yêu cầu cấp thiết từ thực tiễn khách quan đối với các Bộ trong việc cải thiện năng suất, tốc độ và hiệu quả soạn thảo VBQPPL cũng như các hoạt động pháp luật khác của Bộ.

“ Yêu cầu cải thiện năng suất, tốc độ và hiệu quả soạn thảo VBQPPL là cấp thiết ”

➤ 2. Kết quả chỉ tiêu “Các khía cạnh nội dung và kết cấu của website lấy ý kiến dự thảo VBQPPL của Bộ”

Là công cụ nhanh nhất, thuận lợi và đơn giản nhất để thông tin, trao đổi, tham vấn với các đối tượng bị quản lý, thực hiện một số những nghiệp vụ nhất định của chính phủ điện tử, trang thông tin điện tử (website) của các Bộ có ý nghĩa đáng kể trong việc hỗ trợ thực hiện và thể hiện hiệu quả hoạt động của Bộ cũng như phản ánh tính minh bạch trong quản lý điều hành của các đơn vị này.

Trong số các khía cạnh của hoạt động pháp luật về kinh doanh của Bộ, “lấy ý kiến công chúng đối với dự thảo các VBQPPL mà Bộ soạn thảo” là hoạt động được thực hiện trên website của tất cả 14 Bộ, song song với các hình thức thực tế khác (như hội thảo, tọa đàm, gửi công văn lấy ý kiến...). Đây cũng là yếu tố đã được không ít ý kiến từ các Bộ đưa ra như một minh chứng cho việc các Bộ đã chủ động thực hiện hiệu quả việc lấy ý kiến công chúng ở hình thức rộng rãi nhất nhưng không nhận được sự hợp tác tương ứng từ phía cộng đồng (để phản ứng lại các kết quả đánh giá được cho là bị quan từ phía các HHDN trong MEI 2011 đối với hoạt động này của Bộ).

Với ý nghĩa như vậy, “chấm điểm” website của Bộ ở mục “lấy ý kiến công chúng đối với các dự thảo VBQPPL mà Bộ soạn thảo” được lựa chọn để đưa vào MEI 2012 như một chỉ tiêu định lượng khách quan để bổ sung cho kết quả đánh giá cảm nhận cũng trong lĩnh vực này.

Kết quả MEI 2012 ở chỉ tiêu khách quan này, tiếc thay, lại tiếp tục khẳng định lại (nếu không nói là nhấn mạnh thêm) những quan ngại mà điểm số từ kết quả khảo sát MEI về các vấn đề tương tự đã cho thấy.

Cụ thể, tính trung bình ***các Bộ chỉ đăng trên website khoảng 1/3 số các dự thảo VBQPPL mà Bộ soạn thảo*** được ban hành năm 2011. Nhìn từ số liệu này có thể một phần tương đối lớn các VBQPPL đã không được đăng lấy ý kiến qua công cụ được xem là miễn phí và phổ biến nhất để tham vấn công chúng này của các Bộ. Con số 33,25% này cũng là thấp hơn hẳn khi so sánh với con số trung bình trên 50% mà HHDN đánh giá về số lượng dự thảo mà các Bộ thực sự cung cấp cho công chúng khi lấy ý kiến dưới các hình thức khác²⁸.

Bảng 4: Số lượng dự thảo đăng trên website của Bộ/tổng số lượng VBQPPL ban hành năm 2011 mà Bộ soạn thảo

STT	Bộ	Số VBQPPL ban hành liên quan tới kinh doanh	Số dự thảo đăng lấy ý kiến trên website của Bộ
1	Bộ Công Thương	55	36
2	Bộ Giao thông vận tải	75	8
3	Bộ Kế hoạch và Đầu tư	13	6
4	Bộ Khoa học và Công nghệ	34	13
5	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	40	24
6	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	74	10
7	Bộ Tài chính	174	106
8	Bộ Tài nguyên và Môi trường	43	13
9	Bộ Thông tin và Truyền thông	36	21
10	Bộ Tư pháp	10	7
11	Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch	15	3
12	Bộ Xây dựng	14	6
13	Bộ Y tế	37	3
14	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam	42	0

Dữ liệu ở Bảng trên cũng cho thấy có sự khác biệt lớn giữa các Bộ ở hoạt động này, với Bộ có tỷ lệ **dự thảo đăng trên website** cao nhất là 60,45% (Bộ Công thương) và Bộ có tỷ lệ thấp nhất là 0% (Ngân hàng Nhà nước Việt Nam) thực tế là không có dự thảo nào được tính. Khi mà các điều kiện hạ tầng công nghệ thông tin là như nhau, sự khác biệt này rõ ràng chỉ có thể được giải thích từ sự quan tâm của Bộ tới hoạt động này, từ ý thức chủ quan của Bộ trong việc phải đăng dự thảo VBQPPL trên website của mình để lấy ý kiến công chúng hoặc ít nhất cũng là một hình thức để thông báo công khai và thực chất về hoạt động soạn thảo VBQPPL của mình. Ở góc độ trực quan hơn, sự khác biệt này cũng cho thấy mức độ minh bạch thấp của các Bộ trong hoạt động này.

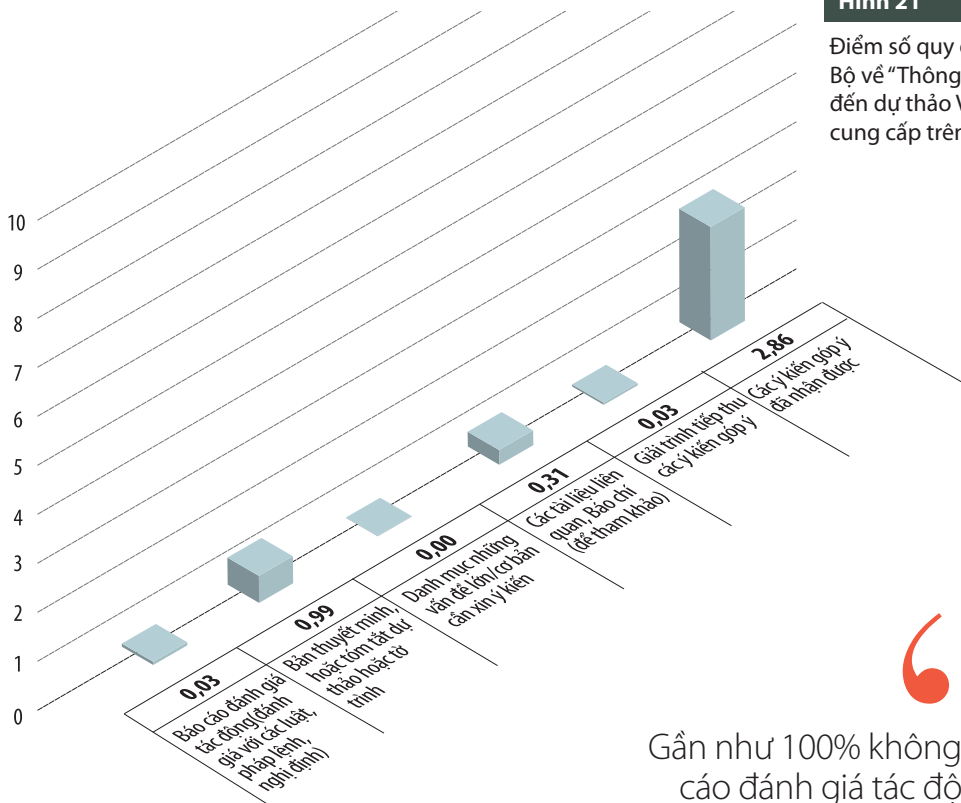
Tương tự, minh bạch hóa là vấn đề bất cập lớn nhất mà kết quả đánh giá **các thông tin mà Bộ đăng trên website** phục vụ cho việc lấy ý kiến công chúng đối với các dự thảo VBQPPL cho thấy.

Với thực tế là gần như 100% các Bộ không đăng báo cáo đánh giá tác động²⁹; 100% không nêu rõ những vấn đề cơ bản nhất cần xin ý kiến công chúng trong dự thảo liên quan; gần như 100% không cung cấp các tài liệu tham khảo được sử dụng trong quá trình soạn thảo hoặc thông tin báo chí/trao đổi về dự thảo để người góp ý có thể nhìn từ nhiều chiều; xấp xỉ 100% không đăng các giải trình của Bộ về việc tiếp thu/không tiếp thu các ý kiến..., trung bình các Bộ chỉ đạt điểm số quy đổi là 2,64 điểm/10 ở hoạt động thông tin này.

Như vậy, không chỉ tính minh bạch trong lấy ý kiến mà còn cả tính thực chất của việc lấy ý kiến công chúng của Bộ qua website là rất đáng lo ngại. Bởi ý chí hay quan điểm của một chủ thể về một vấn đề nào đó chỉ có thể là thực chất (phản ánh chính xác ý chí thực sự) và hợp lý (có tính đến lợi ích của các chủ thể khác) khi họ có đầy đủ thông tin ở tất cả các khía cạnh, góc độ khác nhau về vấn đề cần cho ý kiến.

Hình 21

Điểm số quy đổi của các Bộ về “Thông tin liên quan đến dự thảo VBQPPL được cung cấp trên website”



Gần như 100% không đăng báo cáo đánh giá tác động, không cung cấp các tài liệu tham khảo, không đăng các giải trình của Bộ

Liên quan tới thông tin về **thời hạn lấy ý kiến**, tình hình không khả quan hơn: các Bộ dường như bỏ quên việc phải nêu rõ thời điểm bắt đầu và thời điểm kết thúc lấy ý kiến đối với mỗi dự thảo VBQPPL được đăng trên website. Ở một việc có ý nghĩa quan trọng với người góp ý (bởi những người góp ý nghiêm túc cần phải tìm hiểu thông tin, phải nghiên cứu cân nhắc, phải tìm cách thể hiện đúng nhất và thuyết phục nhất ý chí của mình... và rõ ràng họ cần phải biết họ có thể làm tất cả những điều này trong bao lâu, để ý kiến lao tâm khổ tứ của họ, nếu có, sẽ không bị Bộ bỏ qua chỉ vì đã hết thời hạn) đồng thời là việc không thể đơn giản hơn với Bộ mà chỉ có 5/14 Bộ thực hiện, liệu có thể tin rằng khi lấy ý kiến trên website, Bộ đã thực sự tôn trọng người góp ý và công việc góp ý của họ?

Liên quan tới việc tạo điều kiện cho công chúng tiếp cận và góp ý các dự thảo VBQPPL, kết quả đánh giá tính **thân thiện của website** của Bộ cho điểm số khả quan nhất trong so sánh

với tất cả các khía cạnh khác được chấm điểm của website lấy ý kiến (với điểm số trung bình là 6,29 điểm/10). Mặc dù vậy, điểm số khả quan này thực chất có thể xuất phát từ việc Nhóm nghiên cứu mới chỉ xem xét tính thân thiện từ các góc độ khá kỹ thuật³⁰ và miễn là Bộ có đáp ứng các yếu tố này là được điểm.

Những thực trạng nội dung và kết cấu website lấy ý kiến của các Bộ nói trên có lẽ là câu trả lời thích hợp nhất cho “bản khoản” lâu nay của Bộ về lý do tại sao công chúng dường như chưa quan tâm, cũng chưa hưởng ứng việc lấy ý kiến của Bộ. Xét cho cùng, sự hợp tác, đặc biệt là hợp tác công – tư, chỉ có thể được xây dựng trên nền tảng của minh bạch, cầu thị và thực tâm mong muốn. Có thể đòi hỏi những doanh nghiệp, những người dân vốn bận rộn với cuộc mưu sinh hàng ngày phải quan tâm, góp ý cho các dự thảo VBQPPL mà Bộ đưa lên website của Bộ không khi mà bản thân Bộ chưa thuyết phục được họ rằng Bộ thực sự mong muốn nhận được các thông điệp cuộc sống từ họ, và rằng Bộ thực sự trân trọng những ý kiến này?

Từ đây, một vấn đề lớn cũng được đặt ra cho quá trình thực hiện Chính phủ điện tử ở nước ta: Xây dựng chính phủ điện tử là một quá trình đòi hỏi một thay đổi thực chất cả về nhận thức lẫn năng lực chuyên môn chứ không chỉ là hạ tầng cơ sở công nghệ - kỹ thuật. Nguồn lực mà Nhà nước phải bỏ ra để xây dựng hệ thống công nghệ thông tin sẽ có thể trở thành lãng phí nếu hiệu quả sử dụng các công nghệ đó không được bảo đảm.

Thông điệp về những yêu cầu đối với tính minh bạch, thực chất và cầu thị từ kết quả chỉ tiêu này, vì vậy, là những gợi ý thiết thực và cụ thể để Bộ có thể xác định các trọng tâm trong việc cải thiện hiệu quả hoạt động pháp luật của mình, ít nhất là trong lĩnh vực này và xa hơn nữa là hiện thực hóa một chính phủ điện tử thực chất.

II. Các chỉ tiêu cảm nhận mới của MEI 2012

MEI 2012 bổ sung 02 chỉ tiêu định tính mới, với dữ liệu xây dựng từ điều tra cảm nhận của các doanh nghiệp ở các địa phương trong cả nước.

Hai chỉ tiêu mới này tập trung đánh giá những khía cạnh hoạt động pháp luật của các Bộ mà các doanh nghiệp có thể cảm nhận được ở địa phương, đáp ứng các điều kiện:

- ⌘ Bộ có ảnh hưởng nhất định tới hiệu quả thực hiện các hoạt động đó ở địa phương; với điều kiện này, tất cả những hoạt động pháp luật mà địa phương chủ trì hoàn toàn, không bị tác động bởi Bộ, cũng không cần hướng dẫn gì từ Bộ sẽ không được đánh giá;
- ⌘ Những hoạt động đó phải là những khía cạnh mà doanh nghiệp có thông tin để đánh giá: với điều kiện này, những hoạt động mà doanh nghiệp ở địa phương thường ít va chạm sẽ không được đánh giá.

Với các điều kiện này, trong phạm vi kỹ thuật cho phép (trong khuôn khổ điều tra PCI chung của VCCI), MEI 2012 thực hiện việc khảo sát cảm nhận của doanh nghiệp ở hai chỉ tiêu:

- ⌘ Chỉ tiêu *“Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn thực hiện thủ tục hành chính ở địa phương”*

Chỉ tiêu này đánh giá cảm nhận của doanh nghiệp về tính thuận lợi của các thủ tục hành chính (TTHC) mà doanh nghiệp thực hiện thuộc các lĩnh vực của 14 Bộ.

- ⌘ Chỉ tiêu *“Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn giải quyết vướng mắc ở địa phương”*

Chỉ tiêu này đánh giá cảm nhận của doanh nghiệp về hiệu quả của việc giải quyết các vướng mắc về pháp luật mà doanh nghiệp gặp phải trong quá trình kinh doanh và đã từng đề nghị cơ quan có thẩm quyền ở trung ương hoặc địa phương giải quyết thuộc các lĩnh vực của 14 Bộ năm 2011.

Cả hai chỉ tiêu này đều được thực hiện dựa trên suy đoán rằng ở cùng một địa phương, với cơ sở hạ tầng như nhau, với môi trường và các nguyên tắc điều hành kinh tế như nhau (của UBND tỉnh), sự khác biệt trong hiệu quả thực hiện các TTHC cũng như giải quyết vướng mắc thuộc các lĩnh vực khác nhau chịu ảnh hưởng nhất định từ việc các Bộ liên quan thực hiện trách nhiệm hướng dẫn về chuyên môn của mình với địa phương như thế nào. Vì vậy mặc dù câu hỏi điều tra doanh nghiệp được thiết kế để hỏi về cảm nhận của họ đối với TTHC hoặc giải quyết vướng mắc trong các nhóm lĩnh vực (chỉ liệt kê lĩnh vực, không nêu danh tính Bộ), kết quả được tính vào các chỉ tiêu “trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn TTHC/giải quyết vướng mắc ở địa phương”.

Kết quả đánh giá của doanh nghiệp ở hai chỉ tiêu mới này mang đến những thông điệp mới, thú vị, cho kết quả chung của MEI 2012.

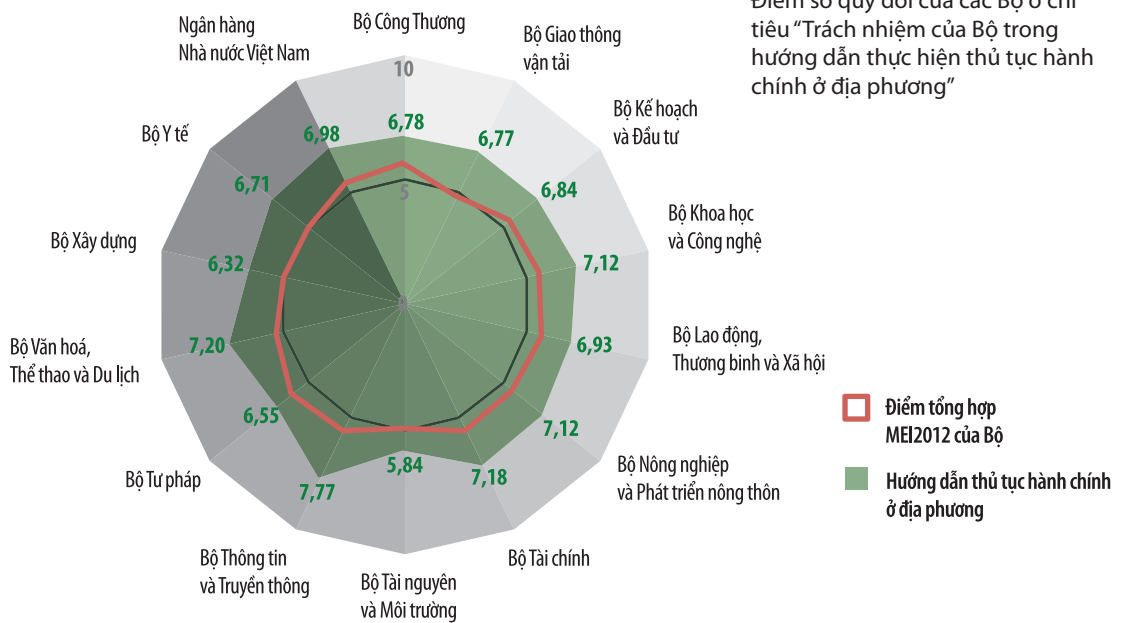
➤ **1. Kết quả chỉ tiêu “Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn thực hiện thủ tục hành chính ở địa phương”**

Trong một vài tín hiệu được xem là tích cực hiếm hoi trong MEI 2012 có sự đóng góp của kết quả ở chỉ tiêu mới này.

Cụ thể, với mức điểm trung bình các Bộ là 6,87 điểm/10, hiệu quả hoạt động của các Bộ ở chỉ tiêu này đạt tới rất gần mức khá tốt trong thang điểm MEI và đứng thứ hai về hiệu quả trong toàn bộ 23 chỉ tiêu được tính điểm của MEI 2012 và tất nhiên vượt hơn hẳn so với mức điểm trung bình trong MEI 2012. Bộ đạt điểm thấp nhất ở chỉ tiêu này (Bộ Tài nguyên và Môi trường) cũng gần đạt mức tương đối khá (5,84 điểm).

Hình 22

Điểm số quy đổi của các Bộ ở chỉ tiêu “Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn thực hiện thủ tục hành chính ở địa phương”

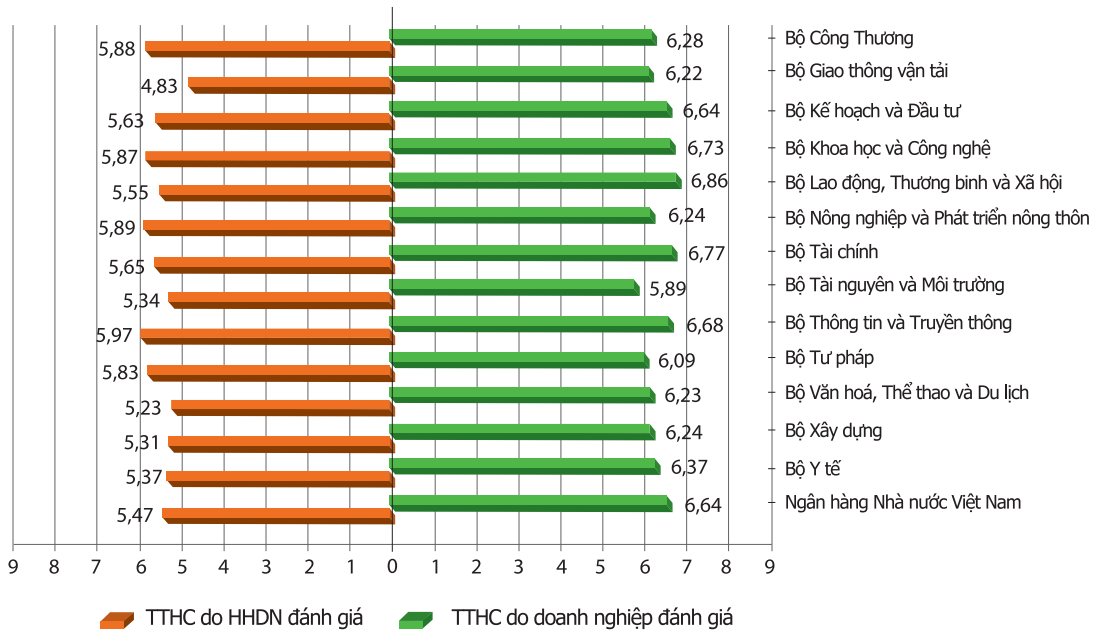


Trong so sánh với kết quả điều tra các HHDN về cùng một vấn đề TTHC nhưng là do các Bộ trực tiếp thực hiện ở trung ương, có thể thấy cảm nhận của các doanh nghiệp về các TTHC ở địa phương tốt hơn nhiều, với khoảng chênh lệch về điểm số trung bình lên tới 13,15%, với tất cả các Bộ.

Hơn nữa, trừ một vài ngoại lệ, có thể thấy hai kết quả điều tra (từ HHDN và từ doanh nghiệp) về hai khía cạnh của cùng một vấn đề (TTHC ở cấp trung ương và ở cấp địa phương) có một trật tự tương đối giống nhau. Ở tốp đầu của cả hai chỉ tiêu là các Bộ Thông tin Truyền thông, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Khoa học Công nghệ, và ở tốp cuối cả hai chỉ tiêu đều có “sự góp mặt” của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Xây dựng, Y tế.

Hình 23

Điểm số quy đổi của các Bộ ở tiêu chí về thủ tục hành chính ở trung ương (do HHDN đánh giá) và ở địa phương (do doanh nghiệp) đánh giá



Nhìn một cách lạc quan, từ kết quả này có thể nhận định rằng các Bộ đã thực hiện tương đối hiệu quả việc hướng dẫn các địa phương trong việc thực hiện các TTHC (với suy đoán đã đề cập, rằng trong bối cảnh chung tại địa phương, Bộ có hướng dẫn tốt hơn sẽ có điểm tốt hơn).

Thứ hạng giữa các Bộ trong chỉ tiêu này (với khoảng cách giữa Bộ đứng đầu và Bộ đứng cuối là 1,93 điểm/10 - cao nhất trong số các chỉ tiêu từ điều tra cảm nhận của MEI 2012 và đủ để Bộ đứng đầu vượt hơn Bộ cuối một mức hiệu quả) cho thấy các Bộ tốp trên có sự khác biệt khá rõ nét trong hiệu quả thực hiện hoạt động này so với các Bộ tốp dưới. Kết hợp với thứ hạng tương tự về điểm số giữa các Bộ ở tiêu chí về TTHC ở trung ương mà các HHDN chấm cho Bộ, có thể nhận định rằng nếu Bộ trực tiếp làm các TTHC tốt hơn thì việc hướng dẫn của Bộ cho địa phương trong các thủ tục đã phân cấp cho địa phương cũng tốt hơn.

Tuy nhiên, so sánh bảng thứ tự xếp hạng về điểm ở khía cạnh TTHC ở địa phương và trung ương cho thấy có hai kết quả “bất thường” ở hai Bộ - Bộ Tư pháp và Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, và hai kết quả này chắc chắn mang những thông điệp không thể bỏ qua:

⌘ Bộ Tư pháp được các HHDN đánh giá khá cao ở việc thực hiện TTHC cấp trung ương thì lại bị các doanh nghiệp đánh giá thấp trong hướng dẫn các địa phương thực hiện các thủ tục này. Trên thực tế, các TTHC mảng tư pháp được thực hiện ở địa phương là chủ yếu (trong đó đặc biệt có những thủ tục mà doanh nghiệp có thể phải va chạm rất thường xuyên như công chứng – chứng thực, đăng ký giao dịch bảo đảm).

✂ Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch thì lại có kết quả ngược lại so với Bộ Tư pháp. Bộ này được xếp hạng thứ 2 từ dưới lên trong đánh giá của các HHDN đối với các thủ tục do chính Bộ thực hiện nhưng lại xếp hạng thứ 2 từ trên xuống trong đánh giá của doanh nghiệp đối với các thủ tục ở địa phương. Kết quả dường như mâu thuẫn này lại phù hợp với phân bổ trách nhiệm trong thực hiện TTHC giữa trung ương và địa phương trong lĩnh vực này (theo đó Bộ trực tiếp thực hiện một số lượng TTHC đáng kể).

Hai ngoại lệ này tiếp tục khẳng định một hiện tượng đã được cảm nhận trong MEI 2011: Bộ có điểm số cao hơn trong những khía cạnh ít liên quan đến doanh nghiệp/hoạt động kinh doanh hơn, và ngược lại, ở đâu trách nhiệm của Bộ với hoạt động của doanh nghiệp lớn hơn, bị thử thách nhiều hơn thì ở đó mức độ hiệu quả hoạt động của Bộ kém hẳn.

Trong khi ít ảnh hưởng tới các Bộ có điểm số ở tốp dưới trong MEI, phát hiện này là một cảnh báo về tính thiếu bền vững và có phần “may mắn” trong điểm số của các Bộ ở tốp trên, đặc biệt trong các trường hợp Bộ thực chất là ít có liên quan hơn tới hoạt động của doanh nghiệp.

Xét một cách chặt chẽ thì kết quả ở chỉ tiêu này dường như là đánh giá mà các doanh nghiệp dành cho việc thực hiện các TTHC của các cơ quan Nhà nước ở địa phương là chủ yếu (mặc dù câu hỏi được đặt ra cho cả các TTHC với cơ quan Nhà nước ở địa phương và/hoặc trung ương mà doanh nghiệp đã thực hiện trong năm 2011). Đối với các Bộ, điểm số này dường như chỉ dành cho việc hướng dẫn địa phương là chính.



Trong việc thực hiện các thủ tục hành chính, cơ quan Nhà nước ở địa phương tỏ ra hiệu quả hơn các Bộ ”

Trên thực tế, với chủ trương phân cấp cho địa phương, các TTHC mà Bộ trực tiếp thực hiện không còn nhiều và cũng chủ yếu tập trung ở một vài trọng điểm kinh tế lớn (với các tổ công tác/văn phòng đại diện của Bộ ở địa phương) trong khi 8.177 doanh nghiệp tham gia đánh giá được phân bố ở tất cả 63 tỉnh thành trong cả nước. Hơn nữa, ngay cả những trường hợp các TTHC đồng thời do cả Bộ và địa phương tiến hành thì số lượng các thủ tục mà địa phương thực hiện vẫn chiếm đa số. Ngoài ra, giải thích này cũng phù hợp với kết quả điều tra HHDN về TTHC trong đó điểm số của các Bộ thấp hơn hẳn.

Nếu suy đoán này là đúng thì kết quả này có thể xem là mang đến thông điệp thú vị về mối quan hệ giữa các Bộ ngành và địa phương: dường như trong việc thực hiện các thủ tục hành chính, cơ quan Nhà nước ở địa phương tỏ ra hiệu quả hơn các Bộ.

Khó có để đưa ra giải thích chủ quan về những lý do thực tế tạo ra kết quả đánh giá này. Đó có thể là từ sự linh hoạt nhất định nào đó của địa phương trong việc thực hiện các TTHC, cũng có thể do cung cách điều hành của lãnh đạo địa phương, hoặc từ trạng thái tâm lý “chấp nhận cho được việc” của doanh nghiệp trực tiếp làm thủ tục³¹....

Dù vậy, ý nghĩa trực tiếp từ kết quả này lại tương đối rõ ràng: chủ trương phân cấp hoạt động thực hiện các TTHC cho địa phương của Nhà nước ta trong thời gian qua có lẽ là một bước đi thích hợp. Có vẻ như các địa phương thích hợp hơn Bộ trong việc thực hiện các công việc kỹ thuật, sự vụ cụ thể với bộ máy và các cán bộ có kỹ năng hành chính chuyên nghiệp hơn³².

Và cũng từ đó, có lẽ cần có một cách thức tiếp cận sâu sắc hơn về công việc của các Bộ, trong đó hoạt động mang tính chính sách (bao gồm nghiên cứu, dịch “yêu cầu” của cuộc sống thành chính sách rồi chuyển những chính sách đó thành quy định pháp luật để quay trở lại phục vụ cuộc sống) cần được chú trọng hơn các hoạt động quản lý thuần túy mang tính kỹ thuật. Trong khi khó có thể làm tốt hơn công việc kỹ thuật so với địa phương, gánh nặng trách nhiệm chính sách của Bộ lại phải chia sẻ nguồn lực (nhân lực, thời gian, tiền bạc) với các hoạt động quản lý kỹ thuật rõ ràng là không cần thiết và bất hợp lý.

Tập trung vào các hoạt động chính sách để quản lý vĩ mô hiệu quả hơn, hoàn thiện hơn có lẽ là một đề xuất định hướng đáng chú ý cho các Bộ trong tương lai.

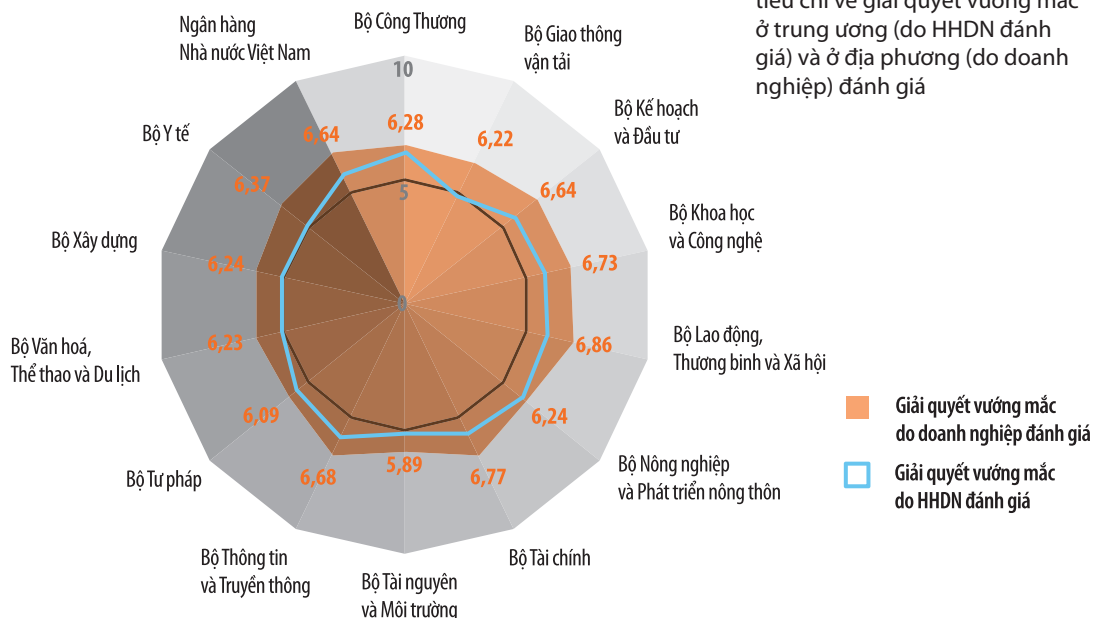
➤ 2. Kết quả chỉ tiêu “Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn giải quyết vướng mắc ở địa phương”

Có điểm số trung bình cao thứ ba trong tổng số 23 chỉ tiêu của MEI 2012, chỉ tiêu này cũng là một trong những điểm nhấn đáng kể trong bức tranh chung không mấy sáng của MEI 2012.

Cụ thể, với điểm số trung bình cho các Bộ là 6,42 điểm/10, doanh nghiệp đánh giá việc giải quyết vướng mắc nói chung ở các lĩnh vực đã được các cơ quan Nhà nước ở địa phương và trung ương thực hiện với hiệu quả tương đối khá. Bộ có điểm số cao nhất ở chỉ tiêu này (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội) đạt gần sát mức khá tốt (6,86 điểm) và Bộ thấp nhất (Bộ Tài nguyên và Môi trường) cũng được cho là thực hiện hoạt động này với hiệu quả trung bình khá (5,89 điểm).

Hình 24

Điểm số quy đổi của các Bộ ở tiêu chí về giải quyết vướng mắc ở trung ương (do HHDN đánh giá) và ở địa phương (do doanh nghiệp) đánh giá



Từ kết quả này có thể thấy một số quan sát đáng chú ý:

⌘ Tương tự như điểm số liên quan đến TTHC, điểm số mà doanh nghiệp chấm cho việc giải quyết vướng mắc ở địa phương (của cơ quan Nhà nước địa phương và trung ương) cao đáng kể hơn so với điểm số mà HHDN chấm cho Bộ ở cùng khía cạnh hoạt động nhưng ở cấp trung ương, do chỉ một mình Bộ trực tiếp thực hiện (với điểm số trung bình chung lần lượt là 6,42 và 5,04).

Điều này góp thêm một căn cứ cho nhận định đã thấy ở kết quả chỉ tiêu *“hướng dẫn thủ tục hành chính ở địa phương”*: địa phương dường như thực hiện tốt hơn Bộ trong những hoạt động kỹ thuật có liên quan trực tiếp tới doanh nghiệp, và khi nào Bộ có *“va chạm”* nhiều hơn với doanh nghiệp thì điểm số của Bộ lại bị thấp đi.

⌘ Nếu kết hợp điểm số mà cả HHDN và doanh nghiệp đánh giá về việc giải quyết vướng mắc của Bộ thì nhóm các Bộ bị xem là có hiệu quả thấp nhất trong hoạt động này bao gồm Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Giao thông vận tải và Bộ xây dựng.

Trong quan sát chỉ tiêu này với các chỉ tiêu, Chỉ số khác của MEI, Nhóm nghiên cứu nhận thấy các Bộ có điểm thấp nhất ở hoạt động này cũng đồng thời là ba Bộ có điểm thấp nhất ở tiêu chí *“tính minh bạch của VBQPPL”* và hai trong số ba Bộ (Tài nguyên và Môi trường, Xây dựng) cũng là Bộ có điểm thấp nhất ở hai tiêu chí khác của Chỉ số chất lượng VBQPPL, bao gồm *“tính thống nhất, khả thi, công bằng”* và *“tính hợp lý”* (trong khi thứ tự xếp hạng của các Bộ ở top trên thì có sự biến thiên tương đối).

Điều này cho thấy trong khi chất lượng VBQPPL tương đối tốt chưa phải là một đảm bảo cho việc triển khai các quy định một cách trơn tru, suôn sẻ trên thực tế, chất lượng VBQPPL tồi dường như chắc chắn sẽ khiến vướng mắc/bất cập có thể phát sinh nhiều hơn, và việc giải quyết các vướng mắc đó trong thực tế thì hành khó khăn hơn, kém hiệu quả hơn. Đó là chưa kể tới một nguy cơ khác không kém phần quan trọng thường đi liền với những *“vướng mắc”* như thế này: nguy cơ tham nhũng. Vướng mắc và các căn cứ giải quyết vướng mắc không rõ ràng rất có thể là mảnh đất tốt cho tham nhũng nảy sinh và phát triển³³.

Mối liên hệ nhân quả giữa các hoạt động pháp luật với nhau và với những bất cập khác nguy hiểm hơn, do đó, đòi hỏi các Bộ phải chú ý hơn trong từng hoạt động của mình.

➤ Tóm lại

Với việc bổ sung 02 chỉ tiêu định lượng khách quan với dữ liệu từ thực tế và 02 chỉ tiêu định tính với dữ liệu là kết quả khảo sát các doanh nghiệp ở địa phương, các chỉ tiêu mới trong MEI 2012 không chỉ mang đến cho MEI cái nhìn đa chiều hơn về hiệu quả hoạt động pháp luật kinh doanh của các Bộ ở những góc độ khác bên cạnh cảm nhận của các HHDN, mà còn mang đến những kết quả gây ngạc nhiên.

Hai chỉ tiêu định lượng khách quan mới (bao gồm *“Tỷ lệ VBQPPL liên quan đến kinh doanh được Bộ soạn thảo và trình đúng thời hạn quy định”* và *“Các khía cạnh nội dung và kết cấu của website lấy ý kiến dự thảo VBQPPL của Bộ”*) cho kết quả điểm số của các Bộ thấp một cách

đáng kể (lần lượt là 3,74 và 2,64 điểm/10) so với điểm số chung từ cảm nhận của các HHDN - doanh nghiệp trong toàn bộ MEI cũng như so với điểm số cảm nhận của HHDN trong cùng các khía cạnh hoạt động tương tự.

Kết quả này cho thấy một thực tế đáng lo ngại rằng các Bộ dường như chưa thực hiện đủ nghĩa vụ mà pháp luật quy định cho mình, ít nhất là về tiến độ soạn thảo VBQPPL. Cũng như vậy, tính minh bạch và thực sự cầu thị của các Bộ trong việc lấy ý kiến công chúng với dự thảo (thể hiện qua website) dường như đang ở tình trạng báo động. Những thực tế này khiến người ta không khỏi lo ngại về những yếu kém khác trong chất lượng VBQPPL, khả năng minh bạch hóa và triển vọng về Chính phủ điện tử ở các Bộ.

Trong khi đó, hai chỉ tiêu xây dựng từ kết quả khảo sát 8.177 doanh nghiệp trên cả nước, bao gồm *“Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn thực hiện thủ tục hành chính ở địa phương”* và *“Trách nhiệm của Bộ trong hướng dẫn giải quyết vướng mắc ở địa phương”*, lại mang đến những bất ngờ dễ chịu hơn.

Với điểm số cao nhất nhì trong toàn bộ các chỉ tiêu của MEI 2012, kết quả ở các chỉ tiêu này một phần cho thấy hoạt động hướng dẫn thực hiện thủ tục hành chính và giải quyết vướng mắc cho doanh nghiệp ở địa phương của các Bộ đều tương đối hiệu quả. Kết quả ở hai chỉ tiêu này cũng cho thấy mối ràng buộc giữa sự yếu kém trong chất lượng VBQPPL với các yếu kém, vướng mắc trong quá trình thực thi, và vì vậy là một nhấn mạnh để Bộ chú trọng hơn vào công tác này. Cũng như vậy, các kết quả này là một gợi ý quan trọng cho các Bộ trong việc thúc đẩy hơn nữa quá trình phân cấp về địa phương trong các hoạt động kỹ thuật thuần túy để có thể tập trung hơn các nguồn lực vào những hoạt động mang tính chính sách mà các Bộ còn thực hiện với hiệu quả thấp.

Lời kết

Với tính chất là Chỉ số về hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của 14 Bộ, MEI 2012 cho một bức tranh toàn cảnh về hoạt động này của các Bộ trong năm 2011, nhìn từ góc độ cảm nhận của các HHDN, doanh nghiệp và thực tế khách quan.

Năm 2011, bối cảnh đánh giá của MEI 2012, là năm mà nền kinh tế thế giới phải đối mặt với những thách thức chưa từng có trong lịch sử, ảnh hưởng nghiêm trọng tới tình hình sản xuất kinh doanh trong nước. Hoàn cảnh này làm bộc lộ rõ nét hơn bao giờ hết những tồn tại, yếu kém tích tụ nhiều năm qua trong năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp cũng như năng lực quản lý, điều hành kinh tế của Nhà nước. Vì vậy, cảm nhận của cộng đồng doanh nghiệp đối với sản xuất kinh doanh nói chung và điều hành kinh tế vĩ mô nói riêng có thể bị tác động mạnh theo chiều hướng kém lạc quan. Năm 2011 cũng là năm có sự biến động lớn về nhân sự cấp cao trong bộ máy Chính phủ. Được bầu và chính thức tiếp quản công việc từ tháng 8/2011, Chính phủ khóa mới đã phải dành một khoảng thời gian đáng kể để ổn định bộ máy. Ở các Bộ có người đứng đầu mới, đặc biệt là các trường hợp Bộ trưởng mới từ nơi khác đến, nửa cuối 2011 là thời gian có những biến động không nhỏ trong quy trình công tác cũng như nhân sự bộ máy. Trong bối cảnh này, hiệu quả hoạt động của các Bộ có thể bị hạn chế hơn so với bình thường.

Vì vậy, không mấy ngạc nhiên khi so với MEI 2011, bức tranh MEI 2012 có phần u ám hơn với điểm số trung bình của các Bộ thấp hơn và có 03 Bộ có điểm dưới trung bình về hiệu quả. Một số chỉ tiêu quan trọng liên quan tới việc thi hành pháp luật và chất lượng VBQPPL chứng kiến sự giảm điểm ở hầu hết các Bộ. Các kết quả từ dữ liệu khách quan được bổ sung mới trong MEI 2012 cũng cho kết quả gây nhiều quan ngại.

Những điểm sáng, tuy khiêm tốn nhưng có ý nghĩa trong bối cảnh này, nằm chủ yếu ở sự tăng điểm nhẹ tại nhiều hoạt động pháp luật giữa MEI 2011 và MEI 2012, trong đó đặc biệt là các hoạt động liên quan tới tính cầu thị của các Bộ và khả năng về độ mở của Nhà nước với xã hội.

Tuy nhiên, cũng ở đây xuất hiện dấu hiệu lo ngại khi các hoạt động được đánh giá là thực hiện tốt hơn cả trong MEI 2011 có sự giảm điểm trong MEI 2012, đặc biệt khi chúng liên quan tới những khía cạnh có tác động trực tiếp tới hoạt động kinh doanh và các quyền, nghĩa vụ của doanh nghiệp.

Trên thực tế, khi mà sản xuất kinh doanh khó khăn nghiêm trọng cũng là lúc doanh nghiệp cần sự nâng đỡ, hỗ trợ nhiều nhất từ bàn tay điều hành của Nhà nước. Khi mà không thể thay đổi tình hình chung của kinh tế thế giới thì cũng là lúc những giải pháp cải cách chủ quan

Lời kết

“trong tầm tay” cần phát huy tối đa. Cũng từ đây, kết quả MEI 2012 là những gợi ý quan trọng để các Bộ nói riêng và Nhà nước nói chung cải thiện hiệu quả hoạt động pháp luật của mình cũng như giải quyết và từng bước đưa nền kinh tế thoát khỏi khó khăn, tiếp tục phát triển.

Trong tổng thể, các Bộ còn phải nỗ lực rất nhiều trong việc cải thiện hiệu quả hoạt động pháp luật của mình và đảm bảo các nghĩa vụ liên quan mà pháp luật quy định cho Bộ trong các hoạt động này.

Đặc biệt, tăng cường minh bạch ở tất cả các khía cạnh, chú trọng hoạt động thi hành pháp luật cơ bản, và phản ứng nhanh nhạy, hợp lý trước các yêu cầu của thực tế là những đòi hỏi cấp thiết nhất mà MEI 2012 chỉ ra trong nỗ lực cùng giúp các Bộ phát hiện và cải thiện những khía cạnh cần thiết nhất trong hoạt động của mình.

Chú thích

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

2. Theo Quyết định số 10/2007/QĐ-TTg ngày 23/01/2007 của Thủ tướng Chính phủ Ban hành hệ thống ngành kinh tế của Việt Nam.

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

4. Là các câu hỏi trong Phiếu điều tra chỉ cho phép mỗi HHDN được thực hiện 01 lựa chọn, và do đó có thể thống kê được chính xác số lượng HHDN đã tham gia chấm điểm cho mỗi Bộ.

5. Là các trường hợp cho phép mỗi HHDN được cùng lúc chấm điểm/đánh giá ở một hoặc nhiều lựa chọn, và vì vậy chỉ có thể thống kê được lượt HHDN đã thực hiện đánh giá cho tổng số các lựa chọn.

6. Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) là kết quả hợp tác nghiên cứu thường niên giữa VCCI và Dự án Sáng kiến cạnh tranh Việt Nam thuộc Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID/VNCI) từ năm 2005.

PCI đo lường và đánh giá công tác quản lý và điều hành kinh tế của 63 tỉnh, thành phố Việt Nam trên 9 lĩnh vực có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của khu vực kinh tế dân doanh, gồm gia nhập thị trường, tiếp cận đất đai, chi phí không chính thức, tính năng động của lãnh đạo tỉnh, tính minh bạch, đào tạo lao động và thiết chế pháp lý, chất lượng cơ sở hạ tầng cấp tỉnh.

Xem chi tiết tại www.pcvietnam.org

7. Theo Báo cáo Kết quả rà soát số lượng doanh nghiệp năm 2012 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, thực hiện theo Quyết định số 01/QĐ-BKH về rà soát doanh nghiệp, công bố tháng 6/2012, tổng số lượng doanh nghiệp tồn tại trong nền kinh tế và có thể xác minh được vào thời điểm 01/01/2012 là 448.393 doanh nghiệp.

8. Cũng theo Báo cáo Kết quả rà soát số lượng doanh nghiệp năm 2012 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, chỉ có 3.807 doanh nghiệp thuộc nhóm này thực tế đang hoạt động (trong tổng số 4.505 doanh nghiệp có vốn Nhà nước từ 50% trở lên).

9. Tức là mỗi Chỉ số thành phần có mức điểm tối đa khác nhau, tương ứng với tầm quan trọng của từng Chỉ số trong hoạt động pháp luật nói chung của Bộ (xem điểm số trong Hình vẽ Bộ Chỉ số).

10. Tức là tất cả các Chỉ số thành phần được để điểm số bằng nhau trong giá trị Chỉ số tổng hợp.

11. Xem thêm Phần thứ hai của Báo cáo này.

12. Lo ngại này không phải là không có cơ sở nếu nhìn vào thứ hạng của Việt Nam trong Bảng xếp hạng mức độ thuận lợi cho hoạt động kinh doanh của chính sách pháp luật nội địa tại các Báo cáo "Doing Business" qua các năm 2011, 2012 và 2013. Cụ thể, từ vị trí thứ 90/185 nước được xếp hạng năm 2011, Việt Nam đã tụt xuống vị trí 98, rồi 99 trong các Báo cáo năm 2012 và 2013. Xem Doing Business 2011, 2012 và 2013 của Ngân hàng Thế giới tại www.doingbusiness.org

Tương tự Việt Nam cũng chứng kiến mức độ tụt hạng từ 59 xuống 65 trên Bảng xếp hạng Cạnh tranh Toàn cầu trong các Báo cáo Global Competitiveness Report 2010-2011 và 2011-2012 của Diễn đàn Kinh tế Thế giới.

Chú thích

13. Đây là chỉ tiêu đánh giá về sự minh bạch của cơ quan Nhà nước trong việc chia sẻ những thông tin mà mình có và sử dụng cho việc soạn thảo VBQPPL tới cộng đồng để họ có thể đóng góp thực chất hơn cho dự thảo VBQPPL – có điểm số năm 2012 chỉ đạt 3,68 điểm/10.

14. Kết quả điều tra tham nhũng của Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới cho thấy trong số 1.058 doanh nghiệp được hỏi, có tới 28% cho rằng các cán bộ trong quá trình thực hiện các giao dịch với doanh nghiệp “cố ý bám vào các quy định không chặt chẽ để bắt bí doanh nghiệp”, và có tới 84,7% cho rằng “thủ tục hành chính rườm rà, phức tạp” là nguyên nhân dẫn tới tham nhũng trong quá trình thi hành (Xem Báo cáo “Tham nhũng nhìn từ góc độ của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức” của Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới công bố tháng 11/2012, trang 36 và 66). Điều này cho thấy tính minh bạch thấp trong soạn thảo VBQPPL sẽ ảnh hưởng xấu tới tính minh bạch trong thi hành VBQPPL, tạo cơ hội, dư địa cho tham nhũng.

15. Theo khảo sát “Sự thay đổi nhận thức của người Việt Nam đối với vai trò của thị trường và Nhà nước” thực hiện năm 2011 của VCCI và Ngân hàng Thế giới (CAMS) thì trong số 967 người được khảo sát, có tới 92% cho rằng “tính minh bạch cao trong các quyết định của Nhà nước và trong quá trình ra quyết định là điều cần thiết cho sự phát triển”.

Cũng như vậy, vai trò của thông tin và minh bạch trong nền kinh tế thị trường là một trong bốn vấn đề lớn được nêu tại Báo cáo phát triển Việt Nam 2012 với chủ đề “Kinh tế thị trường khi Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập trung bình” – Báo cáo chung của các Nhà tài trợ tại Hội nghị Nhóm tư vấn các Nhà tài trợ cho Việt Nam ngày 6/12/2011.

Điều này cho thấy minh bạch đang trở thành một yêu cầu quan trọng, không thể bỏ qua đối với các Bộ nói riêng và Nhà nước nói chung.

16. Về vấn đề này, trong Báo cáo “Sustaining Vietnam’s growth: The productivity challenge” của McKinsey Global Institute công bố tháng 10/2011 đưa ra những gợi ý đáng lưu ý về định hướng chính sách pháp luật của Việt Nam trong thời gian tới. Theo nhóm tác giả của Báo cáo này thì mặc dù Việt Nam đã có những cải cách trong hệ thống chính sách pháp luật chung và đây là điều kiện rất cần thiết để nâng cao năng suất và thúc đẩy tăng trưởng, nhưng chính sách pháp luật chung, dù đúng đắn cũng vẫn là chưa đủ để đảm bảo sự phát triển kinh tế bền vững trong tương lai với cùng nhịp độ tăng trưởng như trước đây. Vì vậy trong thời gian tới Việt Nam cần tập trung để xây dựng những chính sách cụ thể, phù hợp với hiện trạng, nhu cầu của từng lĩnh vực kinh tế (Xem Báo cáo nói trên, trang 10-11, 34-35). Gợi ý này đòi hỏi các Bộ trong tương lai phải thực hiện thật hiệu quả hoạt động soạn thảo VBQPPL, để sao cho các VBQPPL thực sự đáp ứng đòi hỏi của nền kinh tế, không chỉ trong tổng thể, mà còn trong từng lĩnh vực cụ thể của nền kinh tế.

17. Bao gồm: (i) xây dựng và thực hiện các kế hoạch phát triển ngành; (ii) thực hiện các thủ tục hành chính thuộc chức năng của Bộ; (iii) kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp; (iv) chủ trì, phối hợp với các Bộ ngành khác trong các vấn đề Bộ làm đầu mối quản lý; và (v) giải quyết khiếu nại tố cáo thuộc thẩm quyền của Bộ.

18. Thực hiện Quyết định 30/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án Đơn giản hóa thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007-2010.

19. “Tính đến ngày 15/12/2011, các bộ, ngành đã ban hành theo thẩm quyền hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành để đơn giản hóa trên 3.000 thủ tục hành chính (TTHC). Trong đó, các bộ, ngành hoàn thành tốt việc thực thi đơn giản hóa TTHC là các Bộ: Khoa học và Công nghệ (96%), Giao thông Vận tải (85%), Thông tin và Truyền thông (80%)... Ngoài ra, các bộ, ngành đã rà soát 110 TTHC để tiếp tục tháo gỡ những vướng

Chú thích

mắc, khó khăn cho hoạt động sản xuất kinh doanh và đời sống của người dân... Trong năm qua, các bộ, ngành đã công bố công khai 1.559 quy định về TTHC thuộc phạm vi quản lý...” Trích Báo cáo “Tình hình và kết quả thực hiện công tác cải cách thủ tục hành chính tại các bộ, ngành, địa phương trong năm 2011” số 9330/BC-VPCP ngày 30/12/2011 của Văn phòng Chính phủ.

20. Có thể kể đến trận lũ lịch sử ở đồng bằng sông Cửu Long và những thiệt hại về cơ sở vật chất và sản xuất của người dân (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Xây dựng); cắt giảm đầu tư công và tình trạng đình hoãn một loạt các công trình giao thông và cơ sở hạ tầng quan trọng; tình trạng ùn tắc, tai nạn giao thông (Bộ Giao thông vận tải), tình trạng đóng băng trong thị trường bất động sản và chứng khoán (Bộ Xây dựng, Bộ Tài chính), các dịch bệnh sốt xuất huyết, viêm não, tay-chân-miệng diện rộng gây tử vong lớn, tình hình an toàn vệ sinh thực phẩm diễn biến phức tạp (Bộ Y tế)... Xem thêm Tổng hợp báo cáo trả lời chất vấn tại Quốc hội Khóa XIII kỳ họp thứ 2 (11/2011), các báo cáo của Tổng cục Thống kê.

21. Với điểm số quy đổi là 5,7 điểm/10, cao hơn mức trung bình chung các chỉ tiêu (5,4 điểm) và cao hơn 10 chỉ tiêu khác trong số 23 chỉ tiêu được xem xét trong MEI 2012.

22. Xem phân tích chi tiết ở phần III “MEI 2012 và các chỉ tiêu mới”.

23. Tức là trái với Điều 2 Luật ban hành VBQPPL 2008 theo đó Bộ chỉ có thể ban hành các quy phạm pháp luật dưới hình thức thông tư/thông tư liên tịch.

24. Việc không thể thống kê một cách chính xác các loại văn bản có chứa quy phạm pháp luật chung (ngoài hình thức thông tư/thông tư liên tịch) mà các Bộ ban hành xuất phát từ nhiều lý do, trong đó có (i) Cho đến nay, không có dữ liệu đầy đủ nào về tất cả các văn bản mà Bộ ban hành trong quá trình điều hành của mình mà các đơn vị ngoài Bộ có thể tiếp cận được; (ii) Các hình thức văn bản mà Bộ sử dụng để quản lý Nhà nước rất khác nhau, không chỉ là các loại văn bản có số hiệu (ví dụ công văn) mà còn có thể là rất nhiều hình thức khác (ví dụ thông báo, quyết định, đề nghị, hướng dẫn giải quyết...), do đó việc thống kê theo loại hình là rất khó khăn; (iii) Việc đánh giá nội dung của một văn bản có phải là quy phạm pháp luật hay không phải do một chủ thể độc lập, khách quan, có chuyên môn và có thẩm quyền thực hiện.

25. Chỉ tiêu này không tính đến các dự thảo VBQPPL Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết của Quốc hội được trình theo Chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh của Quốc hội do việc trình các văn bản này luôn được xem là đúng hạn (bởi nếu việc trình bị chậm trễ thì Quốc hội lại điều chỉnh Chương trình của mình tương ứng) và vì vậy mang lại lợi thế cho các Bộ được giao soạn thảo các VBQPPL loại này trong năm 2011 ở chỉ tiêu này so với các Bộ còn lại.

Chỉ tiêu này cũng không tính tới các dự thảo VBQPPL Thông tư liên tịch bởi mặc dù mỗi Thông tư liên tịch đều có một Bộ chịu trách nhiệm đầu mối, việc đảm bảo tiến độ soạn thảo các Thông tư liên tịch liên quan cùng lúc tới các Bộ liên quan và do đó không thể bóc tách trách nhiệm của mỗi Bộ để đảm bảo đánh giá công bằng.

26. Ví dụ các Kế hoạch xây dựng pháp luật của các Bộ thường được ban hành kèm theo một Quyết định của Bộ trưởng.

27. Điều 8.2 Luật ban hành VBQPPL quy định “Văn bản quy định chi tiết... phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết”

28. Ở đây, cũng có ý kiến cho rằng theo Luật ban hành VBQPPL, các Bộ không bắt buộc phải đăng tải các dự thảo VBQPPL mà mình soạn thảo lên website của mình (trừ các dự thảo văn bản từ cấp Nghị định

Chú thích

trở lên phải được đăng trên website của Chính phủ) do đó không thể chấm điểm Bộ ở việc đăng đầy đủ các dự thảo trên website của Bộ. Mặc dù vậy, trong mục tiêu xem xét tính hiệu quả (chứ không phải chỉ là nghĩa vụ pháp luật) của các Bộ ở hoạt động này, Nhóm nghiên cứu vẫn cho rằng việc đánh giá này là hợp lý, bởi với thực tế là mục “lấy ý kiến công chúng đối với dự thảo VBQPPL” đã sẵn có trên website của Bộ, nếu Bộ thực sự mong muốn được tham vấn ý kiến công chúng cho các dự thảo của mình, không có lý do nào giải thích việc Bộ không đăng các dự thảo này trên website của mình trong khi các nỗ lực lấy ý kiến dưới các hình thức khác mà Bộ phải thực hiện đều tốn kém hơn cả ở chi phí vật chất, thời gian lẫn nhân lực.

29. Ở đây Nhóm nghiên cứu chỉ tính đến các dự thảo VBQPPL từ cấp Nghị định trở lên, tức là chỉ bao gồm các dự thảo mà Bộ bắt buộc phải thực hiện đánh giá tác động theo yêu cầu của pháp luật và vì vậy đương nhiên là có kết quả của việc đánh giá này để đăng tải, nếu muốn.

30. Bao gồm các tiêu chí thành phần: Mục lấy ý kiến cho dự thảo VBQPPL có được đưa trên trang chủ/homepage của website Bộ không, có được nêu trong mục lục/sitemap của website Bộ không, có công cụ tìm kiếm/search hoạt động được cho mục này không và cách thức bố trí các dự thảo VBQPPL có theo logic về thời gian, loại hình và thời hạn lấy ý kiến không.

31. Điều này là rất có thể khi mà theo kết quả điều tra về tham nhũng do Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng thế giới thực hiện với 1.058 doanh nghiệp ở 10 tỉnh, thành phố lớn thì chỉ có 67,1% doanh nghiệp được hỏi cho rằng hành vi “công chức giúp người khác một việc liên quan đến công vụ của mình sau đó nhận quà cảm ơn có giá trị 10 triệu đồng” chắc chắn là tham nhũng, cũng như vậy, chỉ có 74,5% doanh nghiệp cho rằng hành vi “cơ quan quản lý định kỳ nhận tiền, quà tặng từ doanh nghiệp” là tham nhũng (Xem Báo cáo “Tham nhũng nhìn từ góc độ của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức” của Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới công bố tháng 11/2012, trang 28). Như vậy, đối với một tỷ lệ không nhỏ các doanh nghiệp còn lại, bằng việc cho rằng đây không phải là các hành vi tham nhũng rõ ràng, có lẽ họ đã chấp nhận những việc này như một lễ bình thường, chỉ để công việc của mình được suôn sẻ.

32. Với một góc nhìn khác về cùng vấn đề này, kết quả điều tra cảm nhận của người dân trong Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) năm 2011 cũng cho thấy trong số 06 nhóm vấn đề (bao gồm (i) Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở, (ii) Công khai minh bạch, (iii) Trách nhiệm giải trình với người dân; (iv) Kiểm soát tham nhũng; (v) Thủ tục hành chính công; (vi) Cung ứng dịch vụ công), nhóm “thủ tục hành chính công” là nhóm hoạt động của chính quyền địa phương mà người dân đánh giá là có hiệu quả cao nhất (với mức điểm trung bình là 6,88 trên 10 điểm tối đa) (Xem Báo cáo PAPI của Cecodes – Tạp chí Mặt trận, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam – Ban Dân nguyện, Ủy ban Thường vụ Quốc hội – UNDP 2011, trang 79 và toàn Báo cáo). Kết quả này rất gần với cảm nhận với doanh nghiệp MEI 2012 về vấn đề này (với điểm trung bình là 6,87 trên thang điểm 10).

33. Về vấn đề này, kết quả điều tra tham nhũng của Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới (dù thực hiện năm 2012 – và do vậy có khoảng lệch về thời gian) cũng là rất đáng chú ý. Theo điều tra này thì các lĩnh vực mà doanh nghiệp đánh giá là có tình trạng tham nhũng phổ biến nhất là Giao thông, Đất đai – Tài nguyên khoáng sản, Xây dựng, Hải quan (Xem Báo cáo “Tham nhũng nhìn từ góc độ của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức” của Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới công bố tháng 11/2012, trang 36). Như vậy là có sự trùng hợp ít nhất tới 3/4 lĩnh vực mà các Bộ bị đánh giá kém nhất trong MEI về chất lượng VBQPPL và giải quyết vướng mắc.

Phụ lục
Các kết quả chi tiết
MEI 2012

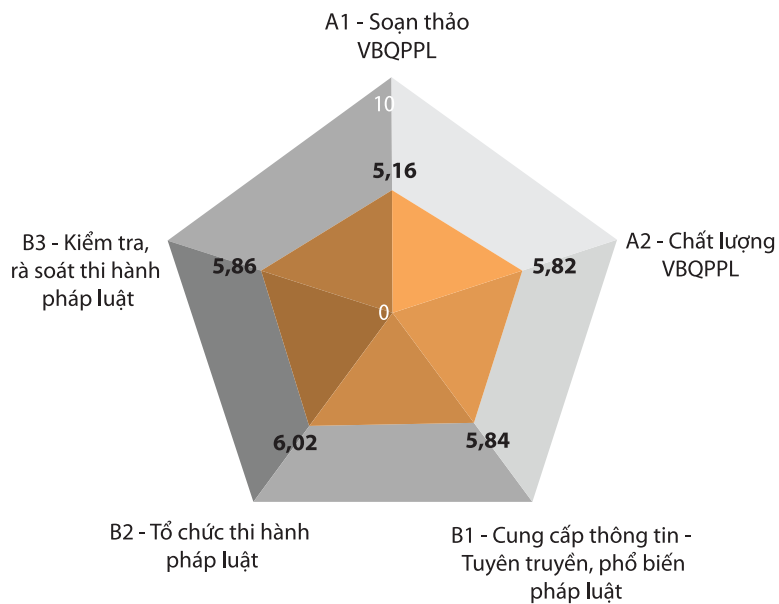


Phụ lục / Các kết quả chi tiết MEI 2012

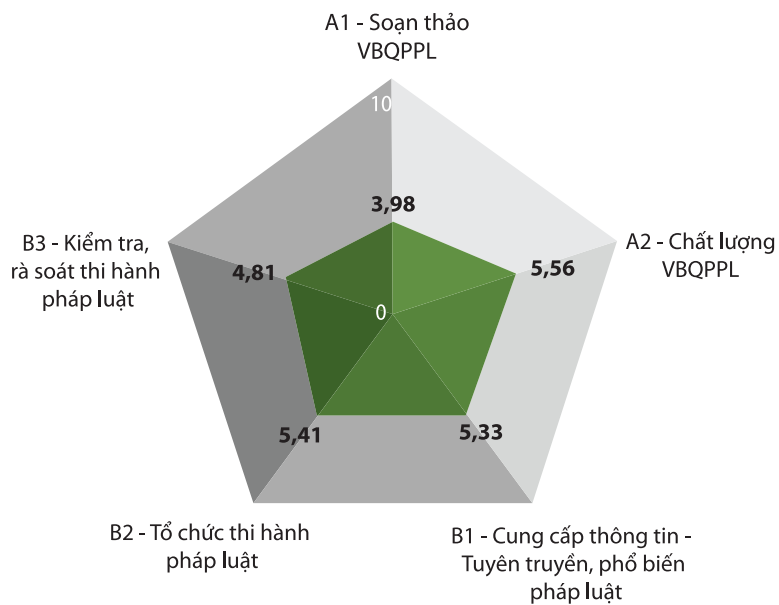
STT	Bộ	A1 - Soạn thảo VBQPPL (35)								A2 - Chất lượng VBQPPL (15)				A2 - Chất lượng VBQPPL (15)
		Tỷ lệ soạn thảo VB đúng hạn (6)	Lấy ý kiến VCCI (3)	Website lấy ý kiến (6)	Sự cần thiết của VBQPPL (5)	Hình thức lấy ý kiến (4)	Tần suất, thời hạn lấy ý kiến (3)	Thông tin cung cấp khi lấy ý kiến (4)	"Tiếp thu ý kiến (4)	A1 - Soạn thảo VBQPPL (35)	Tính minh bạch (4)	Tính thống nhất, khả thi, công bằng (7)	Tính hợp lý (4)	
1	Bộ Công Thương	3,37	0,69	1,73	3,99	2,38	1,79	1,67	2,42	18,05	2,31	4,12	2,31	8,7
2	Bộ Giao thông vận tải	1,80	0,17	1,22	3,58	1,98	1,56	1,39	2,22	13,92	2,02	4,03	2,30	8,3
3	Bộ Kế hoạch và Đầu tư	0,78	1,63	0,94	3,94	2,27	1,86	1,66	2,61	15,69	2,38	4,19	2,37	8,9
4	Bộ Khoa học và Công nghệ	1,68	0,66	2,17	3,77	2,13	1,79	1,60	2,49	16,29	2,45	4,46	2,52	9,4
5	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	3,22	1,04	1,50	3,83	2,08	1,73	1,48	2,37	17,25	2,52	4,52	2,48	9,5
6	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	2,54	0,14	1,25	3,87	2,21	1,77	1,51	2,70	15,99	2,49	4,35	2,51	9,3
7	Bộ Tài chính	2,87	0,57	1,47	4,04	2,36	1,81	1,61	2,51	17,25	2,22	4,09	2,31	8,6
8	Bộ Tài nguyên và Môi trường	2,69	0,46	0,89	3,74	2,01	1,71	1,36	2,46	15,32	2,08	3,88	2,18	8,1
9	Bộ Thông tin và Truyền thông	2,49	0,10	2,90	3,65	2,11	1,72	1,45	2,17	16,59	2,41	4,42	2,49	9,3
10	Bộ Tư pháp	2,94	1,13	2,90	3,79	2,32	1,89	1,59	2,69	19,25	2,29	3,95	2,38	8,6
11	Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch	2,84	1,07	1,40	3,40	1,95	1,36	1,21	2,19	15,42	2,47	4,37	2,46	9,3
12	Bộ Xây dựng	0,99	0,20	2,23	3,73	1,98	1,69	1,36	2,55	14,72	2,04	3,63	2,13	7,8
13	Bộ Y tế	1,36	0,73	1,37	3,39	2,04	1,54	1,18	2,25	13,85	2,13	3,84	2,19	8,1
14	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam	1,84	0,82	0,20	4,02	2,29	1,81	1,54	2,61	15,12	2,21	3,88	2,22	8,3
	Trung bình	2,24	0,67	1,58	3,77	2,5	1,72	1,47	2,45	16,05	2,29	4,12	2,35	8,7
	Trung bình (tính theo % điểm tối đa)	37,40	22,39	26,39	75,31	53,78	57,24	36,81	61,14	45,86	57,20	58,90	58,66	58,3

Chỉ số	B1 - Cung cấp thông tin - truyền, phổ biến pháp luật (7)			B2 - Tổ chức thi hành pháp luật (30)						B3 - Kiểm tra, rà soát thi hành pháp luật (13)					
	Loại thông tin cung cấp (2)	Hình thức cung cấp thông tin (2)	Tuyên truyền phổ biến PL (3)	B1 - Cung cấp thông tin Tuyên truyền phổ biến pháp luật (7)	Hoạt động thi hành pháp luật cơ bản (10)	Văn bản hướng dẫn (5)	Trách nhiệm giải trình (5)	Trách nhiệm về TTHC ở địa phương (5)	Trách nhiệm giải quyết vướng mắc ở địa phương (5)	B2 - Tổ chức thi hành pháp luật (30)	Theo dõi, kiểm tra, phát hiện và xử lý vi phạm của cán bộ Nhà nước (4)	Theo dõi, kiểm tra, phát hiện và xử lý vi phạm của doanh nghiệp (4)	Rà soát văn bản (2)	Rà soát thực tiễn (3)	B3 - Kiểm tra, rà soát thi hành pháp luật (13)
3	1,18	1,14	1,77	4,09	5,69	2,88	2,97	3,39	3,14	18,07	2,30	2,22	1,26	1,83	7,61
5	1,05	1,03	1,65	3,73	4,74	2,55	2,45	3,38	3,11	16,22	1,90	1,83	1,08	1,45	6,26
5	1,17	1,14	1,68	3,99	5,48	3,04	3,07	3,42	3,32	18,33	2,34	2,27	1,25	1,75	7,61
3	1,21	1,15	1,78	4,14	5,66	2,83	3,03	3,56	3,36	18,45	2,21	2,23	1,24	1,77	7,45
3	1,15	1,12	1,73	4,00	5,51	3,00	3,01	3,46	3,43	18,41	2,29	2,27	1,23	1,81	7,60
5	1,21	1,18	1,84	4,23	5,81	3,00	2,89	3,56	3,12	18,38	2,20	2,17	1,21	1,77	7,34
1	1,17	1,13	1,69	3,99	5,61	2,86	2,99	3,59	3,39	18,43	2,32	2,31	1,28	1,82	7,73
4	1,10	1,11	1,66	3,87	5,19	2,60	2,47	2,92	2,95	16,12	1,95	2,03	1,11	1,60	6,69
2	1,16	1,13	1,78	4,07	5,82	2,75	3,08	3,88	3,34	18,88	2,27	2,27	1,18	1,79	7,50
2	1,19	1,11	1,80	4,10	5,56	3,14	3,17	3,27	3,05	18,19	2,43	2,33	1,32	1,87	7,95
1	1,07	1,01	1,72	3,80	5,10	2,61	2,81	3,60	3,12	17,24	2,08	2,04	1,10	1,60	6,81
0	1,10	1,08	1,63	3,82	4,99	2,64	2,62	3,16	3,12	16,53	1,97	2,05	1,13	1,66	6,81
5	1,09	1,07	1,64	3,80	5,22	2,53	2,41	3,35	3,19	16,69	1,85	1,87	1,03	1,49	6,24
1	1,18	1,09	1,68	3,95	5,47	2,99	3,05	3,49	3,32	18,31	2,31	2,36	1,25	1,82	7,74
6	1,14	1,11	1,72	3,97	5,42	2,81	2,86	3,43	3,21	17,73	2,17	2,16	1,19	1,72	7,24
8	57,22	55,27	57,32	56,71	54,16	56,30	57,17	68,65	64,21	59,11	54,27	54,01	59,55	57,21	55,68

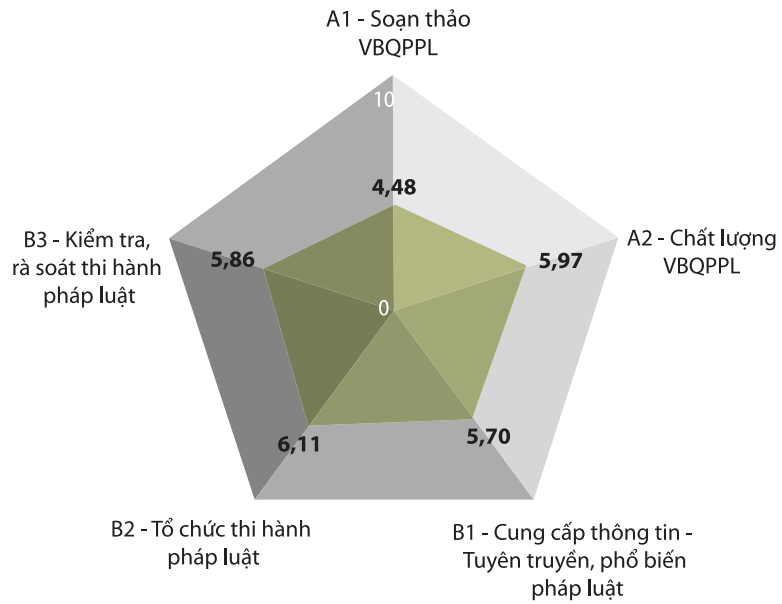
Bộ Công Thương



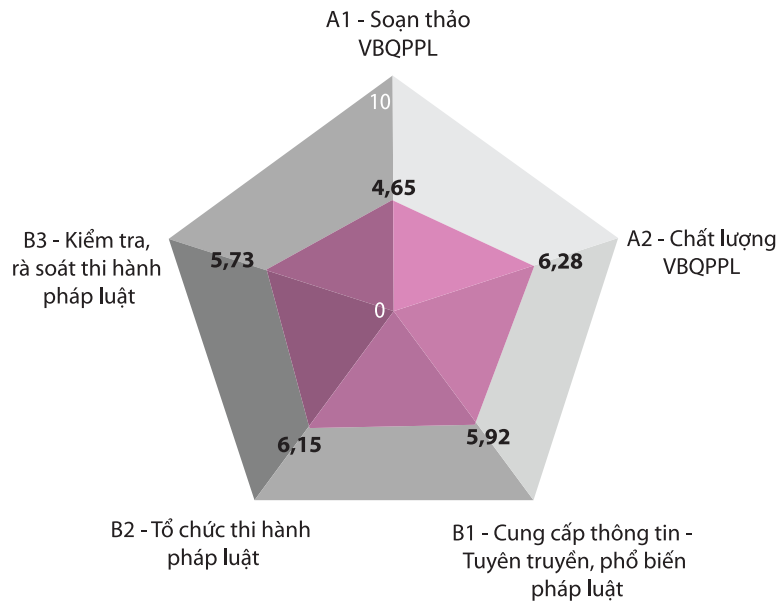
Bộ Giao thông vận tải



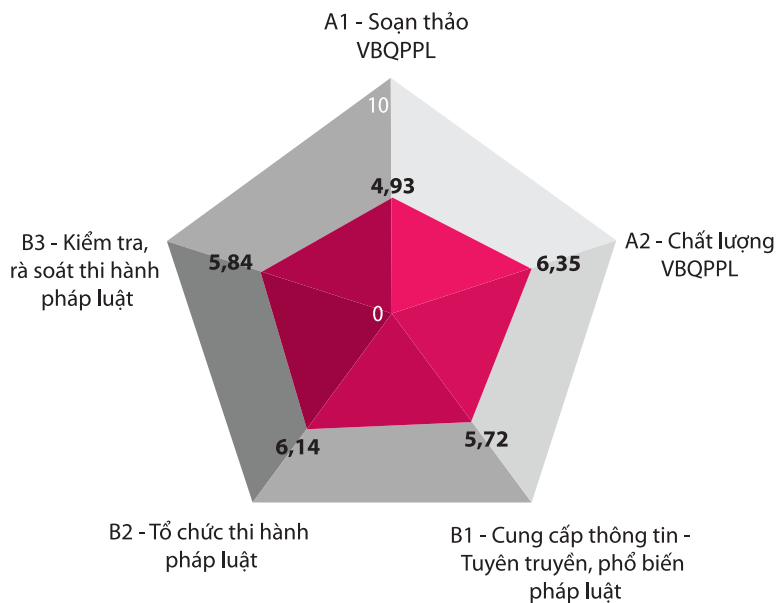
Bộ Kế hoạch và Đầu tư



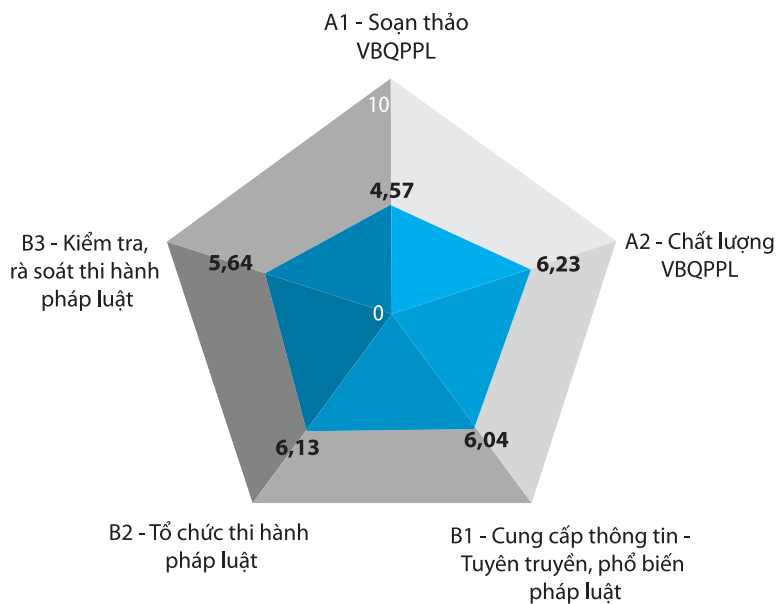
Bộ Khoa học và Công nghệ



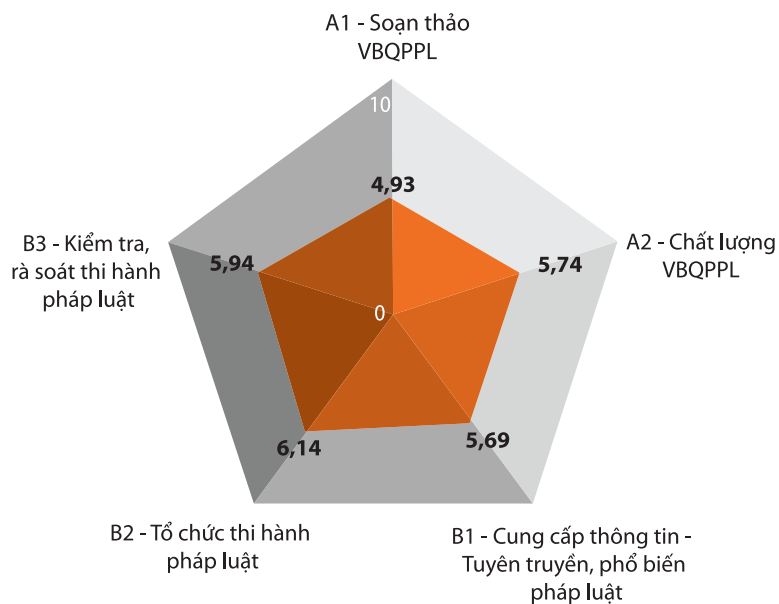
Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội



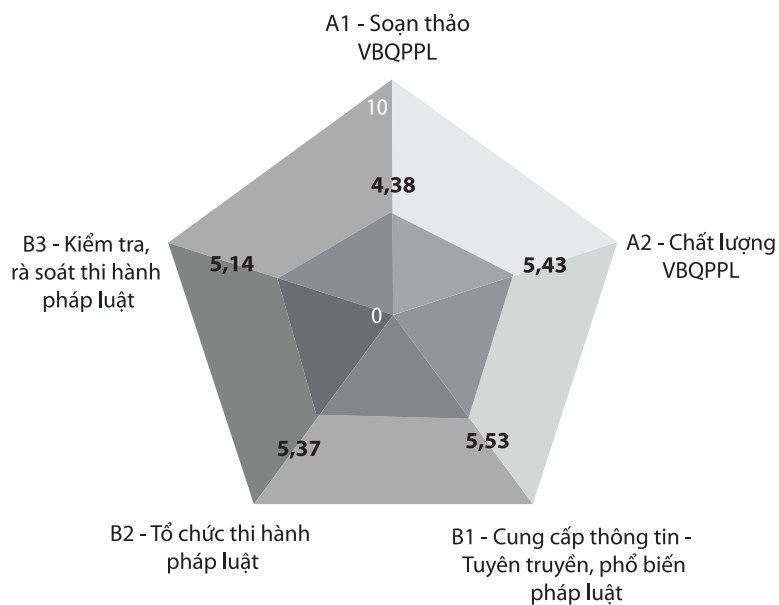
Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn



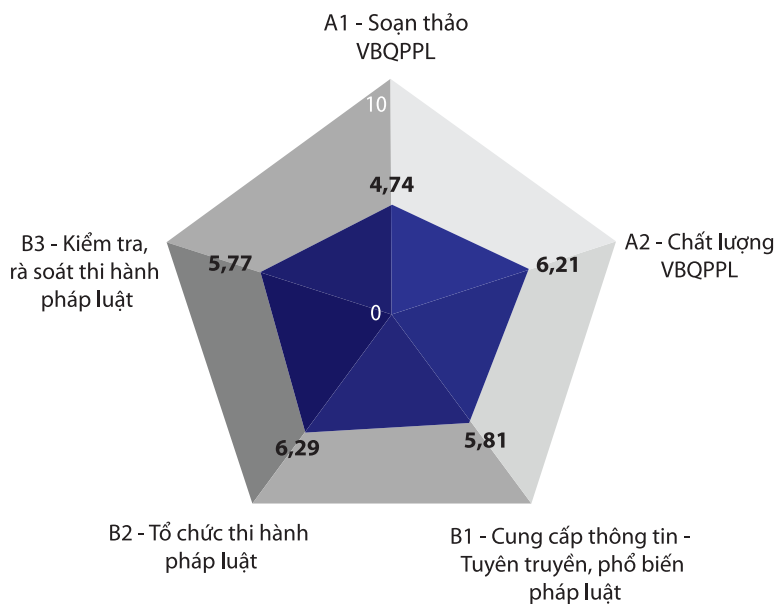
Bộ Tài chính



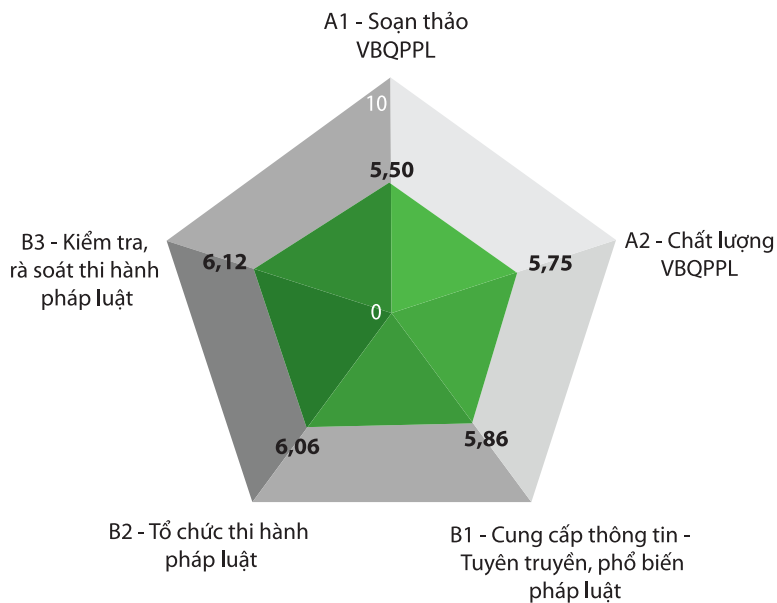
Bộ Tài nguyên và Môi trường



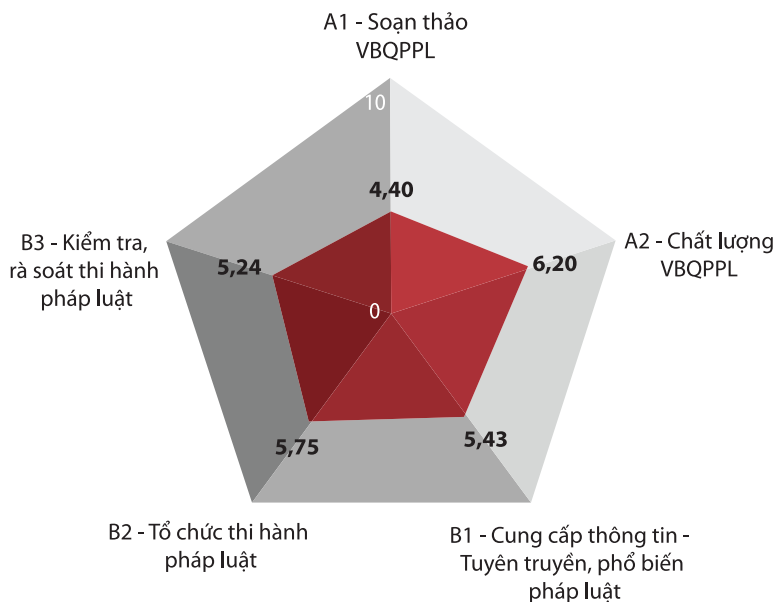
Bộ Thông tin và Truyền thông



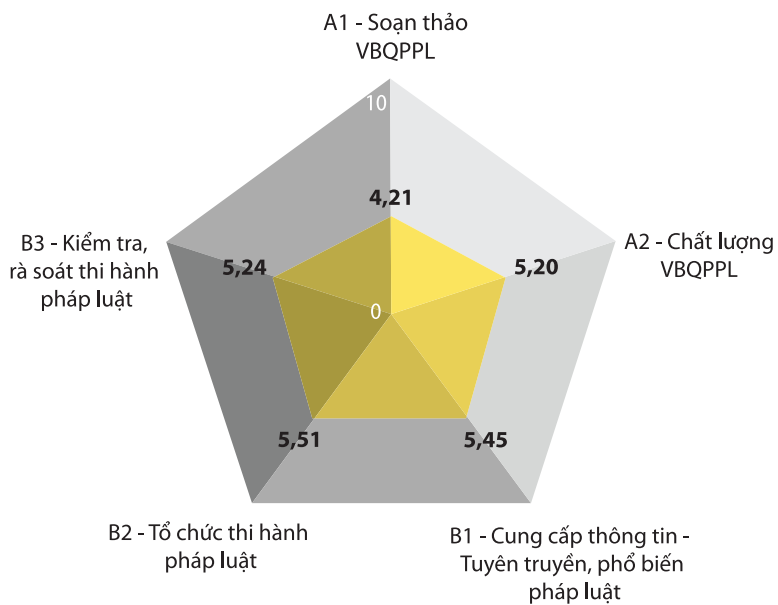
Bộ Tư pháp



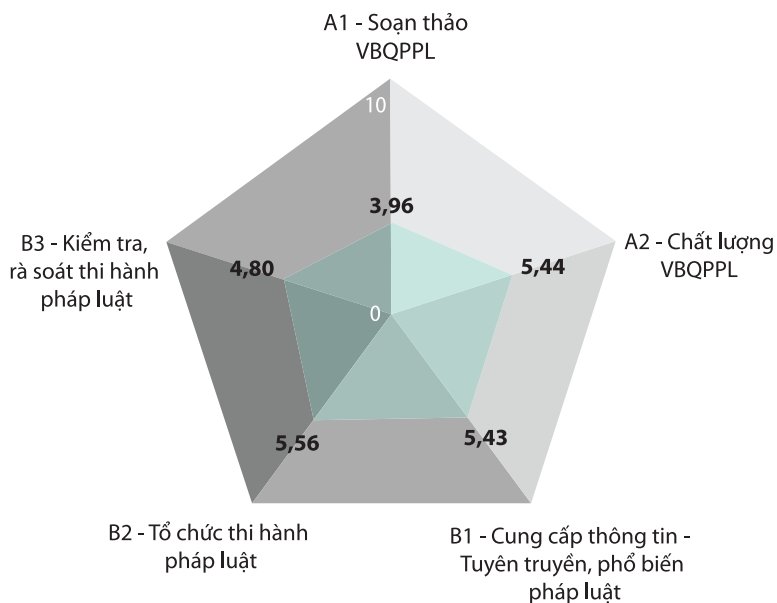
Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch



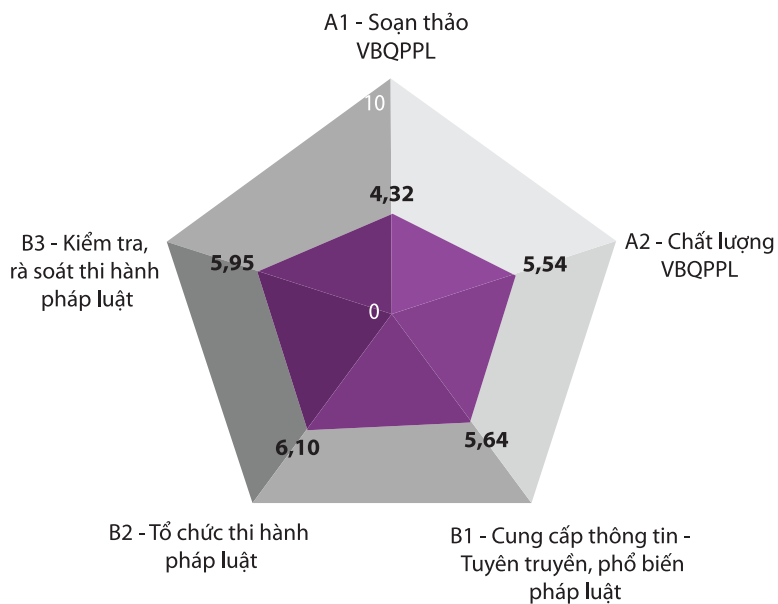
Bộ Xây dựng

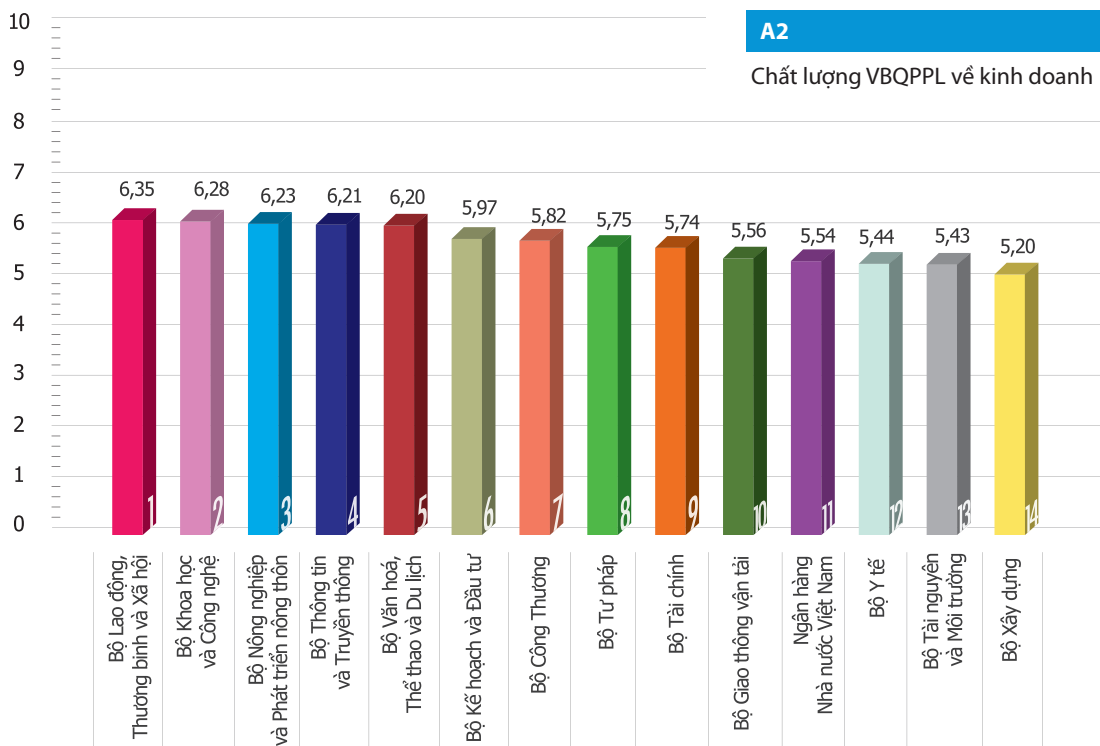
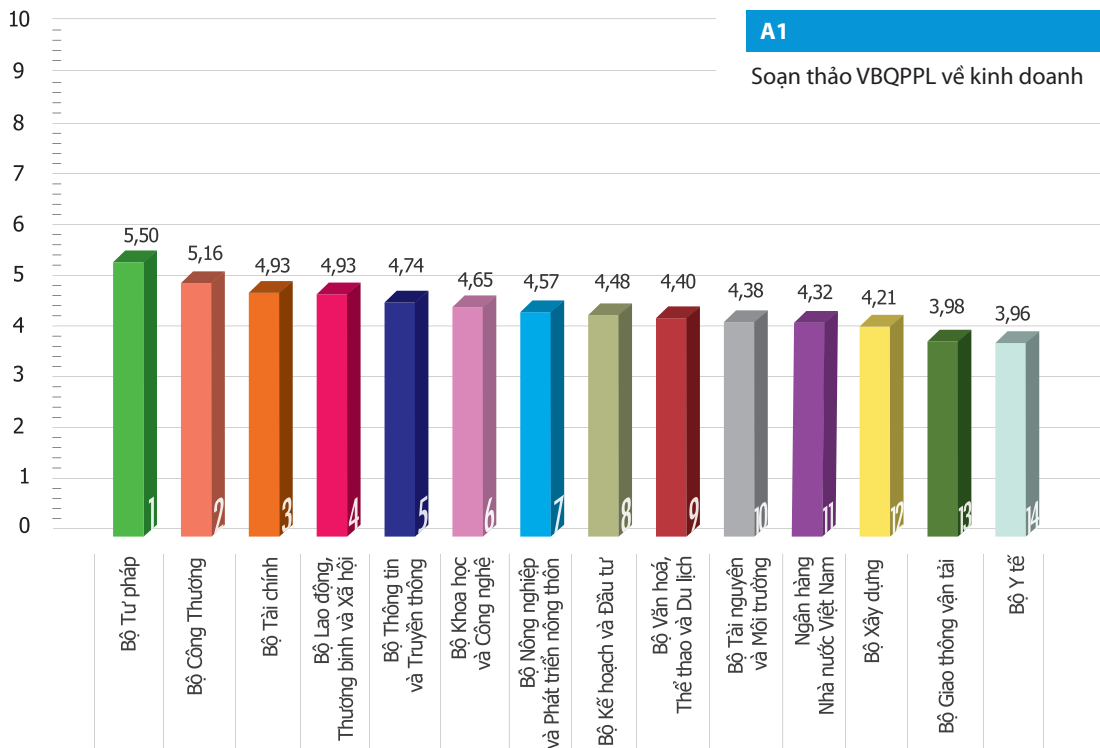


Bộ Y tế



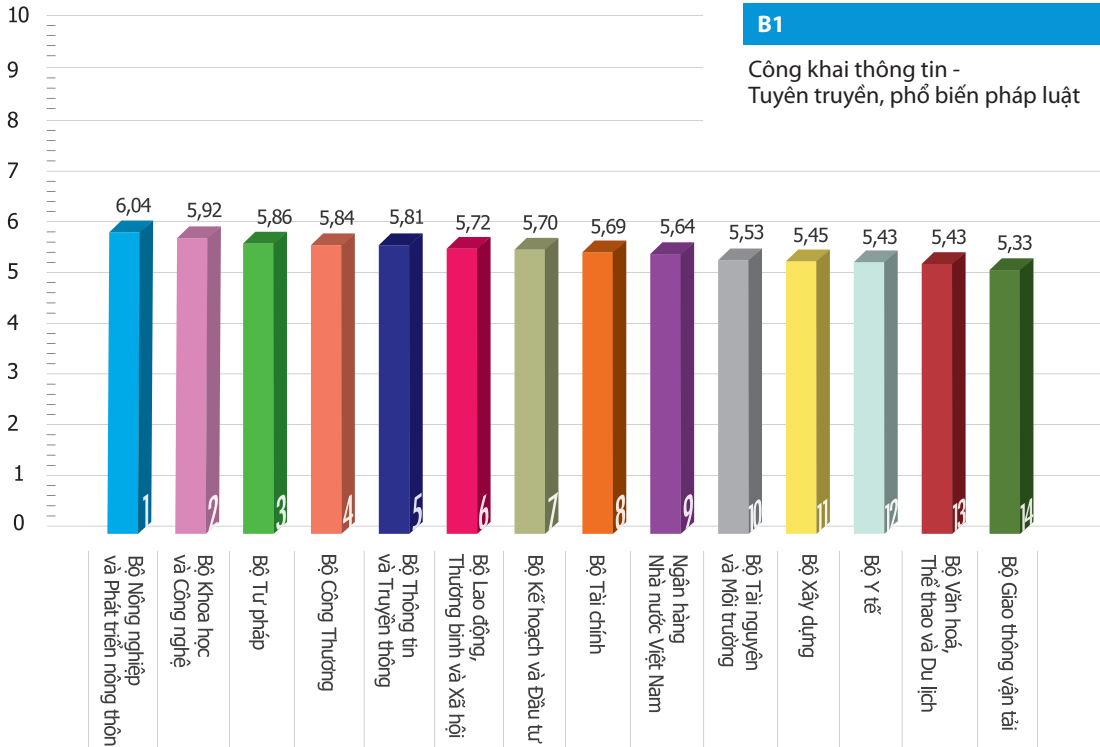
Ngân hàng Nhà nước Việt Nam





B1

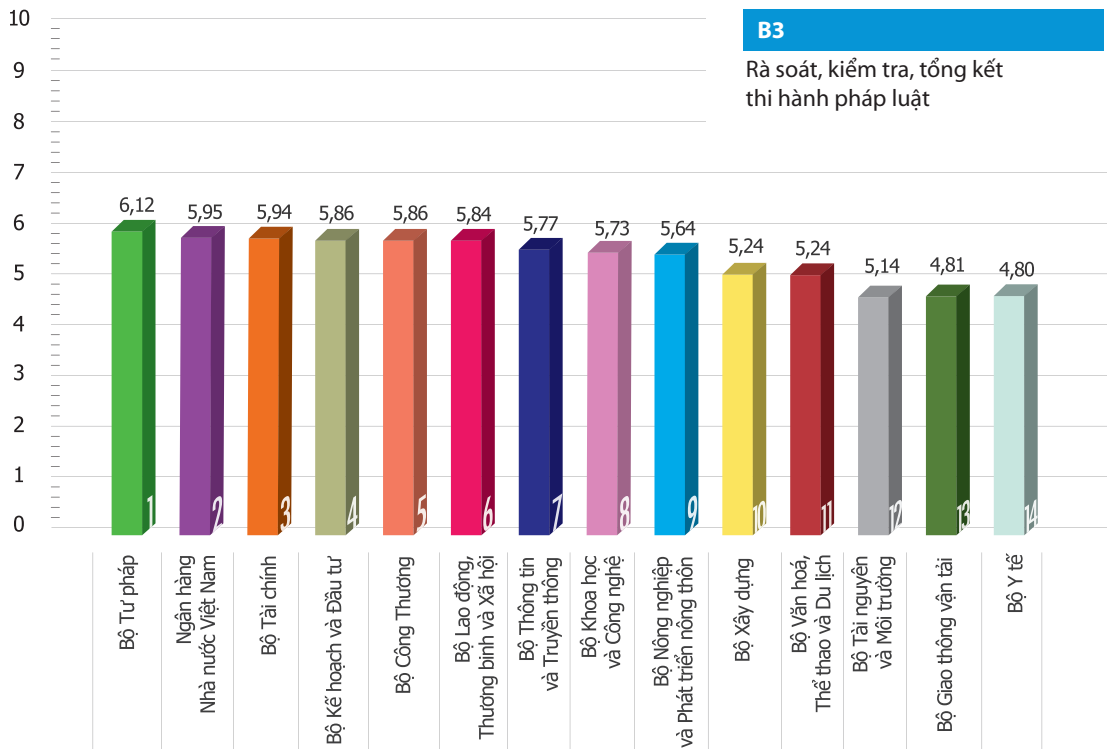
Công khai thông tin -
Tuyên truyền, phổ biến pháp luật



B2

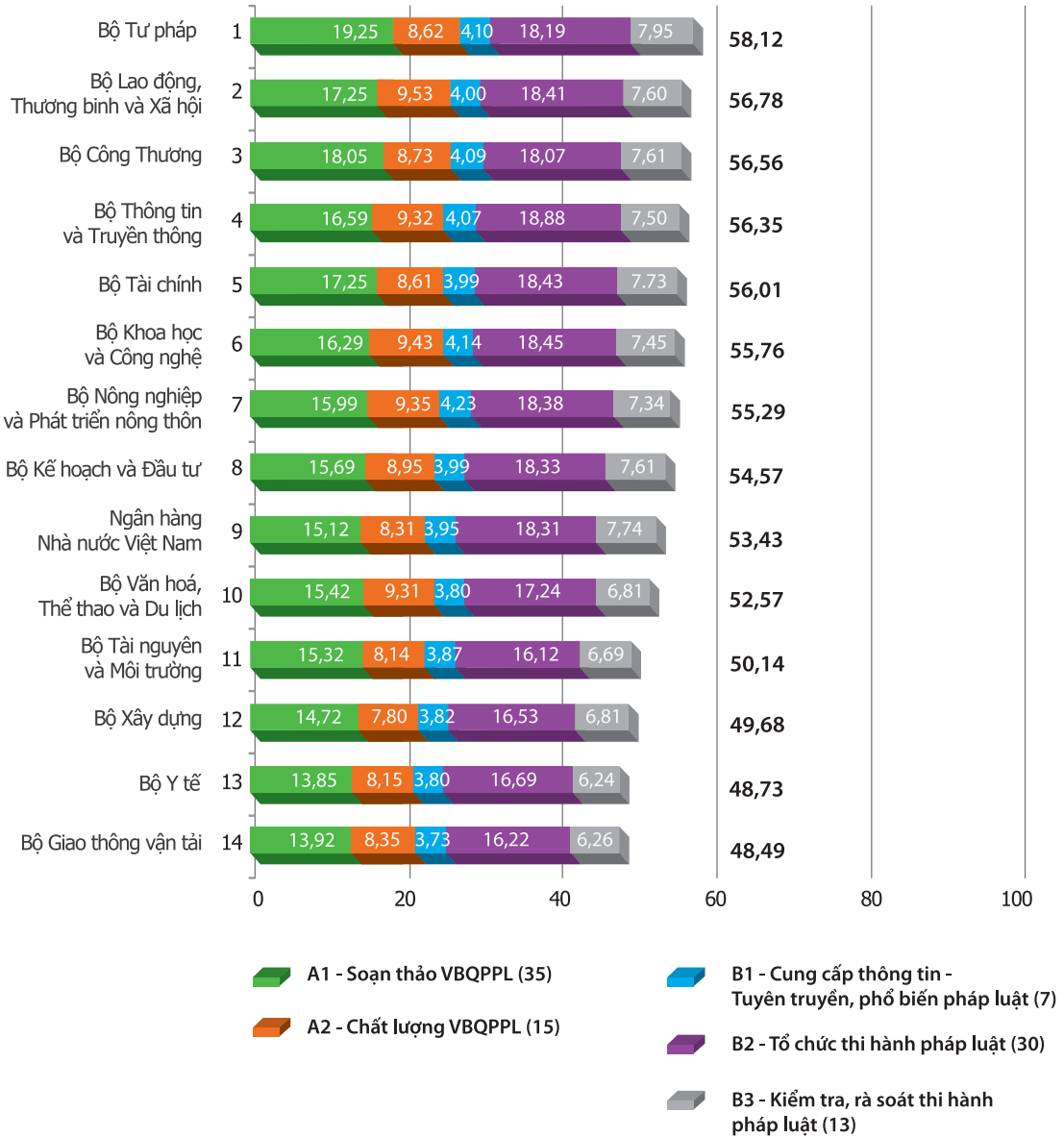
Tổ chức thi hành pháp luật





MEI 2012

Chỉ số Hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ MEI 2012



Tài liệu tham khảo

- ⌘ APEC - OECD, APEC - OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform
- ⌘ APEC Policy Support Unit, Handbook for “The APEC Voluntary Reviews of Institutional Frameworks and Processes for Structural Reform”, 10/2009
- ⌘ Australia Government, Best Practice Regulation Report 2009 - 2010
- ⌘ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Báo cáo Kết quả rà soát số lượng doanh nghiệp năm 2012, 6/2012
- ⌘ Bộ Nội vụ, Bộ Chỉ số theo dõi, đánh giá Cải cách hành chính cấp Tỉnh ProPARI, 2011
- ⌘ Carlo Thomsen, Regulatory performance Indicators, Contribution at OECD Workshop, Turkey 6/2010
- ⌘ Cecodes – Tạp chí Mặt trận, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam – Ban Dân nguyện, Ủy ban Thường vụ Quốc hội – UNDP, Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI), 2011
- ⌘ Daniel Kaufmann and Aart Kraay, On measuring governance: Framing issues for debate, Paper for WB 1/2007 Roundtable on Measuring governance
- ⌘ Delia Rodrigo, OECD, Regulatory Impact Analysis in OECD Countries - Challenges for developing countries, Contribution at South Asian 3rd High Level Investment Roundtable, Bangladesh 6/2005
- ⌘ Đinh Tuấn Việt – Habib Rab – Triệu Quốc Việt và Keiko Kubota, Báo cáo phát triển Việt Nam 2012 - chủ đề “Kinh tế thị trường khi Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập trung bình”, Báo cáo chung của các Nhà tài trợ tại Hội nghị Nhóm tư vấn các Nhà tài trợ cho Việt Nam ngày 6/12/2011
- ⌘ Edmund J. Malesky, A peek under the engine hood: The methodology of the Asia Foundation’s Subnational Economic governance indices, Paper for Asia Foundation’s Workshop March 2008
- ⌘ India Government, Outline of Performance Monitoring and Evaluation System (PMES) for Government Departments
- ⌘ Investment Climate Advisory Services - World bank, Regulatory Quality Indicators, 2010
- ⌘ Korea Government, Framework Act on Government Performance Evaluation
- ⌘ McKinsey Global Institute, Sustaining Vietnam’s growth: The productivity challenge, 10/2011
- ⌘ Ngân hàng Thế giới (WB) và IFC, Doing business 2011, 2012
- ⌘ OECD Project on Quality Indicators in Governments, Indicators of Regulatory Management Systems, Working Paper 4, 2007
- ⌘ OECD, Regulatory performance: Ex post Evaluation of Regulatory Policies, Experts Meeting Paris September 2003
- ⌘ Quốc hội, các Báo cáo tổng hợp ý kiến cử tri tại Kỳ họp thứ II - Quốc hội Khóa XIII

- ⌘ Quốc hội, các Báo cáo trả lời chất vấn của Chính phủ và các Bộ tại Kỳ họp thứ II - Quốc hội Khóa XIII
- ⌘ Thanh tra Chính phủ - Ngân hàng Thế giới (WB), Tham nhũng từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp, cán bộ, công chức, viên chức, 11/2012
- ⌘ Văn phòng Chính phủ, Báo cáo về Tình hình và kết quả thực hiện công tác cải cách thủ tục hành chính tại các bộ, ngành, địa phương trong năm 2011, 12/2011
- ⌘ VCCI - USAID, Báo cáo Chỉ số Năng lực Cạnh tranh Cấp Tỉnh PCI 2006 - 2011
- ⌘ VCCI và Ngân hàng Thế giới (WB), Sự thay đổi nhận thức của người Việt Nam đối với vai trò của thị trường và Nhà nước (CAMS), 2011
- ⌘ VCCI, Báo cáo Rà soát pháp luật kinh doanh, 2011
- ⌘ World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2010-2011, 2011-2012

PHÒNG THƯƠNG MẠI VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM

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

Tel: (84-4) 3574 2022

Fax: (84-4) 3577 0632

Website: www.vcci.com.vn, www.vibonline.com.vn

