

Stanley L. Winer and Walter Hettich

CÁC YẾU TỐ NGOẠI LAI CÓ ẢNH HƯỞNG ĐẾN QUÁ TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH, VẤN ĐỀ HIỆU QUẢ KINH TẾ VÀ ĐỐI SÁCH VỀ MẶT ĐỊNH CHẾ

I. Giới thiệu

Tài liệu này sẽ xem xét việc áp dụng khái niệm hiệu quả kinh tế đối với các quá trình quyết định tập thể và các định chế khu vực công cộng. Chúng ta sẽ bắt đầu với Phần này nhằm đưa ra tiêu chuẩn để tham chiếu nhằm xác định việc sử dụng có hiệu quả nhất các nguồn lực. Điểm bắt đầu này sẽ là nội dung then chốt do các nhà phân tích kinh tế phân tích hiệu quả trong mối quan hệ đối với một môi trường lý tưởng. Chúng ta sẽ chứng tỏ rằng sự tồn tại của các chi phí giao dịch và quá trình quyết định tập thể cần phải có một khuôn khổ rộng lớn hơn cho việc đánh giá quá trình hoạch định chính sách và các định chế hơn là trước đây chúng đã có. Sau đó chúng ta sẽ phát triển khái niệm đối sách về mặt định chế và lập luận rằng cơ cấu quyết định tập thể và các định chế bản thân nó có thể có các đặc tính đối trọng, đã được thiết kế để giải quyết các hiệu quả tiềm năng. Điều này có ngụ ý rằng là bất kỳ sự đánh giá nào đều phải tính đến bản chất và mức độ của đối sách đó, và xem xét liệu đối sách này có được củng cố và phát triển tốt hơn như thế nào. Sau đó thì chúng ta cũng sẽ khuyến nghị một quy trình phân tích cho việc tìm kiếm các vấn đề hiệu quả kinh tế tiềm năng thông qua việc xem xét tình huống mà các nhà hoạch định chính sách lo không phải chịu chi phí cho các hành động của họ hoặc bao hàm tất cả các lợi ích mà những hành động đó tạo ra. Tài liệu này cũng xác định các ví dụ về các yếu tố ngoại lai có ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách công cộng trên 3 lĩnh vực: sự lựa chọn của cử tri cá nhân, người đại diện được bầu ra trong cơ quan lập pháp, người đại diện trong cơ quan hành chính. Trong mỗi trường hợp thì chúng ta sẽ miêu tả bản chất của vấn đề và chỉ ra các yếu tố đối trọng, sau đó chúng ta sẽ tiến hành thảo luận cụ thể về nội dung thực tế thông qua việc liên hệ với 3 sáng kiến chính sách và tổ chức lớn hiện đang được tiến hành tại Canada. Mỗi vấn đề này cũng được đánh giá trong khuôn khổ đã phát triển và tạo ra ở phần trên và được xem xét như là đối sách có khả năng xảy ra đối với các yếu tố ngoại lai trong quá trình hoạch định chính sách trong chu trình chính trị ở Canada. Phần kết luận ngắn gọn sẽ kết luận là tài liệu này bằng việc đưa ra một số bài học chung cho việc xem xét tính hiệu quả từ bước tiếp cận này.

II. Xác định một tiêu chuẩn cho việc tham chiếu

Khái niệm về tính hiệu quả như đang được sử dụng trong văn học kinh tế đã đưa ra một chuẩn mực cho việc tham chiếu như là một thế giới giả định

khi mà tất cả các nguồn lực được sử dụng một cách hiệu quả nhất. Việc phân bổ được xem xét sẽ được coi là không hiệu quả nếu như chúng bắt đầu từ môi trường lý tưởng này. Một số vấn đề về mặt khái niệm cũng cần phải được khắc phục khi chúng ta cố gắng xác định một môi trường tham chiếu lý tưởng. Chúng ta bắt đầu minh hoạ theo 2 cách. Thứ nhất, chúng ta điều tra để xem xét khái niệm của một chuẩn mực tham chiếu nếu như các chi phí về mặt giao dịch được đưa vào phân tích như là một yếu tố rõ rệt. Thứ hai, chúng ta sẽ xem xét những vấn đề về mặt định nghĩa mà xuất hiện khi quá trình hoạch định chính sách về mặt chính trị trở thành một bộ phận quan trọng trong khuôn khổ về mặt lý thuyết. Phần lớn việc phân tích kinh tế truyền thống đều dựa vào để đưa ra một giải pháp tham chiếu lý tưởng. Trong một bài báo gần đây thì Keith Acheson và Stephen Ferris (1991:46) phác hoạ bản chất của thế giới này như sau:

**...Giả định rằng các cơ chế tồn tại đưa ra tất cả các thông tin mà không mất bất kỳ chi phí nào về các nguồn lực hiện có đối với tất cả mọi cá nhân. Mọi lời hứa đều được thực hiện mà không mất một chi phí nào đối với hàng hoá công cộng, thì nguyên tắc nhất, trí tuyệt đối thống trị. Nhưng trong quan hệ phức tạp thì không tốn chi phí gì để tiến hành và cưỡng chế. Không có tổn kém gì trong việc giải quyết những tranh chấp đối với tiền thuê. Trong thế giới này, việc phân bổ tối ưu nguồn lực sẽ được tạo ra từ hợp đồng và sự trao đổi.*

Việc một số sự phản ánh sẽ chỉ ra vấn đề nảy sinh ở đây xuất phát từ việc thông qua một tiêu chuẩn được xác định trong hình thức này. Trên thực tế, việc này là rất khó khăn để có thông tin thích hợp và cưỡng chế thi hành thoả thuận về pháp lý, trong khi lựa chọn công cộng được dựa trên quy tắc là đa số, chứ không phải đa số tuyệt đối. Nếu đi lệch hướng khỏi thế giới này dường như là không hiệu quả, thì những chi phí đi kèm với việc thu thập thông tin, soạn thảo, cưỡng chế hợp đồng và quy trình hạch định đưa ra những quyết định tập thể thì phải được xem xét để được coi như là sự sử dụng không thích hợp đối với những nguồn lực kinh tế. Mặt khác, nếu những chi phí của các giao dịch này được coi như là yếu tố cần thiết cho khuôn khổ phân tích thì việc xem xét này cũng phải được nhấn mạnh và thay đổi. Việc phân tích này cũng phải tập trung vào xem xét là liệu chi phí có được giảm thiểu hoá không trong hoàn cảnh cụ thể, và liệu định chế và chính sách hiện hành có phải là đối sách hợp lý không cho sự tồn tại của chúng.

Acheson và Ferris (1991:54) cũng chỉ ra một số ý nghĩa đối với việc phân tích hiệu quả của công việc lý thuyết, cùng với quyền về tài sản thông thường và chi phí giao dịch trong tiêu chuẩn tham chiếu:

Việc phân tích quyền sở hữu thông thường phát hiện cho thấy là việc cạnh tranh có thể thái quá, cũng có thể là tồi tệ và cần kiểm soát về mặt xã hội. Điều này minh chứng cho những lý do về mặt hiệu quả trong quá trình hoạch định chính sách về mặt chính trị với nguyên tắc đa số phiếu tương đối và những kế hoạch bỏ phiếu không theo quy tắc đa số phiếu tuyệt đối, chúng làm cho những tổ chức công nghiệp gặp khó khăn hơn. Nhưng nguyên tắc rộng rãi hơn yêu cầu nhiều kiến thức về hình mẫu cạnh tranh hoàn hảo và sự độc quyền đơn giản cũng tạo ra một khả năng về việc phòng vệ hiệu quả cho sự tham gia của chính phủ trong nền kinh tế.

Mặc dù những bài học này là kết quả lô gíc của sự điều tra về mặt lý thuyết nhưng chúng cũng vẫn có một số trở ngại như sau:

Các quy định của chính phủ cần phải có hiệu quả, và việc tìm kiếm tiền thuê là một chi phí không thể tránh khỏi trong một hình thái hiệu quả nhất cho việc đưa ra quyết định chính trị. Việc cạnh tranh cần phải được kiểm soát và định hướng, các tòa án cũng phải năng động trong việc phân bổ các nguồn lực và thay thế các cơ chế thị trường cho những lý do hiệu quả thì không phải là một bức thông điệp cụ thể đối với những nhà kinh tế truyền thống...

Việc miễn cưỡng chấp nhận ý nghĩa đầy đủ của chuẩn mực rộng rãi hơn có thể giúp chúng ta giải thích tại sao việc so sánh với một thế giới không thực trong nhiều công trình nghiên cứu kinh tế tiếp tục đóng vai trò quan trọng.

Trong khi những lý thuyết về chi phí giao dịch chỉ ra rằng sự cần thiết đối với các định chế của chính phủ thì nó cũng tập trung chủ yếu vào những hợp đồng tư nhân và thị trường tư nhân mà không theo đuổi các khía cạnh của khu vực công cộng về mặt chi tiết. Một truong phái riêng biệt cũng đã được phát triển để giải quyết những vấn đề về mặt lý thuyết nảy sinh khi sự lựa chọn chính trị đóng một vai trò quan trọng trong việc quyết định các hình mẫu kinh tế.

Vấn đề ở đây mà có nhiều mối quan tâm đối với những người phân tích lựa chọn công cộng là liệu những định chế chiếm đa số có thể tạo ra kết quả cân bằng, ổn định, và liệu kết quả đó có được phân bổ theo đường Pareto, khi những sự thay đổi có khả năng xảy ra và làm gia tăng phúc lợi công cộng ít nhất là của một cá nhân mà không làm giảm phúc lợi của người khác đã được thực hiện. Nếu như điều này có thể được chứng minh thì ít ra trong điều kiện lý tưởng thì rõ ràng là liệu một chuẩn mực tham chiếu về mặt kinh tế có thể được xác định đối với các trường hợp, bao gồm cả định chế về mặt chính trị.

Công trình nghiên cứu gần đây của Peter Coughlin và những người khác đã chứng tỏ rằng việc cạnh tranh chính trị trên thực tế có thể dẫn đến kết quả cân bằng ổn định và hiệu quả. Điều này sẽ trở nên thực tế chừng nào những cử tri có sự lựa chọn xác suất và những ứng cử viên tối đa hoá số đông có kỳ vọng và việc bỏ phiếu có kỳ vọng, trong khi vẫn không chắc chắn là liệu những cử tri có đến phòng bỏ phiếu hay không. Kết quả về mặt lý thuyết xuất phát từ hình mẫu bỏ phiếu xác suất phù hợp với một mức độ của quá trình chính trị trong hệ thống chính trị có cạnh tranh khi mà việc tham gia vào những đảng mới là ddều có thể, và những ứng cử viên yêu cầu những đảng hiện có tiếp tục tìm kiếm những diễn đàn mới mà có thể đảm bảo sự thành công của cuộc bầu cử thì vẫn còn có những sức ép mạnh mẽ để đưa ra chính sách hiệu quả cho cử tri. Chừng nào tính không hiệu quả vẫn tồn tại thì vẫn có là một số đảng đưa ra lời hứa đầy tin cậy là nâng cao được hiệu quả Pareto, do vậy nắm bắt được sự hậu thuẫn của những cử tri, người chủ yếu quan tâm đến lợi ích riêng của mình, bất kể đảng nào hay nhà chính trị nào thoả mãn họ. Điều này có nghĩa là sức ép về mặt chính trị cạnh tranh sẽ thúc đẩy xã hội đến sự phân bổ công bằng có hiệu quả nguồn lực của mình. Trong một môi trường như vậy, thì các định chế về mặt chính trị và các chính sách của chính phủ sẽ phải có sự đề xuất hợp lý từ những góc độ kinh tế được xác định hẹp và sự phân tích về mặt hệ thống mà có thể tạo sự thất bại trong thị trường chính trị để trở thành một công việc phân tích thích hợp.

III. Đánh giá đối sách về mặt định chế

Việc trích dẫn ở trên đây đã gợi ý rằng các chính sách của chính phủ, như là các quy định có thể đóng một vai trò trong một nền kinh tế với các chi phí giao dịch, thậm chí ngay cả khi có sự cạnh tranh cao trong khu vực tư nhân và khu vực công cộng. Sự phân tích hiệu quả dựa trên một tiêu chuẩn tham chiếu được mở rộng đó đó đã công nhận rằng các chính sách và định chế cộng đồng được quan sát trong thế giới thực chính là đối sách đối với những vấn đề phân bổ thực tế, và rằng những chính sách và định chế này trên thực tế là đối sách có hiệu quả. Để đánh giá tình hiệu quả thì chúng ta phải xác định những vấn đề bên tổng và hỏi rằng liệu những chính sách hoặc thoả thuận hay định chế khác có thể tạo ra cách thức tốt hơn trong việc giải quyết những vấn đề này hay không. Sẽ rất là hữu hiệu nếu như chúng ta đưa ra một ví dụ về bước tiếp cận này khác với sự phân tích truyền thống trước đây như thế nào dựa trên chuẩn mực về thế giới không thực. Trong một thế giới không có chi phí giao dịch thì tiền lương tối thiểu là sự can thiệp của chính phủ làm cản trở có hiệu quả trên thị trường lao động. Chúng đã được loại ra khỏi cơ sở này trong nhiều giáo trình xử lý về vấn đề kinh tế học vi mô mặc dù chúng tồn tại trên thế giới thực tế. Tuy nhiên điều này cũng có thể được chỉ ra (Ferris 1982) rằng thông tin bất cân xứng và đất đỏ trên thị trường lao động có thể tạo ra

hành động tập thể và tiền lương tối thiểu có thể tạo ra một sự phản ứng thích hợp cho vấn đề này. Để hoàn thành thành công trình nghiên cứu này thì người ta đã tiến hành bước tiếp theo, liệu một chính sách tiền lương như vậy có phải là sự lựa chọn tốt nhất trong các công cụ chính sách sẵn có.

Như chúng ta đã lập luận ở trên, trong một hệ thống chính trị cạnh tranh, thì có sức ép mạnh mẽ đối với những nhà hoạch định chính sách nhằm đưa ra những đối sách có hiệu quả (Becker 1983) có thể bao gồm cả tiền lương tối thiểu. Donald Wittman (1989) đã nhấn mạnh điểm này và duy trì rằng nhiều sự lập luận chứng tỏ là các thị trường kinh tế hoạt động có hiệu quả có thể được áp dụng tương tự cho những thị trường chính trị. Công trình nghiên cứu của ông ta rất có hiệu quả trong việc chỉ ra rằng sự đa dạng trong sự phản ứng mà có thể có trong các định chế chính trị sẵn có và có thể phản ứng lại đối với những yếu tố tạo ra sự thất bại trên thị trường chính trị. Trong khi bước tiếp cận này được đưa ra trong tài liệu này công nhận sự tồn tại và vai trò của sức ép cạnh tranh thì nó vẫn dựa trên một thái độ ở chừng mực nào đó là rất thận trọng. Chúng ta cũng hỏi rằng những giả định mà kết quả quan sát phải luôn luôn là kết quả công bằng của quá trình cạnh tranh mà hoạt động một cách hoàn hảo trong môi trường kinh tế cũng như chính trị. Tìm kiếm những đối sách thích hợp dường như là một quá trình tiếp tục và không hoàn hảo với các điều kiện và môi trường luôn thay đổi, cho phép sự phát triển liên tục. Trong thế giới như vậy, vẫn có cơ sở cho việc tìm kiếm chính sách để tạo ra thông tin hữu hiệu và gợi ý sự thay đổi để cải thiện định chế đang tồn tại.

Trong sự phân tích có tính đến đối sách hệ thống thì điều quan trọng là phải tập trung vào những sự thay đổi nhất quán với sự dàn xếp chính trị cơ bản và những đặc tính về mặt định chế rộng rãi của xã hội. Điều khó khăn cho nhà phân tích muốn đưa ra những cải tiến là nằm trong việc đưa ra đánh giá là đặc trưng nào có thể chấp nhận được, và những định chế hay thoả thuận nào được xác định là những đối tượng phải thay đổi. Rõ ràng là việc loại bỏ những quyền của người công dân trong việc bầu cử có định kỳ không phải là khuyến nghị nhận được hậu thuẫn lớn đối với bất kỳ nhà phân tích chính sách nhạy cảm nào. Nhưng khi luật lệ hiện hành quy định việc quảng cáo trong quá trình vận động bầu cử hay nguyên tắc cơ bản đối với cơ sở ban đầu trong việc thuê dịch vụ công cộng? Bản chất của vấn đề là khá gần gũi với các nhà kinh tế, những người sử dụng khá thường xuyên và hệ thống trong tính đa dạng rộng rãi về hình mẫu cân bằng bộ phận trong việc tìm kiếm cho một thị trường tư nhân, và những người nhận thức rằng thậm chí những hình mẫu này dựa trên khái niệm cân bằng chung là phải tuân theo những giả định hạn chế như là sự tồn tại của quyền sở hữu được xác định rõ.

IV. Những yếu tố ngoại lai có ảnh hưởng đối với quá trình hoạch định chính sách

Như một nguyên tắc chung, tính không hiệu quả trong việc phân bổ các nguồn lực này sinh bất kỳ khi nào chúng ta có yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách, tức là khi mà những người hoạch định chính không tính đến các chi phí và lợi ích liên quan đến xã hội trong việc quyết định các lựa chọn phân bổ. Trên thị trường tư nhân, những quyết định tối đa hoá lợi ích tư nhân sẽ được nội hoá đầy đủ các chi phí của xã hội và lợi ích cũng như những quyền sở hữu tài sản được xác định cụ thể và có thể được cưỡng chế thi hành với một chi phí hợp lý (Coase 1960). Tương tự như vậy, có tính hiệu quả trong kinh tế chính trị mà không có trong đường Pareto. Các lợi ích cụ thể mà có thể thuyết phục các đảng phái chính trị thực hiện chính sách mà tạo thuận lợi cho những nhóm người được xác định trước và rất nhỏ, và tạo thiệt thòi cho công chúng nói chung bằng việc tạo ra những nguồn lực vận động để đánh đổi lấy những chính sách có lợi hơn, hoặc tiết lộ thông tin bất cân xứng. Các đảng phái chính trị có thể chiến thắng trong việc vận động bầu cử trong trường hợp này mặc dù tính kém hiệu quả của các chính sách cũng được đưa ra, bởi vì tính hiệu quả của quản cáo không thật đã cho phép họ có nhiều phiếu bầu bất chấp cả những tác động bất lợi do đề xuất của họ gây ra đối với những người cử tri.

Liệu những yếu tố ngoại lai trong việc thu thập thông tin và sự mất cân xứng đi cùng với nó trong hiệu quả của chính sách có đưa ra một cơ sở hợp lý về mặt hiệu quả cho các quy định trong quá trình quảng cáo vận động bầu cử như Ronald Coase (1977) và những người khác đã gợi ý hay không? Các chính sách mà đã được đề nghị trong bối cảnh này bao gồm cả việc yêu cầu công khai hoá thông tin liên quan đến mức độ đóng góp và việc xác định những nhà đóng góp, việc hạn chế trong mức đóng góp cũng như khả năng thu hút chúng; các quy tắc liên quan đến ai là không có thể tham gia vào và đóng góp cho cuộc vận động quản cáo chính trị; và những quy tắc hạn chế trong khuôn khổ thời gian và phân bổ quảng cáo chính trị.

Những người ủng hộ chính sách hạn chế lập luận rằng quy tắc này có thể nâng cáo phân bổ trong những trường hợp khi có quảng cáo gian dối phát huy hiệu quả bằng việc tạo ra cho người cử tri dễ dàng hơn trong việc phân biệt hàng hoá tốt xấu, và hạn chế những người với nguồn lực nhằm vượt qua cuộc vận động quảng cáo, và có ảnh hưởng không thích hợp đối với kết quả chính trị nhằm có số lượng cử tri cho họ. Hơn nữa, quy tắc này có thể củng cố lòng tin công chúng vào hệ thống bầu cử về mặt tổng thể bằng việc phản ứng đối với khái niệm bất bình đẳng trong phúc lợi đã dẫn đến sự bất bình đẳng đối với sự ảnh hưởng có hiệu quả nếu nó hỗ trợ

làm công bằng các nguồn lực vận động bầu cử đối với tất cả các nhóm đối lập được tổ chức lại một cách chính thức.

Như chúng ta đã xem xét phần trên, việc phân tích hiệu quả trong sự tồn tại của các chi phí giao dịch và những định chế chính trị phải tính đến khả năng về sự phản ứng của các nhóm cá nhân đang tồn tại, các chính sách công cộng và các định chế chính trị là đối sách, và có thể là một đối sách thích hợp đối với các vấn đề về phân bổ do các yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách gây ra. Trước khi công nhận nhu cầu cho việc cải tổ các quy định chi phối cuộc bầu cử, do vậy cũng ta phải đánh giá những đối sách hiện hành đối với vấn đề thông tin đã được chỉ ra ở trên.

Khi cử tri ý thức được về sự thờ ơ của bản thân họ, các nhà chính trị có thể tình nguyện đưa ra ý tưởng nhằm giúp đỡ cử tri có những quyết định về mặt kinh tế đối với chi phí trong việc thu thập thông tin đối với cơ sở chính sách (Downs, 1957). Tạo ra một uy tín đối với sự trung thực cũng sẽ cho phép các nhà chính trị chiến thắng trong cuộc vận động bầu cử như là uy tín cho phép công ty tư nhân có lợi nhuận to lớn khi nhà tiêu dùng không dễ dàng điều tra chất lượng hàng hoá khi mua chúng. Hơn nữa, cử tri cũng có thể không muốn hoặc không thích đưa ra việc quảng cáo nếu họ nghi ngờ rằng việc quảng cáo này chỉ phản ánh thông tin thiên lệch do có sự bất cân xứng trong phúc lợi xã hội. Trong khi phản ứng của khu vực tư nhân đối với các nhà chính trị của cử tri sẽ làm giảm sự thờ ơ cơ bản và những vấn đề đi cùng với chúng thì họ không thể đưa ra đối sách đầy đủ. Do vậy cần phải có hành động của chính phủ, và điều này được đưa ra trong một lịch sử lâu dài đối với việc hạn chế về mặt luật pháp trong việc tài trợ cho bầu cử và quảng cáo mà đã được xem xét bởi Khayyam Paltiel (1979).

Trước khi chấp nhận bất cứ lập luận nào cho việc hạn chế tài trợ cho bầu cử và quảng cáo thì người ta có thể muốn điều tra về các động cơ mà những người điều khiển và quy định bước tiếp cận vào mạng thông tin đại chúng trong quá trình bầu cử, và với vai trò của tự do báo chí. Điều quan trọng phải chú ý ở đây là những nhà chính trị, người quy định cuộc cạnh tranh trên thị trường chính trị không nhất thiết phải tính đến những hậu quả về mặt xã hội toàn diện đối với những hành động của chính bản thân họ. Như Paltiel (1979) và Filip Palda (1992) và những người khác đã lập luận rằng những nhà chính trị không trung thực có thể cũng muốn đưa ra hạn chế pháp lý cho việc chi tiêu bầu cử bằng việc ủng hộ hoặc những nhóm lợi ích đặc biệt cơ bản là do những hạn chế này đã giúp người ta tạo ra sự cạnh tranh về mặt chính trị. Liệu việc làm giảm thiểu những cạnh tranh chính trị cuối cùng có tạo ra trong chính sách kém hiệu quả hơn đã được thông qua là không có những lợi ích trung gian đối với

những người có mục đích là chủ yếu phải chiến thắng trong cuộc cạnh tranh quyền lực.

Trong khi bất kỳ đề nghị nào đối với việc can thiệp của công chúng đã phải đương đầu đối với vấn đề về động cơ cá nhân thì một số ít những người xem xét bản chất của quyền lợi cá nhân của các nhà chính trị bản thân nó đã là những lý do đầy đủ cho việc đẩy mạnh những lợi ích của những hành động quản lý hoặc dịch vụ công cộng khác. Tuy nhiên cũng có thể có những nguy hiểm đặc biệt xuất hiện từ việc can thiệp trong thị trường chính trị mà không có những người đồng cấp trong thị trường chính trị. Albert Breton và Ronald Wintrobe (1992) đã đề nghị 2 lý do tại sao mà có thể kém thông minh khi cho phép những quy định công cộng đối với việc quảng cáo chính trị của những nhóm phi đảng tham chí nếu một trường hợp cơ bản nhất đối với quy định này cso thể đã được đưa ra. Trong trường hợp thứ nhất thì việc cạnh tranh trong ý tưởng chính trị là trong nhiều trường hợp chỉ là một hình thức cạnh tranh sẵn có đối với nhóm ủng hộ phi quản lý. Điều này là đối lập với thị trường tư nhân khi có quy định về quảng cáo thương mại, ví dụ như là để đảm bảo sự an toàn của sản phẩm thì vẫn tạo ra cho công ty các loại công cụ họ có thể cạnh tranh về chất lượng và giá. Hơn nữa nếu có những sự hạn chế đối với quảng cáo chính trị làm giảm thiểu cạnh tranh chính trị thì chúng ta có thể đi đến một chính phủ mà có nỗ lực đưa ra những hạn chế cho việc cạnh tranh đối với các thị trường quan trọng, kể cả hệ thống tư pháp và những phwong tiện thông tin đại chúng. Có thể những nguy hiểm đặc biệt này tồn tại trong việc quy định tự do ngôn luận giải thích là tại sao những hạn chế này đối với quảng cáo chính trị bởi những nhóm tư nhân lợi ích phi đảng là thường không được chấp thuận bởi các toà án như là phi tổ chức, như năm 1993 Toà án tối cao Alberta trong vụ Somerville và Canada, hay 1976 Toà án tối cao Mỹ trong vụ Buckley và Valeo.

Có thể là những việc can thiệp mới đây mà vẫn chưa được xem xét sẽ làm cải thiện vấn đề này trên cả những đối sách tư nhân và định chế hiện đang tồn tại. Tuy nhiên, điều có thể xuất hiện trong giai đoạn đầu tiên là sự can thiệp của công chúng hơn nữa để quy định cho việc tài trợ cho vận động tranh cử và quảng cáo đã trở thành việc thanh tra, giám sát thận trọng hơn nhưng không mang tính quyết định. Bài học chung ở đây là việc xác định yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách trong chu trình chính trị bản thân nó là không đủ để biện minh cho những hành động công chúng mới. Nó phải được chứng tỏ rằng việc can thiệp đưa ra ở đây là tạo ra điểm lành hơn là điểm gở.

Các nhà lập pháp và chủ nghĩa phổ thông

Chính phủ đại diện có thể đưa ra các yếu tố ngoại lai có ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách có ý nghĩa lớn trong việc lập pháp. Các

thành viên của cơ quan lập pháp được lựa chọn không hạn chế về mặt địa lý để tiến hành bầu cử hoặc ngồi trong cơ quan thì họ đã ủng hộ cho các dự án công cộng hoặc những chương trình công cộng mà đem lại lợi ích chủ yếu cho người lập pháp. Việc kết nối không thích ứng giữa việc nộp thuế và lợi ích trong quá trình quyết định. Cơ sở đánh thuế dựa trên những người lập pháp mà quyền lực của họ vượt qua đơn vị bầu cử cá nhân kể cả các thành viên của một đảng. Tuy nhiên, những thành viên cá nhân này chỉ xem xét thuế mà đã được trả bởi cơ quan lập pháp trong việc quyết định cỡ và loại chương trình chi tiêu phần lớn là có lợi ích cho đơn vị bầu cử của họ. Và do vậy thì những cơ quan lập pháp có xu hướng thông qua các ngân sách lớn.

Những ý nghĩa của việc đa dạng giữa chi phí và lợi ích có thể được minh họa với một biểu đồ đơn giản được vẽ cho một trong những khu vực điển hình (Inman và Fitts, 1990). Những mức độ khác nhau của việc chi tiêu cho dự án được chỉ ra trên trục chiều ngang, trục chiều đứng đo chi phí cận biên đối với một nhà lập pháp (sự thay đổi đối với tổng lợi ích và tổng chi phí được nhận định bởi những người lập pháp) của sự gia tăng nhỏ trong mô hình dự án. Điều này cũng giả định rằng đường lợi ích cận biên trượt theo hướng đi xuống do chúng đã làm giảm thiểu những lợi nhuận cận biên đối với việc tiêu dùng sản phẩm công cộng. Nói một cách đơn giản là những chi phí thuế cận biên đã được tính đến giả định là không đổi. Trong Hình 1 hàm thuế cận biên phản ánh thị phần chi phí cho khu vực được đưa ra bởi đường MC, trong khi đường thuế cận biên lớn hơn được ra bởi đường MSC là những chi phí xã hội cận biên, và những chi phí cận biên này đều do những người trả thuế chịu. Người lập pháp đã lựa chọn kết quả dự án tổng thể được chỉ ra là phần liên quan giữa các khu vực về đường lợi ích cận biên với đường thuế cận biên thấp MC. Mặt khác, một người hoạch định chính sách có thể tính đến tất cả các chi phí, cũng có thể đưa ra ngân sách của mình khi mà đường lợi ích cận biên cắt hàm chi phí cận biên lớn hơn. Do một khuôn khổ hình mẫu đơn giản của chúng ta thì tính không hiệu quả có thể được đo bởi khu vực giữa B và C.

Như chúng ta đã lập luận trên đây, sự yếu kém trong thị trường chính trị cũng tạo ra sự điều chỉnh về mặt định chế. Trong trường hợp này thì đối sách như vậy có thể giải quyết được vấn đề phụ trội mà ảnh hưởng đến cơ quan dân chủ. Như là Robert Inman và Micheal Fitts (1990:82) gần đây đã phản ánh: "phần lớn cơ quan lập pháp không bị hạn chế bởi bất kỳ quy tắc chính thức hay không chính thức nào về xử sự thì có xu hướng làm mất ổn định". Kết luận này xuất phát từ sự nghiên cứu lý thuyết của Kenneth Arrow (1951) và Richard McKelvey (1976) chỉ ra rằng việc hoạch định chính sách bởi đa số tuyệt đối nói chung là không tạo ra một kết quả ổn định nếu lựa chọn đã được đưa ra cùng với nhiều thiên hướng khác nhau, và điều này có thể tạo ra việc lựa chọn chính sách làm kém đi

đối với sự lựa chọn không được chấp thuận từ quan điểm của các nhà lập pháp.

Barry Weingast (1979) đã gợi ý rằng việc hoạch định chính sách theo một quy phạm chủ nghĩa phổ thông là có thể như là một đối sách cho vấn đề này. Theo đó, mỗi nhà lập pháp sẽ thoả thuận ủng hộ cho sự phân bổ mà bất kỳ thành viên nào khác trong cơ quan lập pháp đều mong muốn. Nếu mà ai đó hoạt động theo thiên hướng này thì sẽ tạo ra sự cân bằng chính sách ổn định. Trong thực tế thì việc liên minh của những người này được hình thành để đảm bảo các thành viên trong cơ quan lập pháp có một chính sách tốt nhất với việc được xác định tốt nhất như là điều kiện tiên quyết cho việc tham gia liên minh.

Trong khi chủ nghĩa phổ thông có thể được xem xét như là đối sách cho vấn đề ổn định cùng với quy tắc đa số thì nó cũng không giải quyết được tính không hiệu quả do những yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến quy trình hoạch định chính sách trong cơ quan lập pháp gây ra.

Hơn nữa, việc thất bại do những yếu tố ngoại lai này gây ra cũng rất là lớn để làm cho những cử tri ý thức đầy đủ được ý nghĩa của chủ nghĩa phổ thông. Nếu điều này xảy ra thì cử tri với tư cách là một nhóm trong xã hội có thể có thiên hướng tiến hành mà không cần có dịch vụ được cung cấp bởi liên minh, hơn là việc gánh vác những tổn thất do chúng gây ra. Khả năng này được minh hoạ bằng Hình 1 nơi mà khu vực A (sự thặng dư do việc phân bổ hàng hoá) là nhỏ hơn sự kết hợp khu vực B và C (sự thất bại từ việc sản xuất $G1$ hơn là G^*). Nhằm tránh tình hình có khả năng dẫn đến sự sụp đổ của liên minh về mặt tổng thể, thì có những hình thức khác hay hạn chế khác được đặt ra đối với quy trình hoạch định chính sách. Do vậy có quan lập pháp có thể thông qua những định chế hoặc quy tắc nội tại mà hạn chế những tổn thất có thể xảy ra do việc có những lợi ích rỗng thái quá. Hơn nữa, thì những hạn chế thêm đối với những kết quả có thể được áp đặt bởi những yếu tố trong hệ thống chính trị như quy tắc lãnh đạo của đảng, sự lãnh đạo của Nhà nước. (Một giải pháp có khả năng xảy ra cùng với chủ nghĩa phổ thông hạn chế được minh hoạ bằng $G2$ ở Hình 1).

Inman và Fitts (1990) chỉ ra một số hạn chế hoạt động trong hệ thống quốc hội của Mỹ mà vượt quá chủ nghĩa phổ thông đơn giản. Chúng bao gồm cả những quyền lực được trao cho những uỷ ban thích hợp, ghế trong uỷ ban, đảng phái đại diện từ các phần của đất nước, các nguyên tắc mạnh mẽ trong đảng, và sự ảnh hưởng của người chủ toạ thì cũng có thể thực hiện quyền phủ quyết một các thành công và chương trình nghị sự tạo ra một quyền lực. Trong mỗi trường hợp thì quyền lực được đưa ra đối với thành viên của đảng phái chính trị, những người mà sự tính toán của họ đều dựa trên một quan điểm rộng về chi phí và lợi ích. Một tác động

tương tự cũng có thể đạt được thông qua cơ chế lập pháp được thành lập với mục tiêu tổng thể đối với quá trình lập ngân sách ở Mỹ.

Wittman (1989) lập luận rằng các nhóm gây sức ép bởi các cử tri cũng có thể giúp đỡ làm giảm thiểu những yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến quá trình hoạch định pháp luật. Nhiều nhóm đảng phái cũng có thể đưa ra nguồn lực cho các nhà chính trị ở trong trong phạm vi vùng hoặc quốc gia và cũng có thể thông qua một quan điểm tương đồng trong việc đánh giá tác động về mặt lập pháp. Hơn nữa, cử tri mà bị vận động hậu trường trực tiếp bởi những nhóm lợi ích rộng lớn cũng có thể thực hiện những ý nghĩa rộng lớn hơn đối với những hành động lập pháp hạn hẹp và có thể đưa ra những sự lựa chọn bầu cử một cách thích đáng.

Xu hướng thông qua một ngân sách thái quá được miêu tả tại quốc hội Mỹ cũng có thể hoạt động trong trường hợp quốc hội Canada và trong những cơ quan lập pháp ở bang, mặc dù sự phản ứng về mặt định chế hay cơ chế cụ thể tạo ra trong một chế độ ngân sách hạn hẹp cũng khác hẳn bởi truyền thống chính trị khác ở Canada. Những đảng phái chính trị ở quốc gia hoặc bang thường xem xét chúng trong lợi ích tổng thể của họ để đánh giá những kết quả về mặt chính sách đối với cơ chế lập pháp một cách tổng thể hơn trong một quốc hội đơn lẻ và ảnh hưởng một cách hạn chế đối với sự lựa chọn ngân sách. Điều này quan trọng hơn ở Canada là đối với Mỹ do quy tắc của đảng đóng một vai trò cực kỳ quan trọng trong quốc hội khi mà sự mất mát của chính phủ đối với một phần lớn trong hệ thống lập pháp sẽ tạo ra cuộc bầu cử mới. Hơn nữa, thì những yếu tố về mặt định chế cũng không có người đồng cấp trong hệ thống Mỹ như học thuyết về bí mật ngân sách làm củng cố những khía cạnh lập luận của Bộ trưởng tài chính, người chịu trách nhiệm trwoocs thủ tướng về nhiệm vụ duy trì nhu cầu của các Bộ trưởng khác phù hợp với nguồn lực thu thuế sẵn có (Breton 1991a, 1991b). Như ở nước Mỹ, thì xu hướng dẫn đến một ngân sách thái quá sẽ kết thúc khi nó vượt qua hoàn toàn ở Canada nếu nhà hoạch định chính sách đơn lẻ bị ép buộc thông qua quan điểm rằng có sự phù hợp thích hợp giữa chi phí và lợi ích của chương trình công cộng mà họ đưa ra. Mặc dù như vậy, thì xu hướng này cũng có thể đưa duy trì trong mức độ nếu mà quá trình hoạch định chính sách như một tổng thể được kiểm soát theo một cách thích hợp.

Sự lựa chọn hành chính

Chế độ hành chính là một thành tố quan trọng trong khu vực chính trị. Các nhà chính trị cần có một cấu trúc hành chính để phát triển và thực hiện chính sách của mình. Mối quan hệ của chúng với những người có trách nhiệm phụ trách cơ quan tạo ra sự lựa chọn đa dạng, làm tạo ra những yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách.

William Niskanen (1971) là một trong những người đầu tiên tập trung vào mối quan hệ này. Ông ta đã chỉ ra rằng mối quan hệ qua lại về một mặt nào đó thì phân bổ đối với cơ quan hành chính những thẩm quyền hoạch định chính sách, hoặc không có gì đưa ra trong việc lập luận tranh giành với những người tài trợ cho các đảng phái chính trị của họ. Kết quả là để có một phạm vi tự do đối với những nỗ lực nhằm tối đa hoá ngân sách của mình với một mức độ kết quả vượt quá, mà đối với những nền công nghiệp tư nhân có thể tạo ra trong hoàn cảnh tương tự.

Mặc dù ông ta không nhấn mạnh gì trong tác phẩm nổi tiếng của mình, Niskanen đã ý thức được rằng việc giành những mối quan hệ nằm ẩn chứa trong khuôn khổ chính trị rộng lớn hơn là có thể hạn chế một cách mạnh mẽ thẩm quyền của cơ quan hành chính. Điều này sẽ rõ ràng hơn trong lập luận của mình về mối quan hệ tương tác của cơ quan hành chính và cơ quan lập pháp trong uỷ ban xem xét thuộc cơ quan lập pháp. Trong quá trình phân tích này thì người có nhu cầu cao trong uỷ ban giám sát là một lực lượng chi phối trong việc xác định kết quả, mặc dù họ có thể cùng với cơ quan hành chính đạt được mục đích thống nhất.

Công trình của Niskanen đã đưa ra điểm khởi đầu cho những lập luận rộng lớn hơn về cơ quan hành pháp (được xem xét trong Cheson 1986). Điều này cũng được minh hoạ ở đây vì nó là những điểm khởi đầu và là dấu ấn cho hai nguồn lực cốt lõi về yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách. Một mặt, những cơ quan hành pháp cũng có thể đi theo chương trình riêng của mình mà hoàn toàn khác với những nhà chính trị. Mặt khác, thì họ cũng phải tuân theo chức năng trong bối cảnh chính trị tạo ra động cơ và xác định các hạn chế chính sách. Một công trình nghiên cứu ở đây đối với việc sử dụng hình mẫu lợi ích chi phí trong cơ quan vận tải Canada đã được tiến hành một vài năm trước đây bởi nhiều tác giả (Hettich 1983), minh hoạ những áp lực này. Vấn đề chính sách liên quan đến việc phê duyệt hệ thống cất cánh và hạ cánh STOL cho vùng Toronto, Montreal, Ottawa, với cơ quan vận tải Canada đã ủng hộ quyết định quản lý một cách tích cực trong khi những nhóm lợi ích khác yêu cầu phải có kết quả tiêu cực hơn.

Cả hai phía đều cố gắng để minh hoạ cho quan điểm của mình với việc phân tích lợi ích chi phí. Trong khi việc phân tích này được minh hoạ bởi tư vấn cho một bên đối lập theo những nguyên tắc được thiết lập trong sách lý luận kinh tế, đối với những trường hợp nghiên cứu như vậy thì bên kia cơ quan vận tải Canada đã trình với những khía cạnh khác hẳn với những thông lệ kinh tế được chấp nhận. Những chi phí kinh tế đo lường tập trung chỉ vào những hạng mục được thiết lập đối với trách nhiệm ngân sách của cơ quan vận tải Canada. Đối với những chi phí hạng mục khác như chi phí cơ hội của vùng đất thuộc chính phủ, hay những vùng lân cận do công ty Hydro Quebec thì cũng đã không được tính đến. Mặc khác thì

những lợi ích thứ yếu đối với nền công nghiệp sản xuất tàu bay thuộc loại hình dịch vụ này thì đã quá được nhấn mạnh. Do vậy thì việc phân tích đã hậu thuẫn cho việc hình thành dịch vụ STOL, trong khi bản báo cáo dựa trên những nguyên tắc được thiết lập lại không được chấp thuận.

Công trình nghiên cứu của cơ quan vận tải Canada đã chứng minh rằng yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách có thể nảy sinh trong các lựa chọn hành chính. Do nhà quản lý trong các cơ quan công quyền được đánh giá chủ yếu bởi họ sử dụng cơ quan và ngân sách của họ tốt như thế nào thì họ có thể hầu như không có động cơ để tính toán chi phí vượt ra ngoài tầm kiểm soát của họ. Hơn nữa, điều này cũng hợp lý đối với họ khi nhấn những lợi ích tích tụ đối với những nhóm cung cấp cho cơ quan của họ với sự ủng hộ chính trị trong quá trình lập ngân sách, thậm chí lợi ích này được phân bổ một cách cơ bản về bản chất và cũng có thể không đại diện cho thu nhập về mặt kinh tế.

Như trong những lĩnh vực khác của khu vực công cộng, các đối sách định chế là có khả năng, và có thể trong chừng mực nào đó đã hoạt động trong hệ thống này. Tại Canada thì học thuyết về tính trách nhiệm của các Bộ trưởng được đưa ra như là sự khuyến khích mạnh mẽ cho việc kiểm soát chính trị một cách hiệu quả của các định chế hành chính. Trong dịch vụ công cộng thì các cơ quan đã được chuyên môn hoá như là cơ quan tài chính, kho bạc, và chúng đã hoạt động với vai trò giám sát nối kết chính sách một cách trực tiếp hơn đến mục tiêu mà nội các theo đuổi. Cả hai cơ quan này về cơ bản đều được xem xét có một liên quan quan trọng đối với hiệu quả kinh tế.

Một số áp lực hoạt động trong cơ quan công quyền cũng nảy sinh trong tổ chức lớn tại khu vực tư nhân. Công trình nghiên cứu của Breton và Wintrobe (1982) đưa ra khuôn khổ chung cho việc nghiên cứu các tổ chức hành chính thuộc tất cả các loại. Họ đã nhấn mạnh vào vai trò của mạng lưới theo chiều dọc kết nối giữa những người cấp cao với cấp thấp, và mạng lưới theo chiều ngang ở giữa những người làm công ở mức độ như nhau, để tạo ra và trao đổi niềm tin trong cơ quan hoặc công ty. Khi mà những hợp đồng không thành văn giữa các thành viên của tổ chức là một yếu tố quan trọng trong hoạt động kinh tế của tổ chức đó thì các thành viên tham gia trong tổ chức đó có thể đầu tư vào tăng cường mối quan hệ tạo củng cố lòng tin nhằm đạt được hậu thuẫn trong hành động và quyết định tương lai. Sự tồn tại của niềm tin trong hệ thống theo chiều dọc đã củng cố vai trò quyền lực của người quản lý để hoạt động nhanh chóng hơn và với một chi phí thấp hơn bằng việc đảm bảo là những cơ quan cấp dưới luôn được tặng thưởng đối với sự hợp tác của họ. Mạng lưới theo chiều ngang phục vụ cho lợi ích của cấp dưới và loại bỏ những thẩm quyền của cơ quan cấp trên đối với việc kiểm soát họ bằng việc tăng cường hành động tương hỗ giữa những người công nhân ở cùng một cấp

độ kiểm soát. Do việc này loại bỏ những sự kiểm soát của cơ quan cấp trên thì mạng lưới theo chiều ngang cũng tạo ra những yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách trong tổ chức này như là cơ quan của chính phủ.

Trong khi tính khái quát được áp dụng trong những hoàn cảnh cụ thể thường gặp khó khăn, thì sự phân tích niềm tin làm cơ sở cho việc trao đổi trong tổ chức phức tạp đã tạo ra một công cụ quan trọng cho việc phân tích cơ quan hành chính, và đã tạo ra một phạm vi hơn nữa, trong đó các đối sách về mặt định chế đang hiện hành có thể là được đánh giá. Điều này có xu hướng tạo ra sự ủng hộ cho những cải cách củng cố thẩm quyền quản lý mặc dù cũng phải nhớ rằng mối quan hệ giữa các nhà chính trị và cán bộ cơ quan hành chính luôn luôn đóng vai trò quan trọng trong tạo ra kết quả mong muốn. Chỉ khi những người lập pháp mong muốn có các chính sách hiệu quả thì các nhà quản lý sẽ cũng cấp những chính sách này cho xã hội.

V. Ba thay đổi gắn đây về mặt định chế

Trong phần này chúng ta sẽ đánh giá những cải cách được khuyến nghị hoặc được thực hiện gắn đây về việc bầu cử, các đảng phái chính trị, quốc hội và cơ quan hành chính như là những đối sách về mặt định chế có thể đáp ứng lại được với những yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách. Cơ quan cải cách bầu cử và tài trợ cho đảng 1991 đã khuyến nghị hạn chế nghiêm khắc đối với những nhóm hậu thuẫn hoặc phi đảng phái có khả năng chi tiêu trong quá trình bầu cử, và hậu thuẫn những đảng phái chính trị có cơ cấu tổ chức hợp lý thông qua việc hình thành quỹ tài trợ cho đảng được hình thành từ công chúng. Trong giữa những năm 80, tiếp theo báo cáo của uỷ ban đặc biệt về cải cách hạ nghị viện: Báo cáo số 3 (1984), được biết đến như báo cáo McGrath, thì các uỷ ban thường trực của quốc hội đã có những quyền để xác định chương trình nghị sự của mình. Chương trình nghị sự này được thành lập để tạo ra thẩm quyền, đó là sự xuất phát điểm cơ bản ra khỏi những thông lệ trước đây, trong đó những uỷ ban này hoạt động trên cơ sở tham chiếu của chính phủ. Với tư cách là một phần trong quá trình xem xét tổng thể của cơ quan hành chính liên bang, mà người ta biết đến như là dịch vụ công cộng 2000 (Chính phủ Canada 1990), thì chính phủ Canada đã đề nghị và hiện nay đang trong quá trình thực hiện, các thay đổi trong quy tắc chi phối dịch vụ công cộng mà sẽ làm tăng trưởng một cách bền vững những thẩm quyền quyết đoán của những nhà quản lý cao cấp. Những đề nghị cải cách được lựa chọn này là những thành phần của cải cách chọn gói lớn hơn chúng ta sẽ xem xét từng nội dung cải cách này.

Báo cáo của uỷ ban hoàng gia về cải cách bầu cử và tài trợ cho đảng

Cuộc tổng tuyển cử 1988 đã cho thấy vấn đề thương mại tự do với nước Mỹ, với sự tham gia chủ yếu của các nhóm lợi ích phi đảng. Theo đó, số liệu được đưa ra trong báo cáo cuối cùng của uỷ ban về hoàng gia về cải cách bầu cử và tài trợ cho đảng (tập 1: 338), các nhóm phi đảng và các cá nhân khuyến khích thương mại tự do đã chi tiêu 0,77\$ cho mỗi một \$ ngân sách quảng cáo của đảng bảo thủ cấp tiến, và chỉ đảng chính thống ủng hộ thương mại tự do. Việc chi tiêu độc lập đối với quảng cáo cho thương mại tự do chiếm vào khoảng 0,13\$ cho mỗi \$ quảng cáo bởi hai đảng lớn phản đối hiệp định thương mại, và về mặt tổng thể thì khuyến khích thương mại tự do đã chi nhiều gấp 4 lần so với phản đối thương mại tự do (Hiebert, 1991).

Có thể trong phản ứng của mình đối với kinh nghiệm bầu cử năm 1998, thì uỷ ban đã khuyến nghị rằng những chi phí tích tụ từ quá trình bầu cử bởi bất kỳ nhóm hay cá nhân độc lập nào, hay đảng phải đã đăng ký thì cũng không được vượt quá 1000\$ (tập 1, khuyến nghị 1.6.6, 356). Uỷ ban bày tỏ mối quan tâm rằng, trong trường hợp không có một luật pháp:

Do không thể hy vọng rằng tất cả các lợi ích chính trị đều có khả năng như nhau để tiếp cận đến các nguồn lực, thì hậu quả có khả năng xảy ra là kết quả bầu cử có thể bị ảnh hưởng bởi người có khả năng tiếp cận mạnh mẽ đến nguồn tài trợ. Một nhóm người tham dự, do vậy cũng có lợi ích không bình đẳng với một nhóm người khác. (tập 1: 351).

Chúng ta cũng đã lập luận rằng một nguồn nảy sinh vấn đề là một yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách trong việc thu thập thông tin, và dẫn đến sự bất cân xứng về mặt thông tin, và sự thờ ơ một cách hợp lý của các cử tri. Chúng ta cũng đã gợi ý rằng mặc dù có sự tồn tại của yếu tố ngoại lai, nhưng vẫn hợp lý khi tiến hành các cạnh tranh về mặt chính trị. Đối lập với điều này thì uỷ ban cũng đã đề nghị loại bỏ sự tham gia bầu cử có hiệu quả của những nhóm mà người chủ trương hoặc đối lập, liên minh công dân quốc gia, hoà bình xanh, nhóm phụ nữ, Phụ nữ thực sự và các nhóm lợi ích khác.

Liệu sự hạn chế nghiêm khắc này đối với việc tham gia của các nhóm phi đảng có thể được biện minh như thế nào? Uỷ ban chỉ trích dẫn một phần chứng cứ rằng việc quảng cáo của những nhóm có chủ trương về thương mại tự do có thể có ảnh hưởng thực sự đối với kết quả về mặt lợi ích của đảng bảo thủ cấp tiến (Johnston 1991) và không có chứng minh nào là việc quảng cáo này là quảng cáo cho các cử tri thiếu thông tin chứ không phải là cho những cử tri có đủ thông tin. Liệu đây có phải là một cơ sở đầy đủ cho đề nghị cấp tiến được đưa ra bởi uỷ ban trong việc xem xét

hiện tượng quảng cáo chỉ là một phương pháp hiệu quả mà các nhóm phi đảng phái sử dụng để cạnh tranh trong thị trường chính trị, và đối với vai trò mà sự cạnh tranh đóng góp trong việc gây áp lực cho các cơ quan chính trị để tiếp tục nghiên cứu tìm kiếm các chính sách siêu Pareto? Do những rủi ro nghiêm trọng có khả năng xảy ra trong việc hạn chế khả năng cạnh tranh trong một thời điểm chính trị thì nó dường như là ưu ái hơn khi tập trung vào những chính sách chi phối việc công khai nguồn lực vận động, hoặc giải quyết việc tài trợ có khả năng xảy ra đối với những người không có khả năng cạnh tranh có hiệu quả, chứ không phải áp đặt những hạn chế làm giới hạn việc tham gia của những người này hiện nay đang tiến hành trong quá trình bầu cử chính trị.

Giới hạn lớn thứ hai của uỷ ban liên quan đến việc thành lập các quỹ được tài trợ một cách công khai và không có sự liên hệ chặt chẽ với đảng. Uỷ ban này cũng đề nghị là ít nhất mỗi đảng nhận được 5% số phiếu trong bầu cử kỳ trước thì được tài trợ bởi nguồn quỹ công khai, và nhận 25 cent cho mỗi phiếu bầu. Những quy như thế này của đảng thì cũng có khả năng đề tư vấn cho việc phân bổ từ những cá nhân và công ty, và có thể được sử lý như quỹ từ thiện cho mục đích đánh thuế, trong khi cũng có thể được yêu cầu thực hiện nghĩa vụ tài chính về mặt từ thiện được đưa ra trong Luật thuế thu nhập (tập 1, khuyến nghị 1.5.15-1.1.17, 298-302).

Việc nghiên cứu về các yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách trong cơ quan lập pháp là hữu ích khi đánh giá đề nghị thứ hai này. Bằng việc củng cố những đảng phái quốc gia thì việc tài trợ cho quỹ của đảng cũng có thể hỗ trợ cho việc làm giảm những vấn đề đi cùng với chủ nghĩa phổ thông. Những đảng phái quốc gia mạnh mẽ có cơ sở tính toán của họ đối với những quan điểm rộng rãi về lợi ích chi phí hơn là chúng đã được tính đến bởi những nhà lập pháp cá nhân đại diện cho cơ quan lập pháp đơn lẻ. Trong khi chúng không đưa ra được những lập luận về các yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách trong cơ quan lập pháp, thì lập luận của uỷ ban đối với việc tài trợ công cộng cho các quỹ của đảng đã kết luận:

..Việc thất bại của các đảng quốc gia lớn trong việc tham gia vào giáo dục chính trị đã hạn chế khả năng của họ đối với sự giải quyết những như cầu xung đột. Họ đã thiếu những hệ thống được thiết lập một cách bài bản của những người ủng hộ có kiến thức mà có thể đưa ra lời tư vấn về các vấn đề chính sách và thực hiện chính sách, hoặc khuyến khích hoặc bảo vệ những phần mà có thể hình thành những bộ phận cố hữu của những chính sách công cộng mạnh mẽ (tập 1: 297)

Cũng cần ghi nhận rằng các quỹ của đảng đã tồn tại như ở Đức, và hoạt động giáo dục của quỹ này thì khó phân biệt được với quá trình vận động

một cách trực tiếp (Patiel, 1980). Việc phát hiện này đã tạo ra vấn đề là tại sao tài trợ cho quỹ của đảng lại là một giải pháp tốt hơn việc tài trợ cho các quy công khai đang ngày càng tăng lên đối với các hoạt động đảng phái ngày càng tăng lên. Nó cũng khẳng định lập luận rằng việc nói lỏng hạn chế đã đưa ra đối với sự quảng cáo phi đảng phái nhằm củng cố cạnh tranh trong một thị trường với những ý tưởng chính trị.

Những cải cách của uỷ ban cơ cấu của nghị viện

Một trong những khuyến nghị chính trong báo cáo của uỷ ban đặc biệt về cải cách của Hạ nghị viện: Báo cáo số 3 (1984) - báo cáo McGrath - là một uỷ ban thường trực của quốc hội phải có quyền sáng kiến trong việc điều tra. Khuyến nghị này được thực hiện năm 1986 với tư cách là Sắc lệnh thường trực 96(2). Như Sharon và Balticioglu (1988:45) chỉ ra, Sắc lệnh thường trực 96(2) đã trở thành cao điểm trong việc cải cách của nghị viện đưa ra trong những năm 80. Mặc dù chính phủ vẫn đề cập đến các ước tính chính đối với các uỷ ban này, và các uỷ ban này vẫn tiến hành điều tra đặc biệt những vấn đề liên quan thông qua chính phủ, thì uỷ ban không phải có nghĩa vụ dành phần lớn thời gian vào số ước tính và bản thân họ có thể quyết định tiến hành phần lớn các khía cạnh của các cơ quan của chính phủ.

Một khía cạnh về thẩm quyền về chương trình kiểm soát đã được đưa ra cho các uỷ ban thường trực của nghị viện là nó không có hiệu lực. Chính phủ chỉ định người giữa ghế chủ tịch mỗi uỷ ban, và mỗi uỷ ban đều có đa số thành viên từ chính phủ, và điểm nữa là chính phủ luôn có thể sử dụng quyền của mình đối với các thành viên của đảng để đưa uỷ ban đi đúng hướng. Việc đưa ra chương trình kiểm soát có thể đơn giản, chỉ là sự phản ứng cho đảng phái bảo thủ cấp tiến được bầu chiếm đa số năm 1984 nhằm gây sức ép đối với một số lớn những người hậu thuẫn mà cũng không có hy vọng gì được chỉ định trong nội các, và họ muốn có một cách nào đấy đưa ra công chúng rằng họ cũng có vai trò quan trọng.

Tuy nhiên, cũng cho phép chúng ta giả định rằng điều này không xảy ra và quyền trên danh nghĩa của chương trình kiểm tra này vẫn được sử dụng ở mức độ nào đó độc lập với chính phủ. Trường hợp đó, thẩm quyền xây dựng chương trình của uỷ ban có thể làm thay đổi nghị viện và cơ quan hành pháp trong cách làm giảm hiệu quả kinh tế. Trong trường hợp thứ nhất thì việc tạo ra thẩm quyền xây dựng chương trình của uỷ ban mà không gây ra bất kỳ sự thay đổi nào về mặt định chế có thể làm tăng cường chủ nghĩa phổ thông. Thẩm quyền xây dựng chương trình thực sự, ở mức độ nào đó, sẽ bị chia sẻ bởi các thành viên uỷ ban bất kỳ họ từ chính phủ hay phe đối lập. Chia sẻ quyền lực trong bất kỳ trường hợp nào cũng để tạo cơ hội cho việc trao đổi liên tục về lợi ích giữa các thành viên uỷ ban về đặc tính chính sách mà các uỷ ban đưa ra. Trong chừng mực

nào đó, quá trình xem xét của uỷ ban và các báo cáo của uỷ ban có ảnh hưởng thực sự đến quá trình lập pháp thì không khi "tôi có thể cào lung bạn và bạn có thể cào lung của tôi" trong các uỷ ban đó sẽ có xu hướng mở rộng thái quá ngân sách chính phủ. Điều này sẽ là sự yếu kém nghiêm trọng trong các quan điểm đồng thuận của quốc hội, như C.E.S Franks (1987:260) đã đưa ra, thì thường không được xem xét.

Kết quả của công trình khảo sát về các thái độ của các thành viên quốc hội đối với cải cách của uỷ ban được báo cáo trong Sutherland và Baltaciogu (1988:141) đề nghị rằng sự nguy hiểm của chủ nghĩa phổ thông và hậu quả của chúng đối với mức độ ngân sách cần phải xem xét cẩn thận. Họ nhận thấy rằng các thành viên quốc hội này, tương tự như chương trình cải cách của McGrath, đã nhấn mạnh vào trạng thái mới trong mối quan hệ động nghiệp của uỷ ban. Những nhóm ủng hộ cải cách mong muốn để thấy những người không có quan hệ đảng phái gì được mở rộng đối với các quá trình xây dựng pháp luật để làm cho các thành viên cá nhân cũng có thể đóng góp vào những giai đoạn ban đầu (Sutherland và Baltaciogu 1988:141).

Vai trò xây dựng chương trình kiểm soát ngày càng tăng của các uỷ ban cũng có thể làm giảm khả năng của chính phủ trong việc đảm bảo rằng cơ quan hành chính xem xét những vấn đề chính phủ mong muốn với chi phí thấp nhất. John Meisel (1988) chỉ ra (trong trường hợp chính sách văn hoá) rằng khi một uỷ ban thống nhất với sự tham dự của người chủ toạ mạnh mẽ thì có thể hạn chế tính độc lập của Bộ trưởng đối với hoàn cảnh và thời điểm của chính sách mới. Nếu như vậy thì cơ hội nảy sinh đối với những nhà điều hành cấp cao làm biến những mối quan hệ đại lý và người uỷ quyền đơn giản, tức là giữa cơ quan nội các và cơ quan hành pháp, trở thành những dàn xếp phức tạp hơn với nhiều người uỷ quyền - nội các uỷ ban - và cơ quan đại lý. Trong trường hợp đó, khó khăn hơn cho chính phủ khi kiểm soát cơ quan hành pháp của mình, mà nó có thể làm cho các Bộ trưởng và nội các đi ngược trở lại đối với các uỷ ban của quốc hội. Vấn đề tương tự cũng nảy sinh đối với các cử tri, nhiều người uỷ quyền cố gắng kiểm soát chính phủ (cơ quan đại lý duy nhất), mà cơ quan này cố gắng khai thác sự phân chi trong quá trình bầu cử nhằm tạo ra quyền lực mạnh mẽ hơn.

Lập luận này có thể được đưa ra mặc dù có những vấn đề như vậy, thì những chủ nghĩa tích cực mới của các uỷ ban có thể tạo ra các dòng thông tin lớn hơn cho các cử tri. Uỷ ban kế toán công, đơn vị xem xét báo cáo của tổng kiểm toán Canada, có thể rất quan trọng trong bối cảnh này do tính thường xuyên của phương tiện thông tin đại chúng mà uỷ ban này nhận được do bản chất nhạy cảm của các quỹ của tổng kiểm toán. Nếu không có đánh đổi lợi ích như vậy, thì chương trình kiểm soát rộng lớn hơn do uỷ ban đưa ra trong hệ thống quốc hội là sẽ không có sức thuyết

phục đối với hiệu quả kinh es do chúng làm gia tăng ảnh hưởng của các yếu tố ngoại lai trong quá trình hoạch định chính sách của các cơ quan lập pháp, và có thể xác định sự kiểm soát của chính phủ đối với cơ quan hành pháp.

Nếu việc kiểm soát các chương trình vẫn còn trong uỷ ban này, thì cần phải đưa ra hơn nữa sự đánh đổi. Một đối sách cho chính phủ là tìm kiếm thường xuyên hơn đối với việc sử dụng phương pháp này để giải quyết các uỷ ban nảy sinh vấn đề. Chủ nghĩa đối lập của cơ quan hành pháp có thể bị hạn chế bởi việc đưa ra hướng dẫn về sự xuất hiện của các quan chức cao cấp trước uỷ ban quốc hội. Ví dụ những hướng dẫn yêu cầu quan chức cao cấp chỉ được chứng minh với sự phê chuẩn rõ ràng của Bộ trưởng của họ liên quan đến nội dung mà họ đưa ra, và có thể được biện minh rằng tất cả sự chứng minh của quan chức này đều được tiến hành nhân danh Bộ trưởng.

Dịch vụ công cộng 2000

Năm 1990, chính phủ liên bang đã tiết lộ báo cáo tổng thể về tổ chức dịch vụ liên bang, gọi là dịch vụ công cộng 2000: Sự đổi mới dịch vụ công cộng Canada (PS 2000) (Chính phủ Canada 1990). Nhiều thay đổi đã xuất hiện từ báo cáo này đã được đưa ra trong Bộ luật cải cách công cộng (Dự luật C-26), mà đã được đọc vào ngày 18/6/1991. Một trong những khuyến nghị quan trọng của PS 2000 đã được thực hiện trong cơ quan hành pháp là nhằm phân biệt giữa việc chỉ định ở mức độ và việc triển khai. Một khi những cá nhân đã được chỉ định vào vị trí nào đó, trong cơ cấu nghề nghiệp đã được thoả thuận, thì phải chịu sự triển khai tối bất cứ công việc nào của chính phủ ở mức độ thoả thuận trong hồ giữa người làm việc và người quản lý. Ngược lại, theo cơ chế hiện hành thì hầu như không có sự cạnh tranh về mặt nghề nghiệp và nhiều quyền bị giới hạn một các thái quá trong việc phản đối (Simmer và Kinaschuk, 1992: 282). Hơn nữa, những người làm công thì cũng không có khả năng từ chối sự triển khai nếu đây là điều kiện tiên quyết cho việc bổ nhiệm vào vị trí hiện hành. Theo Simmer và Kinaschuk (1992:278), ý định của chính phủ trong việc đưa ra cải cách này là nhằm khuyến khích cho người làm công với những cơ hội làm việc khác vào cùng thời điểm khi có ít cơ hội cho việc đề bạt, đồng thời cũng tạo ra cho người quản lý cao cấp có thẩm quyền linh hoạt và độc đoán hơn.

Điều này rõ ràng là việc đưa ra khái niệm triển khai này sẽ làm gia tăng tính độc đoán, và do vậy làm tăng quyền lực của người quản lý cao cấp. Việc có những công việc phù hợp rõ ràng là phải có tính sẵn lòng cao đối với nhà làm công thực hiện theo cách nhà quản lý mong muốn. Những khía cạnh khác của dự luật C - 26 hứa hẹn đưa ra thẩm quyền quyết đoán của nhà quản lý đối với đơn vị cấp dưới. Ngoài việc đưa ra khái niệm

triển khai thì dự luật cũng đề nghị là uỷ ban quan hệ giữa những người làm công của khu vực công cộng có thẩm quyền xác định lại việc phân loại nghề nghiệp theo PS 2000, mà nếu được thông qua sẽ làm giảm cơ bản số lượng những đơn vị lập luận của chỉ phủ mà phải đối mặt từ 69 xuống 22 (Chính phủ Canada 1990: 22-24). Giảm số lượng nhóm làm việc xuống còn 1/3 như vậy thì sẽ làm tăng mức độ lợi ích giữa các nhóm và sẽ làm yếu đi khả năng lập luận của các người chủ thông qua điều kiện làm việc và tiền lương.

Những phần của PS 2000 không tính đế trong Dự luật C-26 cũng củng cố tính quyết đăc trong việc lãnh đạo, ví dụ thông qua việc thay thế việc phân bổ ngân sách cho bộ hàng năm đối với những đơn vị có ngân sách tiền lương khá là nhạy cảm (PS 2000, 57). Thông qua việc chuyển các quỹ giữa những cơ quan ngân sách hoạt động mà từ đó những người ký hợp đồng bên ngoài từ ngân sách cho tiền lương, khi người quản lý có thể được tăng hoặc giảm số lượng công việc do những người ký hợp đồng bên ngoài là, và điều này sẽ đe dọa những người làm công mà không có ý thức hợp tác sẽ bị xa thải.

Vấn đề còn tồn tại là liệu việc nâng cao thẩm quyền cho người quản lý cao cấp do cải cách đem lại sẽ nâng cao tính hiệu quả trong bối cảnh về mặt mục tiêu chính phủ lẫn xã hội. Chúng ta cũng đã chỉ ra là khi dịch vụ hiệu quả do đại lý cung cấp cho chính phủ, thì cơ quan hành pháp không được đảm bảo bởi mạng lưới mạnh mẽ từ trên xuống dưới trong tổ chức hành chính. Việc củng cố quản lý cao cấp trong mạng lưới hành chính có thể chỉ tạo ra sự hài hoà giữa những người quản lý cao cấp. Bất kỳ chính phủ nào chắc chắn là ý thức được vấn đề này và chúng ta hy vọng sẽ xem xét được sự phát triển trong tương lai và mục đích mà nó tiến hành để đảm bảo thẩm quyền quản lý được gia tăng sẽ được sử dụng trong hình mẫu thích hợp đúng đăc. Cũng có hai phương pháp nổi tiếng cho việc bao trùm các vấn đề lạm dụng ở đây. Thứ nhất là chính trị hoá của chính phủ đối với các mức độ cao cấp của các cơ quan hành chính, làm tăng chi phí đối với cán bộ hành chính trong việc tiến hành những hành động không mong muốn bằng cách kết nối họ với những phần thưởng và cơ cấu khen thưởng, xử phạt của đảng. Phương pháp khác là làm tăng tiền lương và cơ hội cho người quản lý cao cấp, mối liên hệ với phần thưởng của họ chặt chẽ hơn.

Trong một hệ thống lập pháp, khi hợp đồng giữa các bộ chuyên ngành với công ty có thể được tiến hành bởi cơ quan của chính phủ thì phương pháp thứ hai là có thể cần thiết hơn cho một quốc gia nói chung. Với mức độ cao cấp của cơ quan hành chính thì việc đưa ra một cơ cấu đảng có thể tạo ra chi phí xã hội vượt quá lợi nhuận đem lại cần thiết cho việc tuân thủ của người quản lý cao cấp. Chi phí gia tăng này cũng nảy sinh do một cơ quan hành chính chính trị mong muốn nôn nóng giúp đỡ một chính phủ

mới khen thưởng những người bạn của mình và trừng trị những kẻ thù chứ không phải là một dịch vụ dân sự phi đảng phái. Biết được điều này, các công ty tư nhân đã không sẵn lòng xây dựng mối quan hệ với các bộ của chính phủ, mà điều này vượt qua khỏi giai đoạn bầu cử. Sự mất mát những mối quan hệ lâu dài này và việc này làm suy giảm sự hợp tác với khu vực tư nhân, khi đó sẽ dẫn đến chi phí cao hơn cho việc phân bổ dịch vụ công cộng.

Điều này cũng cần phải cân nhắc khi hỏi tại sao việc chính trị hoá quản lý cao cấp là một sự kiện trong đời sống công cộng tại Mỹ, trong khi Canada thì các cơ quan hành chính phi đảng phái là kết quả hoạt động đã là một truyền thống từ trước đến nay. Lời giải thích có thể đưa ra là do sự khác biệt trong việc bảo vệ hợp đồng tư nhân sẵn có ở tuyên ngôn nhân quyền của Mỹ, chứ không tồn tại trong hệ thống quốc hội mà không có quyền sở hữu tư nhân được thừa nhận về mặt hiến pháp. Việc bảo vệ ngày càng gia tăng này sẽ làm giảm tính bất ổn định mà các công ty phải gánh chịu trong các hợp đồng với chính phủ, và do vậy làm giảm chi phí chính trị hoá như là một biện pháp giám sát thái độ của nhà quản lý cao cấp.

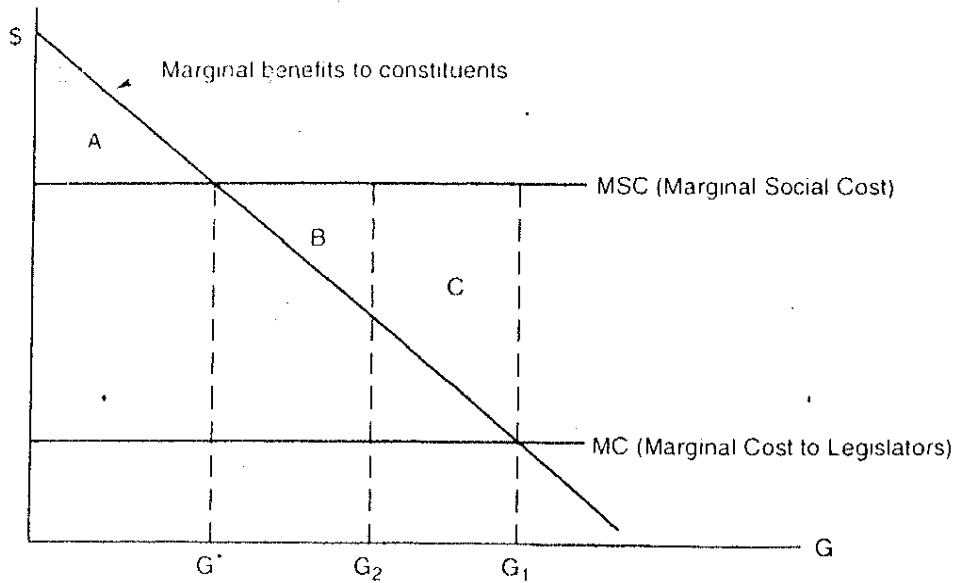
VI. Kết luận

Khi công nhận sự tồn tại của các chi phí giao dịch và các quy trình quyết định tập thể, thì nhà phân tích phải cân nhắc đến hiệu quả kinh tế, cần có khuôn khổ rộng lớn hơn cho việc đánh giá chính sách công cộng mạnh mẽ hơn trước đây đã có. Ngay bản thân, lúc đầu nó phải được công nhận rằng cơ cấu quyết định tập thể và những định chế này bản thân nó đã có những yếu tố mất cân đối được thiết kế để giải quyết các vấn đề về hiệu quả tiềm năng. Điều này ngụ ý rằng sự đánh giá về chính sách tồn tại hoặc hiệu quả chính sách đưa ra phải tính đến bản chất và mức độ của sự phản ứng này và xem xét một cách công khai là chúng có được củng cố và phát huy theo chiều hướng cải cách đã được đưa ra.

Chúng ta cũng đã chỉ ra rằng quy trình phân tích để tìm ra vấn đề hiệu quả tiềm năng trong các định chế công cộng hiện hành bằng việc xem xét các tình huống mà các nhà hoạch định chính sách không chịu các chi phí đối với hành động của họ hay bao hàm các lợi ích mà hành động này đưa ra. Sự phân tích hiệu quả như vậy đã thừa nhận rằng trong một thế giới thực tế, xem xét các định chế công cộng và kết quả chính sách mà chúng ta đưa ra sẽ là đối sách đối với những vấn đề phân bổ thực sự, và có thể là các đối sách thực sự hiệu quả. Chúng ta cũng đã tập trung vào việc các nhà hoạch định chính sách thuộc 3 nhóm cơ bản của khu vực công cộng: đó là cử tri, các nhà lập pháp, và thành viên trong cơ quan hành pháp. Chúng ta cũng đã xem xét các trường hợp khi người tham gia trong các nhóm sẽ được định hướng vào việc nội hoá các hậu quả xã hội của các lựa chọn của họ và trong những trường hợp nào thì họ không thực hiện việc

này. Bước tiếp theo là sự nghiên cứu đối với các thay đổi về mặt định chế mà làm thay đổi các khuyến khích tư nhân một cách trực tiếp hoặc làm nâng cao bản chất của các kết quả công bằng thông qua việc đưa ra các hạn chế đối với hệ thống nói chung. (các yếu tố ngoại lai ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách vẫn tồn tại trong trường hợp thứ hai nhưng ít nguy hại hơn đối với tính cân bằng).

Chúng ta cũng chỉ ra rằng việc tiếp cận có thể được sử dụng như thế nào để xem xét các đề xuất hiện có đối với các thay đổi về mặt định chế. Chúng ta đã áp dụng việc phân tích đối với những thay đổi gần đây được đưa ra hoặc thực hiện trong hệ thống pháp luật điều chỉnh việc quảng cáo quá trình vận động bầu cử, các quy tắc xác định thẩm quyền của các ủy ban của Hạ nghị viện, và cấu trúc của cơ quan hành chính liên bang. Trong mỗi trường hợp thì vấn đề cải cách đều được đưa ra, nhưng những thay đổi hoặc đề nghị thực sự được thực hiện mà đang tiến hành thì cần còn những khiếm khuyết. Dầu sao thì trong số đó, ví dụ như việc củng cố thẩm quyền của người quản lý trong dịch vụ công cộng, sẽ dẫn đến tính hiệu quả hơn nếu được thực hiện đúng cách. Việc phân tích cho thấy rằng việc đánh giá dựa trên một khái niệm rộng lớn hơn về tính hiệu quả có thể tạo ra sự đổi mới thực sự quan trọng trong việc thiết kế các định chế và chính sách công cộng.



G^* = Pareto-efficient size of government.

G_1 = Outcome under norm of universalism.

G_2 = Outcome with constrained universalism resulting from strong national parties, strong party leaders, or institutional arrangements such as strong appropriations committees.

Based on Inman and Fitts (1990, Figures 2 and 3).

Figure 1 Universalism and constrained universalism