

# Tóm tắt

## 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

1. 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.

2. 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)

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

**2** Website lấy ý kiến (6)

**3** Tỷ lệ VBQPPL lấy ý kiến VCCI (3)

**1** Sự cần thiết của VBQPPL (5)

**2** Hình thức lấy ý kiến (4)

**3** Tần suất, thời hạn lấy ý kiến (3)

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

**5** Cách thức tiếp thu ý kiến (4)

#### A2. Chất lượng VBQPPL (15)

**1** Tính minh bạch (4)

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

**3** Tính hợp lý (4)

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

**1** Loại thông tin cung cấp (2)

**2** Cách thức lấy thông tin (2)

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

#### B2. Tổ chức thi hành pháp luật (30)

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

**2** Hướng dẫn thi hành VBQPPL (5)

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

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

**5** Trách nhiệm giải trình (5)

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

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

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

**3** Rà soát nội dung VBQPPL (2)

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

## 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 tắt

## 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.