

BỘ TƯ PHÁP

CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập – Tự do – Hạnh phúc

Số: 1747/BTP - VĐCXDPL
V/v giới thiệu Chỉ số cải thiện
chất lượng các quy định của pháp luật

Hà Nội, ngày 01 tháng 6 năm 2022

Kính gửi:

- Các bộ, cơ quan ngang bộ;
- Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Thực hiện nhiệm vụ “*Chủ trì, phối hợp với bộ, ngành, địa phương cải thiện Chỉ số cải thiện chất lượng các quy định của pháp luật thuộc bộ Chỉ số đổi mới sáng tạo (GII)*” được Chính phủ giao tại Phụ lục IV Nghị quyết số 19-2017/NQ-CP ngày 06/02/2017 và các nghị quyết của Chính phủ từ năm 2018 đến năm 2022 về tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, Bộ Tư pháp xây dựng Tài liệu giới thiệu về Chỉ số cải thiện chất lượng các quy định của pháp luật (*kèm theo Công văn này*), đồng thời đăng tải trên Cổng Thông tin điện tử của Bộ Tư pháp nhằm cung cấp thông tin, tạo thuận lợi cho các bộ, ngành, địa phương trong việc chuẩn bị báo 6 tháng, một năm theo chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Bộ Tư pháp đề nghị các bộ, ngành, địa phương nghiên cứu Tài liệu giới thiệu về Chỉ số, tích cực, chủ động, khẩn trương thực hiện một số nhiệm vụ, giải pháp thuộc chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, ngành, địa phương mình theo Công văn số 684/BTP-VĐCXDPL ngày 09/3/2022 của Bộ Tư pháp về việc tiếp tục thực hiện các giải pháp cải thiện Chỉ số cải thiện chất lượng các quy định của pháp luật, góp phần nâng điểm số, xếp hạng Chỉ số cải thiện chất lượng các quy định của pháp luật Việt Nam trong thời gian tới.

Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, giải pháp nhằm cải thiện chất lượng các quy định của pháp luật, đề nghị các bộ, ngành, địa phương kịp thời, báo cáo tình hình thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp, phản ánh các khó khăn, vướng mắc, đề xuất các giải pháp mới góp phần nâng xếp hạng Chỉ số cải thiện chất lượng các quy định của pháp luật. Báo cáo đề nghị gửi về Bộ Tư pháp (*Vụ*

Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật) để kịp thời tổng hợp, đề xuất, báo cáo Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Mọi thông tin đề nghị liên hệ: Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật, Bộ Tư pháp (*đồng chí Nguyễn Trà My, Phó trưởng phòng Đánh giá tác động thủ tục hành chính và Tổng hợp, điện thoại: 024.6273.93, 098.4523.486*).

Trân trọng cảm ơn sự hợp tác của Quý cơ quan, đơn vị./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Bộ trưởng (để b/c);
- Các Thứ trưởng Bộ Tư pháp (để biết);
- Cục Công nghệ thông tin, Bộ Tư pháp (để đăng tin);
- Lưu: VT, VĐCXDPL.

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**

Phan Chí Hiếu

TÀI LIỆU GIỚI THIỆU CHUNG
CHỈ SỐ CẢI THIỆN CHẤT LƯỢNG CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT
(Kèm theo Công văn số 1747/BTP-VĐCXDPL ngày 01/6/2022 của Bộ Tư pháp)

I. GIỚI THIỆU VỀ CHỈ SỐ ĐỔI MỚI SÁNG TẠO

Từ năm 2014, Chính phủ đã xác định cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh, thúc đẩy đổi mới sáng tạo, hướng tới phát triển bền vững là một trọng tâm cải cách, là nhiệm vụ quan trọng, thường xuyên. Theo đó, hàng năm Chính phủ ban hành Nghị quyết về cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia (Nghị quyết số 19/NQ-CP các năm 2014-2018 và Nghị quyết số 02/NQ-CP các năm 2019-2021) với các mục tiêu, giải pháp cụ thể, bám sát các chỉ số xếp hạng của các tổ chức quốc tế có uy tín đánh giá. Để đánh giá môi trường kinh doanh và năng lực cạnh tranh quốc gia, các tổ chức quốc tế thực hiện đánh giá đối với 8 Chỉ số¹, trong đó chỉ số Đổi mới sáng tạo (*viết tắt là Chỉ số GII*) có vị trí quan trọng.

1. Tổ chức đánh giá Chỉ số GII

Ý tưởng về bộ Chỉ số Đổi mới toàn cầu (Global Innovation Index, viết tắt là GII) được đưa ra bởi Viện Quản trị kinh doanh Châu Âu (INSEAD), nhằm xác định làm thế nào để có được những số liệu và phương pháp tiếp cận cho phép nắm bắt tốt hơn mức độ của đổi mới sáng tạo và hiệu quả của hệ thống đổi mới sáng tạo của các quốc gia, nền kinh tế. Sau đó, năm 2011, Tổ chức sở hữu trí tuệ thế giới (WIPO) và năm 2013, Đại học Cornell (Hoa Kỳ) đã tham gia để phát triển phương pháp luận và xây dựng mô hình đánh giá phù hợp hơn.

2. Khung Chỉ số GII

Khung chỉ số GII trong đánh giá của Tổ chức WIPO được tích hợp từ bảy (07) trụ cột lớn (pillars), mỗi trụ cột lớn được tích hợp từ ba (03) trụ cột nhỏ (sub-pillar, tạm gọi là nhóm chỉ số) gồm: (1) chỉ số tổng hợp về đầu vào đổi mới

¹Chỉ số Năng lực cạnh tranh 4.0 (của WEF); chỉ số Phát triển bền vững (của UN); chỉ số Năng lực Đổi mới sáng tạo (của WIPO); chỉ số Chính phủ điện tử (của UN); chỉ số Quyền tài sản (của Liên minh quyền tài sản); chỉ số Hiệu quả logistics (của WB); chỉ số Năng lực cạnh tranh du lịch (của WEF); chỉ số An toàn an ninh mạng (của ITU).

sáng tạo (gồm thể chế, nguồn nhân lực và nghiên cứu, cơ sở hạ tầng, trình độ phát triển của thị trường, trình độ phát triển của kinh doanh), (2) chỉ số tổng hợp về đầu ra đổi mới sáng tạo (gồm sản phẩm kiến thức và công nghệ, sản phẩm sáng tạo), và (3) chỉ số tổng hợp đổi mới sáng tạo. Mỗi nhóm chỉ số bao gồm từ 02 đến 05 chỉ số thành phần (indicators), tổng thể có khoảng 70 -80 chỉ số thành phần, thay đổi tùy từng năm. Gần đây nhất, năm 2021, có 80 chỉ số thành phần được sử dụng.

3. Dữ liệu và phương pháp tính toán Chỉ số GII

Các chỉ số thành phần trong bộ Chỉ số GII được tính toán hoàn toàn từ số liệu thứ cấp, là kết quả đã được thu thập và phân tích trực tiếp hoặc đã được tính toán tổng hợp bởi các tổ chức quốc tế. Có khoảng 30 nguồn dữ liệu/cơ sở dữ liệu được sử dụng để lấy thông tin, số liệu phục vụ tính toán GII. Trong đó, các cơ sở dữ liệu của Ngân hàng Thế giới và các tổ chức của Liên hợp quốc là nhiều nhất. Ngoài ra, một số cơ sở dữ liệu của các tổ chức nghiên cứu độc lập hoặc kết quả nghiên cứu, khảo sát của một số tổ chức khác cũng được sử dụng.

Từ số liệu của mỗi chỉ số thành phần, mỗi chỉ số được quy đổi ra điểm số từ 1 (thấp nhất) đến 100 (cao nhất). Thứ hạng của từng chỉ số được căn cứ vào điểm số, mỗi một chỉ số, quốc gia/nền kinh tế nào có điểm số cao nhất được xếp hạng 1, điểm số thấp nhất sẽ xếp hạng cuối (ví dụ năm 2021 là hạng 132 – vì có 132 quốc gia/nền kinh tế được tham gia).

4. Kết quả cải thiện Chỉ số GII của Việt Nam

Bảng dưới đây tổng hợp kết quả thứ hạng GII của Việt Nam từ năm 2014 tới nay, cụ thể là:

| Năm | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Xếp hạng | 71 | 52 | 59 | 47 | 45 | 42 | 42 | 44 |

Nếu tính từ năm 2014, chỉ số GII của Việt Nam đã tăng 27 bậc (từ vị trí 71 lên 44). Tuy nhiên chỉ từ năm 2016 đến năm 2020, chỉ số GII mới liên tục cải thiện (từ vị trí 59 lên 42, cải thiện 17 bậc). Kết quả xếp hạng GII năm 2016 của Việt Nam được Chính phủ làm căn cứ để đặt ra các chỉ tiêu, nhiệm vụ cải thiện chỉ số GII của Việt Nam trong Nghị quyết số 19-2017/NQ-CP ngày 06/02/2017 của Chính phủ về tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2017, định

hướng đến năm 2020 (*Nghị quyết số 19-2017/NQ-CP*). Như vậy, có thể thấy kể từ năm 2017, khi Nghị quyết số 19-2017/NQ-CP được ban hành, Chỉ số GII đã liên tục cải thiện. Tuy nhiên năm 2021, Chỉ số GII giảm 2 bậc (từ thứ 42 xuống 44) do tác động của đại dịch COVID-19 diễn ra phức tạp, kéo dài.

II. GIỚI THIỆU VỀ CHỈ SỐ CẢI THIỆN CHẤT LƯỢNG CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT

1. Tên Chỉ số

Chỉ số cải thiện chất lượng các quy định pháp luật (tên gốc tiếng Anh là Regulatory quality) là chỉ số thành phần, thuộc nhóm chỉ số về môi trường pháp lý của trụ cột 1 về thể chế của bộ Chỉ số GII.

2. Nội hàm và phương pháp

Chỉ số này là một trong 6 chỉ số tổng hợp về quản trị toàn cầu (Worldwide Governance Index, viết tắt là WGI) do Ngân hàng thế giới phát triển. Để đánh giá Chỉ số này của Việt Nam, WGI sử dụng 09 nguồn dữ liệu khác nhau, nắm bắt cảm nhận, đánh giá về quản trị theo ý kiến của những người tham gia khảo sát, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức tư và các tổ chức công trên toàn thế giới.

Chín (09) nguồn dữ liệu gồm:

(1) Chỉ số Bertelsmann Transformation Index (BTI) – do Quỹ Bertelsmann Foundation là tổ chức phi chính phủ có trụ sở chính ở Đức thực hiện. Yếu tố liên quan tới Chất lượng các quy định pháp luật được tổ chức này đánh giá và WGI sử dụng là Tổ chức thị trường và Cạnh tranh. Các cán bộ của Quỹ đánh giá theo thang điểm từ 1 đến 10. Quỹ Bertelsmann đánh giá các chỉ số liên quan đến Chất lượng các quy định pháp luật từ 2 đến 3 năm một lần, bắt đầu từ 2003 với trên 120 quốc gia, nền kinh tế, trong đó có Việt Nam.

(2) Tổ chức Economist Intelligence Unit (EIU), là một tổ chức chuyên cung cấp thông tin, có trụ sở chính ở London, Anh. Các yếu tố do tổ chức này đánh giá liên quan tới Chất lượng các quy định pháp luật bao gồm:

- Các trường hợp cạnh tranh không lành mạnh;
- Quản lí giá;
- Phân biệt đối xử trong các rào cản thương mại;
- Bảo hộ quá mức;
- Phân biệt đối xử trong thuế quan.

Các yếu tố này được đánh giá dựa trên ý kiến của mạng lưới 500 chuyên gia trên toàn thế giới của Quỹ Bertelsmann, được kiểm tra tính thống nhất bởi các chuyên gia khu vực. Các yếu tố được chuyên gia đánh giá theo điểm từ 1 đến 4 với 4 là kém nhất, sau đó được chia trung bình. Thông tin được thu thập và cập nhật hàng tháng, từ năm 1997 đến nay của khoảng 180 quốc gia, nền kinh tế, trong đó có Việt Nam.

(3) *Đánh giá khu vực nông thôn, IFAD Rural Sector Performance Assessments (IFD) do Quỹ Phát triển nông nghiệp quốc tế (International Fund for Agricultural Development IFAD) thực hiện.* Đánh giá của IFAD liên quan tới Chất lượng của các quy định pháp luật được WGI sử dụng bao gồm:

- Tạo điều kiện cho phát triển dịch vụ tài chính nông thôn;
- Môi trường đầu tư cho doanh nghiệp nông thôn;
- Tiếp cận thị trường đầu vào và thị trường nông sản.

Các nội dung này được đánh giá bởi chuyên gia của IFAD tại hơn 100 quốc gia, nền kinh tế, trong đó có Việt Nam. Đánh giá được thực hiện hàng năm từ năm 2004, đến năm 2015 chuyển sang đánh giá 3 năm/lần.

(4) *Chỉ số tổng hợp về Tự do kinh tế, Index of Economic Freedom (HER) do Quỹ Heritage Foundation có trụ sở tại Mỹ thực hiện.* Chỉ số này có 10 chỉ số thành phần. Ba chỉ số thành phần được đánh giá dựa trên ý kiến chủ quan của nhân viên Quỹ Heritage và được so sánh theo thời gian là Tự do Đầu tư, Tự do Tài chính, và Quyền Sở hữu. Các chỉ số thành phần này được đánh giá trên thang điểm 100. Năm 2016, phương pháp luận cho các chỉ tiêu Quyền sở hữu đã được thay đổi và không được đưa vào WGI nữa. Như vậy, để tính toán chỉ số Chất lượng của các quy định pháp luật, hiện WGI sử dụng các chỉ số thành phần từ nguồn HER sau đây:

- Tự do đầu tư;
- Tự do tài chính. Đánh giá được thu thập hàng năm, từ năm 1995 đến nay cho khoảng 180 quốc gia, nền kinh tế, trong đó có Việt Nam.

(5) *Đánh giá về điều kiện và rủi ro kinh doanh, Global Insight Business Risk and Conditions (WMO).* Đánh giá này phản ánh đánh giá của các nhà phân tích của Global Insight về chất lượng và sự ổn định của các khía cạnh khác nhau của môi trường kinh doanh, trong đó có vấn đề về Chất lượng các quy định pháp luật. Bốn yếu tố được xem xét bao gồm:

- Hiệu quả về thuế: Hiệu quả của hệ thống thu thuế quốc gia là như thế nào. Các quy tắc có thể rõ ràng và minh bạch, nhưng liệu chúng có được thực thi một cách nhất quán hay không. Yếu tố này xem xét tính hiệu quả tương đối của hệ thống thuế đối với doanh nghiệp và cá nhân, thuế gián tiếp và trực tiếp.

- Pháp luật: Đánh giá về việc các quy định pháp luật kinh doanh cần thiết đã có hay chưa và có gì chưa có hay không. Điều này bao gồm mức độ mà pháp luật của quốc gia phù hợp và được các hệ thống pháp luật của các nước khác tôn trọng.

- Gánh nặng quy định: Khả năng có rủi ro là hoạt động kinh doanh bình thường trở nên tốn kém hơn do môi trường pháp lý. Điều này bao gồm việc tuân thủ quy định và thiếu hiệu quả về mặt quan liêu và/hoặc không minh bạch. Các gánh nặng pháp lý khác nhau giữa các ngành, vì vậy, các ngành quan trọng hơn của nền kinh tế sẽ được đánh trọng số lớn hơn.

- Sự không nhất quán về thuế: Sự không thống nhất về thuế cũng bao gồm rủi ro các khoản phạt tiền và hình phạt được áp dụng do không tuân thủ với một mã số thuế không cân xứng hoặc bị thao túng vì các mục đích chính trị. Các thông tin này được thu thập hàng năm và cập nhật trực tuyến hàng ngày từ hơn 200 quốc gia, nền kinh tế, trong đó có Việt Nam.

(6) *Đánh giá về thể chế do Chính phủ Pháp thực hiện dựa trên ý kiến của nhân viên Chính phủ Pháp tại các nước*, xây dựng thành một cơ sở dữ liệu về thể chế của các quốc gia (Institutional Profiles Database, IPD). Có thể tiếp cận dữ liệu trên trang điện tử <http://www.cepii.fr/ProfilsInstitutionnelsDatabase.htm>. Cơ sở dữ liệu này trình bày một bộ các chỉ số về đặc điểm thể chế của 100 nước phát triển và đang phát triển. Phạm vi chủ đề bao gồm một phạm vi rộng các đặc điểm thể chế này: chức năng của các thể chế chính trị, an ninh công, quản trị công, tự do hoạt động của thị trường, phối hợp các bên liên quan và tầm nhìn chiến lược của các cơ quan và các đại lý, an ninh giao dịch, các quy định của thị trường và quản trị doanh nghiệp, đối thoại xã hội, sự cởi mở của xã hội và thị trường, sự gắn kết xã hội.

Có 08 thông tin của CSDL này được WGI sử dụng cho chỉ số Chất lượng của các quy định pháp luật bao gồm:

- Mức độ dễ dàng trong việc khởi sự kinh doanh theo quy định pháp luật trong nước;

- Mức độ dễ dàng trong việc thành lập chi nhánh cho một công ty nước ngoài;

- Các chi phí hành chính;
- Trợ giá của nhà nước (cho lương thực và các mặt hàng thiết yếu khác, không kể dầu);
- Trợ giá của nhà nước đối với xăng dầu tại trạm bơm;
- Tầm quan trọng của các rào cản đối với các đối thủ cạnh tranh mới trong thị trường hàng hoá và dịch vụ trên thực tế liên quan đến quản lý hành chính (không bao gồm lĩnh vực tài chính và không tính những trở ngại nhỏ hẹp của thị trường);
- Tầm quan trọng của các rào cản đối với các đối thủ cạnh tranh mới trong thị trường hàng hoá và dịch vụ liên quan đến các thông lệ hiện có của đối thủ cạnh tranh (không bao gồm tài chính và không tính các trở ngại nhỏ hẹp của thị trường);
- Tính hiệu quả của các quy định cạnh tranh trong khu vực thị trường (không bao gồm khu vực tài chính). Nhân viên của Chính phủ Pháp ở các nước được đề nghị đánh giá theo thang điểm từ 0 đến 4, thực hiện gần như 3 năm một lần, từ năm 2006 đến nay đối với hơn 100 quốc gia, nền kinh tế, trong đó có Việt Nam.

(7) *Đánh giá Political Risk Services International Country Risk Guide (PRS) do tổ chức Political Risk Services có trụ sở đặt tại Mỹ, thực hiện.* Tổ chức này đánh giá 12 yếu tố khác nhau của môi trường chính trị và kinh doanh mà các công ty đang hoạt động trong một quốc gia. WGI sử dụng đánh giá về các vấn đề liên quan tới Đầu tư để tính toán chỉ số Chất lượng của các quy định pháp luật từ nguồn dữ liệu này. Nội dung Đầu tư được các chuyên gia của PRS đánh giá và có chuyên gia khu vực rà soát lại. Thông tin đánh giá được thực hiện hàng tháng từ năm 1984 và dữ liệu báo cáo tháng 12 hàng năm của khoảng 140 quốc gia, nền kinh tế, trong đó có Việt Nam.

(8) *Diễn đàn kinh tế thế giới (WEF) thông qua khảo sát ý kiến của các doanh nghiệp trong và ngoài nước về một loạt các vấn đề liên quan đến môi trường kinh doanh (khảo sát năng lực cạnh tranh toàn cầu).* Khảo sát có câu hỏi được WGI sử dụng tính toán chỉ số Chất lượng của các quy định pháp luật như sau: Gánh nặng của các quy định nhà nước, tác động của thuế, rào cản thương mại, cạnh tranh trong nước, chính sách chống độc quyền, các quy định về môi trường. Thông tin được thu thập từ khảo sát ý kiến doanh nghiệp hàng năm, từ năm 1996 đến nay của hơn 130 quốc gia, nền kinh tế, trong đó có Việt Nam.

(9) Chỉ số Quy định pháp luật do dự án World Justice Project Rule of Law Index (WJP) do một tổ chức phi chính phủ có trụ sở đặt tại Mỹ thực hiện. Tổ chức này xếp hạng các tiêu hợp phần về luật pháp dựa trên hơn 500 câu hỏi khảo sát. Một số nội dung khảo sát được thực hiện với các chuyên gia hàng năm; một số nội dung được thực hiện thông qua khảo sát người dân ba năm một lần. Đối với chỉ số Chất lượng của các quy định pháp luật, WGI sử dụng thông tin đánh giá về Việc thực thi các quy định pháp luật của WJP. Dữ liệu cho bản cập nhật 2017 không có sẵn nên WGI sử dụng dữ liệu từ báo cáo năm 2016 cho cả năm 2016 và 2015. Khảo sát được thực hiện tại hơn 100 quốc gia, nền kinh tế, trong đó có Việt Nam.

Chỉ số cải thiện chất lượng quy định pháp luật là một trong chỉ số quan trọng bởi chất lượng các quy định của pháp luật có tác động quan trọng đến hoạt động đổi mới sáng tạo của các đối tượng liên quan. Đây là chỉ số tổng hợp (index), giá trị của chỉ số càng cao thì điểm số và thứ hạng trong GII càng cao (thứ hạng của từng năm còn phụ thuộc vào số lượng quốc gia được đánh giá, xếp hạng của năm đó).

3. Hiện trạng điểm số và thứ hạng của Việt Nam

Theo Phụ lục IV kèm theo Nghị quyết số 19-2017/NQ-CP, Bộ Tư pháp được giao “*Chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương cải thiện chỉ số Cải thiện chất lượng các quy định của pháp luật thuộc bộ Chỉ số GII*”. Các nghị quyết của Chính phủ từ năm 2018 đến 2022 về tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, không quy định lại về Chỉ số này mà chỉ giao cho các Bộ, ngành tiếp tục triển khai thực hiện các Chỉ số đã ban hành tại Nghị quyết số 19-2017/NQ-CP.

Hiện trạng điểm số và thứ hạng của Việt Nam về Chỉ số Cải thiện chất lượng các quy định của pháp luật như sau:

| Năm | Giá trị | Điểm số | Thứ hạng |
|------------|----------------|----------------|-----------------|
| 2017 | -0.48 | 29.43 | 100 |
| 2018 | -0.45 | 32.46 | 99 |
| 2019 | -0.40 | 31.30 | 97 |
| 2020 | -0.35 | 31.60 | 99 |
| 2021 | -0.26 | 36.60 | 93 |

Chỉ số cải thiện chất lượng các quy định của pháp luật của Việt Nam có chiều hướng tăng hạng qua các năm, cho thấy nỗ lực của nhà nước Việt Nam

trong việc thúc đẩy cải cách thể chế, hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân.