

Các tác nhân chính thức và phi chính thức trong qui trình chính sách

Giáo sư David Dapice, Trường Fulbright, 24/10/2017

“Các điều luật, giống như cây xúc xích, càng biết về cách làm ra chúng, thì sự ngưỡng mộ càng mai một.” – John Godfrey Saxe

Các tác nhân chính thức – những người có vai trò pháp lý trong việc thực hiện và triển khai các điều luật

- Các nhà lập pháp có nghĩa vụ ban hành luật và phê duyệt ngân sách, thuế.
- Nhánh hành pháp (tổng thống, nội các hoặc thống đốc, thị trưởng) có nhiệm vụ triển khai luật và thường đề xuất dự luật lên các nhà lập pháp.
- Nhánh tư pháp có nhiệm vụ xác định liệu một đạo luật có hợp hiến và nên được áp dụng như thế nào trong những trường hợp cụ thể.
- Bộ máy nhà nước hay dịch vụ dân sự có nhiệm vụ triển khai theo luật và ban hành qui định.

Nhánh lập pháp

- Đại diện cho một khu vực địa lý cụ thể, không phải cả quốc gia
- Các nhà lập pháp có khuynh hướng chuyên về những chủ đề quan tâm của cử tri họ đại diện và không phải là chuyên gia chính sách trong nhiều lĩnh vực.
- Đồng thời phải hỗ trợ cử tri khi họ cần giải quyết những vấn đề liên quan đến nhà nước – hay gọi là “vụ việc” (casework)
- Thực hiện giám sát và điều trần đối với các vấn đề quan tâm
- Cần nhân sự và trợ lý để giải quyết khối lượng lớn công việc – nhiều nhân viên và các nhóm chuyên gia như GAO, CRS, CBO ở Mỹ
- Thông qua luật – hàng ngàn dự luật mỗi năm nhưng chỉ có một số ít được thông qua và trở thành luật.

Nhánh hành pháp – tổng thống, nội các và viên chức chính trị được bổ nhiệm

- Có trách nhiệm pháp lý để triển khai luật
- Được bầu chọn trên cả nước (hoặc bang, nếu là thống đốc)
- Có khả năng phủ quyết luật do bên lập pháp thông qua, sự phủ quyết này có thể bị bác bỏ nhưng khá chặt vật, vì phải cần đến 2/3 sự ủng hộ của lưỡng viện
- Thường có vai trò lãnh đạo quốc gia (bang) và phát ngôn viên
- Thường được báo chí quan tâm hơn là các nhà lập pháp
- Nếu được ủng hộ, có thể ấn định nội dung chính sách và thuyết phục những người khác
- Hành động của họ chịu sự giám sát của bên lập pháp và tư pháp

Tư pháp

- Có quyền quyết định xem luật có hợp hiến hay không khi vụ việc được đưa ra tòa
- Có thể quyết định cách thức áp dụng luật trong trường hợp cụ thể thực tế, nhưng những tiền lệ áp dụng có thể quyết định cách áp dụng chung
- Không thể thực thi luật (không có thanh gươm lẫn túi tiền)
- Trên nguyên tắc là trung lập, nhưng việc bổ nhiệm luôn có yếu tố chính trị
- Thường được phe thiểu số vận dụng khi hai nhánh lập pháp và hành pháp không tỏ ra ủng hộ

Dịch vụ dân sự (hay bộ máy hành chính nhà nước)

- Công việc là áp dụng và triển khai các đạo luật vào cuộc sống hàng ngày
- Cũng được yêu cầu đưa ra qui định thực hiện
- Cấu trúc có xu hướng lâu dài, dựa trên luật định, theo thứ bậc, được đào tạo, toàn thời gian, có thể tiên liệu và phụ thuộc vào văn bản
- Nhiều quan ngại liên quan đến việc có hay không dịch vụ dân sự đáp ứng được yêu cầu của công chúng hay bên lập pháp
- Có thể không minh bạch hay khó ràng buộc trách nhiệm
- Trong khi chi phí gia tăng, số công chức dân sự thì không

Một số vấn đề trong chính sách công

- Hàng hóa công không có tính phân chia hay loại trừ - quốc phòng hay hải đặng – nên khó cung cấp trên cơ sở thị trường
- “Người ăn theo” hưởng lợi nhưng không phải trả tiền hay thời gian
- Đa số muốn có nhiều lợi ích nhưng không muốn trả tiền
- Dẫn đến mâu thuẫn vì phải có AI ĐÓ trả nhiều hơn phần của mình nếu có người trả ít
- Vấn đề nan giải này cũng có thể tạo ra nợ vay vì nó giúp giải quyết mâu thuẫn đó trong một thời gian
- Nhiều công dân không bỏ phiếu hay tham gia vào các hoạt động công – vì sao?

Nhiều cử tri hợp pháp không bỏ phiếu

- Ở một số nước, sự không tham gia sẽ bị đánh thuế hay xem là phạm pháp
- Khi đó là chọn lựa, thường 60-85% cử tri đi bầu (Mỹ là 65% năm 2016) – xem số liệu các nước <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>
- Các đợt bầu cử trái mùa hay địa phương có ít sự tham gia hơn
- Những người không bỏ phiếu là người nghèo, trình độ thấp và trẻ
- Những người không bỏ phiếu thường cũng không tham gia cách này hay cách khác
- Họ thường không hiểu biết vấn đề và qui định, nhưng có ý kiến
- Khái niệm “sự thờ ơ duy lý” cho rằng nhiều người có hiểu biết nhưng không quan tâm, đặc biệt ở địa phương – nhưng có khả năng huy động được
- Chưa rõ tác động của thực tế này lên chính phủ, nhưng thường là không tốt
- Đa số muốn có lợi ích tối đa, giảm thiểu chi phí và nỗ lực

Các nhóm lợi ích là những bên tham gia phi chính thức

- Các lợi ích có động lực, thành viên, thông tin và tiền
- Các nhóm lợi ích có thể có tổ chức hoặc dựa vào tư cách thành viên
- Các hiệp hội đầu ngành đại diện cho số đông và có ảnh hưởng
- Có xu hướng thiên về giới kinh doanh nhưng có thể dựa vào mục tiêu lớn hơn như môi trường, quyền dân sự, hay lý tưởng/tôn giáo (chống phá thai)
- Những nhóm này thường vận động hoặc cố gắng xoay chuyển các nhà lập pháp và cơ quan luật định
- Đây là quyền hợp pháp (không phải nghĩa vụ) được Hiến pháp Mỹ bảo vệ
- Tham nhũng thường liên quan đến việc mua phiếu bầu (hoặc nhà lập pháp); vận động hành lang liên quan đến cung cấp thông tin và đóng góp cho chiến dịch – lăn ranh mong manh.

Phong trào xã hội là quan trọng

- Thường có tổ chức với thành viên tập trung vào một vấn đề duy nhất
- Cố gắng nâng tầm vấn đề quan ngại và có được các luật định ủng hộ, tư pháp xem xét và kết quả thuận lợi
- Đòi hỏi sự huy động khéo léo những người bình thường không liên quan
- Ví dụ: quyền người đồng tính, Những bà mẹ chống lái xe khi say rượu, học tại gia (quyền được dạy trẻ ở nhà; không cần đến trường công)
- Có thể sử dụng hình thức tập trung phản đối và tranh tụng, hay viết thư phản ánh...
- Một số nhóm tinh hoa cố tỏ ra là “bình dân cơ sở” nhưng thực chất là mượn danh - “astroturf” nghĩa là cỏ giả.

Các tổ chức nghiên cứu cung cấp ý tưởng chính sách và phân tích chính sách

- Các tổ chức này nghiên cứu những vấn đề công và công bố bài nghiên cứu, họ có thể lên TV hay radio hoặc viết chuyên mục trên báo giấy hay báo mạng.
- Một số có quan điểm hệ tư tưởng rõ ràng
- Một số tổ ra trung lập, trung dung hay linh hoạt tùy vấn đề
- Họ có thể đóng góp những góc nhìn sâu vào các vấn đề chính sách

Các đảng phái chính trị là đối tượng tham gia không chính thức

- Mỹ có hai đảng chính trị lớn
- Họ thường dao động giữa “thuần” và hẹp hay “bao trùm” và đa dạng hơn
- Mỗi quan tâm chính là nắm quyền
- Có nghĩa là phải đáp ứng trước cử tri và trước nhà tài trợ cho chiến dịch tranh cử - là hai điều khác nhau
- Thông thường sẽ có những chia rẽ trong các đảng phái lớn (Tôi không phải là thành viên của một đảng có tổ chức nào hết, mà tôi là người Dân chủ - Will Rogers)

Truyền thông đóng vai trò giám sát nhưng rất dễ thay đổi

- Tự do báo chí được quy định trong Hiến pháp
- Tuy nhiên, các áp lực kinh tế có thể khiến nhiều tờ báo đóng cửa hay nội dung tường thuật xuống cấp cả về chất lẫn lượng
- Quảng cáo trên báo in và cả TV đang gặp áp lực do xuất hiện nhiều kênh khác, như internet
- Có sự khác biệt lớn giữa nhà sản xuất tin tức (nhà báo/phóng viên) và nhà tổng hợp tin tức (sử dụng đầu ra của các nguồn khác như Google)
- Nhiều cử tri lấy tin từ truyền thông xã hội vốn đã được “cá nhân hóa” – không có được thông tin đa chiều
- Nhiều người e ngại vai trò “canh chừng giám sát” của báo chí đang mất đi

Tất cả các nhóm này làm việc với nhau như thế nào?

- Trong một số trường hợp rất ít được công khai, một “tam giác sắt” gồm các nhà lập pháp (trong một ủy ban), các nhóm lợi ích và nhà quản lý đàm phán về ngân sách, qui định và những chi tiết khác.
- “Đội cam kết lấy phiếu bầu” là khi các nhóm lập pháp khác nhau đồng ý bỏ phiếu để hỗ trợ lẫn nhau, mặc dù một số nội dung bầu cử không liên quan tới họ
- Ở trường hợp khác công khai hơn, có đông người tham gia và minh bạch hơn. Điều này có thể dẫn đến việc ra quyết định chậm hơn.
- “Miền chính sách” là phạm vi chủ đề nơi các tác nhân cùng hoạt động, cạnh tranh và thỏa hiệp để đi đến quyết định.
- Những tác nhân này được gọi là “cộng đồng chính sách” và có thể thay đổi
- Sự huy động có thể thay đổi động năng trong miền chính sách

Các nước khác nhau có động năng khác nhau

- Mỹ là ví dụ cụ thể về cách thức chính sách được thực hiện, không phải là hình mẫu
- Các nước khác có cấu trúc, thể chế và vấn đề khác
- Hệ thống nghị viện thường dễ dàng thông qua luật hơn
- Nhiều nước, nhánh hành pháp mạnh hơn và tòa án yếu hơn
- Nhưng bất kể chi tiết ra sao, các vấn đề chính sách đều được giải quyết thông qua sự kết hợp giữa những thông tin đầu vào về lợi ích chung hay đặc biệt, cấu trúc chính thức của nhà nước, phân tích chuyên gia và một hay nhiều đảng chính trị.
- Dịch vụ dân sự là cần thiết để triển khai luật pháp nhưng hiệu quả, hiệu quả hoạt động của hệ thống này là khác nhau tùy vào nơi chốn, chủ đề và sự minh bạch.