PHÂN CẤP TÀI KHÓA

Public Finance and Public Policy

Dẫn nhập

- ***Hệ thống chính quyền:*** Cấp trung ương và cấp địa phương.
  - Phân cấp nguồn lực và
  - Cung cấp hàng hóa công

Dẫn nhập

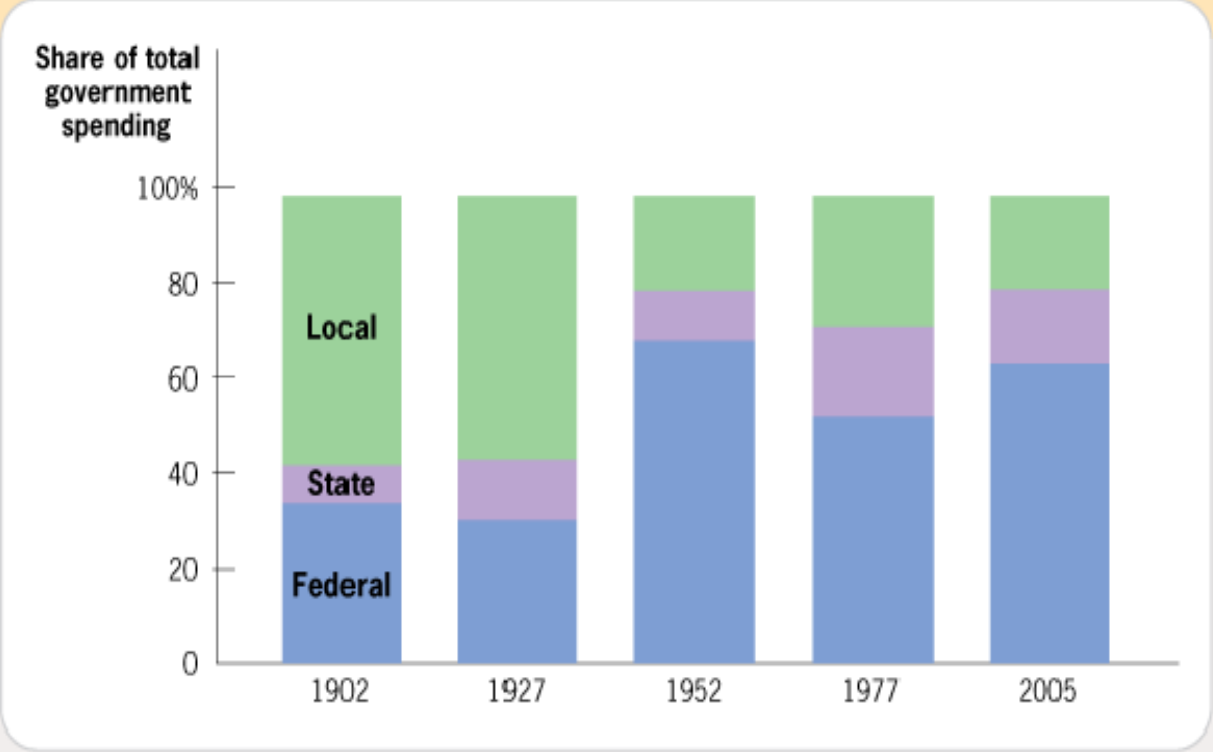
- ***Mô hình phân cấp tối ưu:*** liên quan đến việc xác lập hoạt động nào nên thực hiện ở cấp chính quyền nào.
  - Ví dụ: Ở Mỹ, phân cấp hướng đến tối ưu về kinh tế => chương trình phúc lợi về lịch sử được tài trợ bởi cấp bang và liên bang, trong khi giáo dục được tài trợ bởi cấp bang và địa phương.
  - *Việt Nam:* Phân cấp dựa trên quy mô/phạm vi.

PHÂN CẤP TÀI KHÓA Ở MỸ VÀ CÁC NƯỚC

- Ở Mỹ, trước đây, chính quyền liên bang có vai trò khá hạn chế.
- Ngày nay, chính quyền liên bang đảm nhiệm nhiều trọng trách về phát triển kinh tế - xã hội.
- **Figure 1** cho thấy cơ cấu chi tiêu theo thời gian

Figure 1

■ FIGURE 10-1



Changing Fiscal Federalism • In the last hundred years, the federal government has grown significantly relative to state and local governments.

Source: 1902—1977 data from Wallis and Oates (1998), Table 5.1; 2005 data on direct expenditures (grant spending attributed to recipient level of government) from Office of Management and Budget (2006a), Table 15.2, with state and local expenditures divided according to the proportion of direct spending in U.S. Bureau of the Census (2006a), Table 443.

PHÂN CẤP TÀI KHÓA Ở MỸ VÀ CÁC NƯỚC

- Hình vẽ cho thấy, khoản mục chi tiêu lớn nhất của bang và địa phương là giáo dục, kế đến là chăm sóc y tế và trật tự xã hội.
- Đối với liên bang, khoản chi lớn nhất là chăm sóc y tế, an sinh xã hội và quốc phòng.
- => Phân cấp có thay đổi theo thời gian.

Chi tiêu và nguồn thu của chính quyền địa phương và bang

- Nguồn thu chủ yếu của bang và địa phương là thuế tài sản (***property tax)***, thuế đánh vào đánh đất đai và bất kỳ công trình xây dựng trên đất .
  - Năm 2001, thuế tài sản chiếm ½ nguồn thu địa phương.
- Có sự khác biệt về tài chính địa phương.

Chi tiêu và nguồn thu của chính quyền địa phương và bang

■ TABLE 10-1

Comparison of State Spending and Revenue Across the United States

		State	Amount (per capita)
Spending	**Education**	Delaware	12379 (high)
		Massachusetts	4872 (median)
		Nevada	2905 (low)
	Health Care	New York	2320 (high)
		North Dakota	1212 (median)
		Utah	650 (low)
Taxes	**Income Taxes**	New York	1583 (high)
		Nebraska	671 (median)
		AK/SD/FL/NV/WY/WA/TX	0 (low)
	Sales Taxes	Washington	1540 (high)
		Nebraska	749 (median)
		DE/OR/MT/NH	0 (low)

Phân cấp tài khóa ở một số quốc gia

- **Xem bảng 1**.

Subnational government spending / revenue as a share of total government spending / revenue		
	Spending %	Revenue %
Greece	5.0	3.7
Portugal	12.8	8.3
France	18.6	13.1
Norway	38.8	20.3
United States	40.0	40.4
Denmark	57.8	34.6
OECD Average	32.2	21.9

Phân cấp tài khóa ở một số quốc gia

- Ở các nước, tập trung hóa tài chính rất cao, chính quyền địa phương không có quyền đánh thuế.
- Nhiều quốc gia thực hiện công bằng tài khóa, trong đó chính quyền trung ương phân phối hỗ trợ cho các cấp chính quyền địa phương nhằm đảm bảo công bằng phúc lợi xã hội.

Phân cấp tài khóa ở một số quốc gia

- Hiện đang có xu hướng phi tập trung hóa ở hầu hết các nước trên thế giới.
- Ở Mỹ, đang nỗ lực gia tăng chuyển kiểm soát và tài trợ các chương trình công cho các bang (cải cách phúc lợi năm 1996) .
- Việt Nam đang trong tiến trình phi tập trung hóa => trao quyền nhiều hơn cho các chính quyền địa phương .

PHÂN CẤP TÀI KHÓA TỐI ƯU

- Câu hỏi đặt ra: Xác lập tính tối ưu về phân chia trách nhiệm giữa các cấp chính quyền?
- Để trả lời câu hỏi này, chúng ta sử dụng lý thuyết cung cấp hiệu quả hàng hóa công để làm nền tảng phân tích.
  - Hạn chế mô hình Lindha

PHÂN CẤP TÀI KHÓA TỐI ƯU

- Có hai vấn đề chủ yếu trong cung cấp hàng hóa công:
  - *Tiết lộ sở thích (Preference revelation)*: Rất khó để thiết kế thể chế dân chủ làm cho mọi người tiết lộ sở thích của họ "một cách chân thật".
  - *Tổng hợp sở thích (Preference aggregation)*: Rất khó khăn tổng hợp sở thích của công thích thành quyết định chính sách xã hội .

Mô hình Tiebout

- Tiebout (1956) cho rằng sự cung cấp không đầy đủ hàng hóa công do thiếu hai yếu tố: *shopping* và *competition*.
  - Mua sắm (Shopping) dẫn đến hiệu quả trong thị trường tư nhân.
  - Cạnh tranh (Competition) dẫn đến giá cả và số lượng hợp lý trong thị trường tư nhân.

Mô hình Tiebout

- Hàng hóa công được địa phương cung cấp => cạnh tranh bởi vì các cá nhân có thể "bỏ phiếu bằng chân" (Voting by their feet) thông qua việc di chuyển đến địa phương khác mà không có cản trở nào.
- Điều này hình thành nguyên tắc phân cấp tài khóa đối với chính quyền địa phương và tạo ra một công cụ tiết lộ sở thích mới: ***sự di chuyển***.
- Sự đe dọa về "ra đi" có thể dẫn đến hiệu quả trong việc cung cấp hàng hóa công địa phương.
  - Trong những điều kiện nhất định, cung cấp hàng hóa công sẽ hiệu quả ở cấp địa phương.

Mô hình Tiebout

- Mô hình Tiebout đưa ra các giả thiết:
  - Số lượng lớn cá nhân, họ sẽ di chuyển sang các thanh phố có cung cấp mức độ hàng hóa công khác nhau.
  - Thành phố *i* có *N* dân cư; tất cả có nhu cầu *G* hàng hóa công.
  - Mức thuế thống nhất G_i/N_i.

Mô hình Tiebout

- Mô hình Tiebout giải quyết 2 vấn đề:
  - Tiết lộ sở thích: Không có động lực nói dối. Với một mức thuế thống nhất đánh vào tất cả dân cư, nếu người tiêu dùng có tiết kiệm $1/N_i$ *tiền thuế nhưng nhận được ít hơn* $1/N_i$ hàng hóa công.
  - Tổng hợp sở thích được giải quyết bởi vì mỗi người dân trong thành phố muốn mức độ hàng hóa công giống nhau G_i.

Những trở ngại của mô hình Tiebout

- Có một số trở ngại của mô hình liên quan tới :
  - Cạnh tranh Tiebout
  - Tài trợ Tiebout
  - Lan tỏa (Spillovers)

Những trở ngại của mô hình Tiebout

- Cạnh tranh có thể không xảy ra:
  - Nó đòi hỏi di chuyển hoàn hảo.
  - Nó đòi hỏi thông tin hoàn hảo về lợi ích mà các cá nhân nhận được và tiền thuế mà họ trả.
  - Nó đòi hỏi có đủ các thành phố để các cá nhân có thể lựa chọn mức độ cung cấp hàng hóa công hợp lý.

Những trở ngại của mô hình Tiebout

- Tài trợ Tiebout cũng có vấn đề:
  - Nó yêu cầu đánh thuế khoán (***lump-sum taxes), không phụ thuộc vào thu nhập cá nhân=> mất công bằng***.
  - Có nhiều thành phố tài trợ cung cấp hàng hóa bằng đánh thuế tỷ lệ vào nhà ở => người nghèo "xua đuổi" người giàu (người nghèo càng muốn sinh sống trong những cộng đồng có người giàu hơn).
  - Sử dụng phân vùng (zoning) để cải thiện tình hình này.

Những trở ngại của mô hình Tiebout

- Quy định phân vùng bảo vệ cơ sở thuế của những thành phố giàu có => làm cho những người nghèo có thể bị loại ra khỏi thị trường nhà ở .
- Ví dụ, một thành phố nghiêm cấm nhiều hộ gia đình cư ngụ sống chung trong một căn hộ => nhu cầu nhà ở tăng => đẩy giá nhà tăng lên => người nghèo khó mua được nhà .

Những trở ngại của mô hình Tiebout

- Trở ngại của mô hình Tiebout liên quan đến giả thiết không có ngoại tác hoặc lan tỏa:
  - Mô hình giả sử hàng hóa công chỉ có hiệu ứng trong một thành phố nhất định và không có lan tỏa đến các thành phố lân cận.
  - Một hàng hóa công như là công viên có lẽ vi phạm đến giả thiết trên.

Minh chứng về mô hình Tiebout

- Cho dù có những trở ngại trong mô hình Tiebout, các cá nhân vẫn bỏ phiếu bằng chân. Có hai cách kiểm tra để tiết lộ vấn đề này:
  - Tính đồng dạng của dân cư;
  - Vốn hóa.

Minh chứng về mô hình Tiebout

- Một dự báo rõ ràng của mô hình Tiebout là dân cư trong cộng đồng địa phương có những sở thích giống nhau đối với hàng hóa công địa phương.
  - Càng có tính cộng đồng địa phương => dân cư càng có sở thích giống nhau.
- Gramlich and Rubenfeld (1982) phát hiện ở vùng đô thị người dân càng có hài lòng về cung cấp hàng hóa công hơn các vùng khác (điện, nước, giao thông, giáo dục, y tế….)

Minh chứng về mô hình Tiebout

- Thực tế cho thấy mô hình Tiebout vận hành có những hạn chế, bởi vì công chúng không chỉ bỏ phiếu bằng chân. Họ cũng bỏ phiếu bằng túi tiền của họ (pocketbook)
- Mô hình Tiebout tiêu liệu bất kỳ sự khác biệt trong tài khóa sẽ được vốn hóa vào giá nhà ở.

Minh chứng về mô hình Tiebout

- Đó là, giá cả nhà ở phản ảnh chi phí (gồm thuế tài sản) và lợi ích sinh hoạt ở đó (hàng hóa công địa phương).
  - Nếu như thuế cố định, mức độ cung cấp hàng hóa công càng cao thì giá cả nhà ở càng cao.
- Giá nhà phản ảnh sự bỏ phiếu theo túi tiền của họ.

Phân cấp tài khóa tối ưu

- Vậy, hàm ý chuẩn tắc của mô hình Tiebout là gì?
  - Đó có phải là nguyên tắc để định hướng cung cấp hàng hóa công tối ưu giữa các cấp chính quyền địa phương?
- Ở chừng mực nào đó cung cấp hàng hóa công nên được cung cấp ở cấp địa phương được quyết định bởi:
  - Sự gắn kết thuế - lợi ích
  - Ngoại tác hay lan tỏa tích cực
  - Kinh tế quy mô (Economies of scale)

Phân cấp tài khóa tối ưu

- Thứ nhất, mô hình hàm ý ở chừng nào đó cung cấp hàng hóa công nên được cung cấp bởi chính quyền địa phương và được quyết định bởi mối gắn kết giữa lợi ích và thuế (***tax-benefit linkages***.)
- Sự gắn kết mạnh (như là giao thông) nghĩa là hầu hết người dân địa phương hưởng thụ lợi ích, thì hàng hóa nên được cung cấp bởi địa phương.
- Liên kết yếu (như là thanh toán phúc lợi) nghĩa là hầu hết các công dân không hưởng lợi ích thì cung cấp hàng hóa công nên được cung cấp bởi cấp chính quyền cao hơn .
  - Nếu như công dân nhận lợi ích trực tiếp thì họ sẽ mua nó bằng việc trả tiền thuế tài sản, ngược lại thì họ sẽ bỏ phiếu bằng chân.

Phân cấp tài khóa tối ưu

- Yếu tố thứ hai quyết định mức tối ưu của sự phân cấp là mức độ ngoại tác tích cực.
- Nếu hàng hóa công địa phương có tính lan tỏa đến cộng đồng khác thì nó cung cấp không đầy đủ => cấp chính quyền cao hơn đóng vai trò xúc tiến cung cấp hàng hóa này.

Phân cấp tài khóa tối ưu

- Yếu tố thứ ba quyết định mức tối ưu của sự phân cấp là quy mô kinh tế trong sản xuất (cung cấp hàng hóa công).
- Hàng hóa công có quy mô kinh tế lớn, như là quốc phòng thì cung cấp ở cấp chính quyền địa phương không có hiệu quả (không tiết kiệm chi phí) .
- Hàng hóa công với quy mô nhỏ như là cảnh sát thì được cấp hiệu quả hơn trong mô hình cạnh tranh Tiebout.

Phân cấp tài khóa tối ưu

- Vì thế mô hình Tiebout tiên liệu chi tiêu địa phương nên tập trung vào các chương trình có ít ngoại tác và quy mô kinh tế nhỏ.
  - Như là sửa chữa đường, thu gom rác và vệ sinh đô thị…

TÁI PHÂN PHỐI GIỮA CÁC CẤP

- Mô hình Tiebout cho phép chúng ta xem xét vấn đề quan trọng trong phân cấp tài khóa: có nên tái phân phối nguồn tài chính công giữa các cấp chính quyền hay không?
- Vấn đề không công bằng và mong đợi tạo ra cơ chế công bằng trong tài trợ hàng hóa công .
  - Có khoảng cách về chi tiêu/học sinh giữa các địa phương do sự khác biệt về thuế tài sản giữa các địa phương, đặc biệt khác biệt về giá trị tài sản.

Chúng ta có nên quan tâm hay không?

- Câu hỏi đặt ra: cấp chính quyền cao hơn có nên thực hiện tái phân phối giữa các chính quyền cấp dưới để bù lại sự khác biệt về chi tiêu hay không?
- Trong một thế giới Tiebout, các cộng đồng sẽ thiết lập mức hiệu quả hàng hóa công => ***tái phân phối sẽ ngăn cản hiệu quả đó (vì không tạo ra sự cạnh tranh…)***

Chúng ta có nên quan tâm hay không?

- Tuy nhiên, ở chừng mực nhất định, mô hình Tiebout không miêu tả thế giới hiện thực một cách hoàn hảo, có hai tranh luận về tái phân phối .
  - Thứ nhất là sự thất bại của cơ chế *Tiebout*. Ví dụ, cộng đồng có lợi ích cao => giá nhà cao, tạo ra cơ chế phân vùng.
  - Thứ hai là ngoại tác. Hàng hóa công địa phương như giáo dục có tính lan tỏa đến cộng đồng khác.

Công cụ tái phân phối: Hỗ trợ

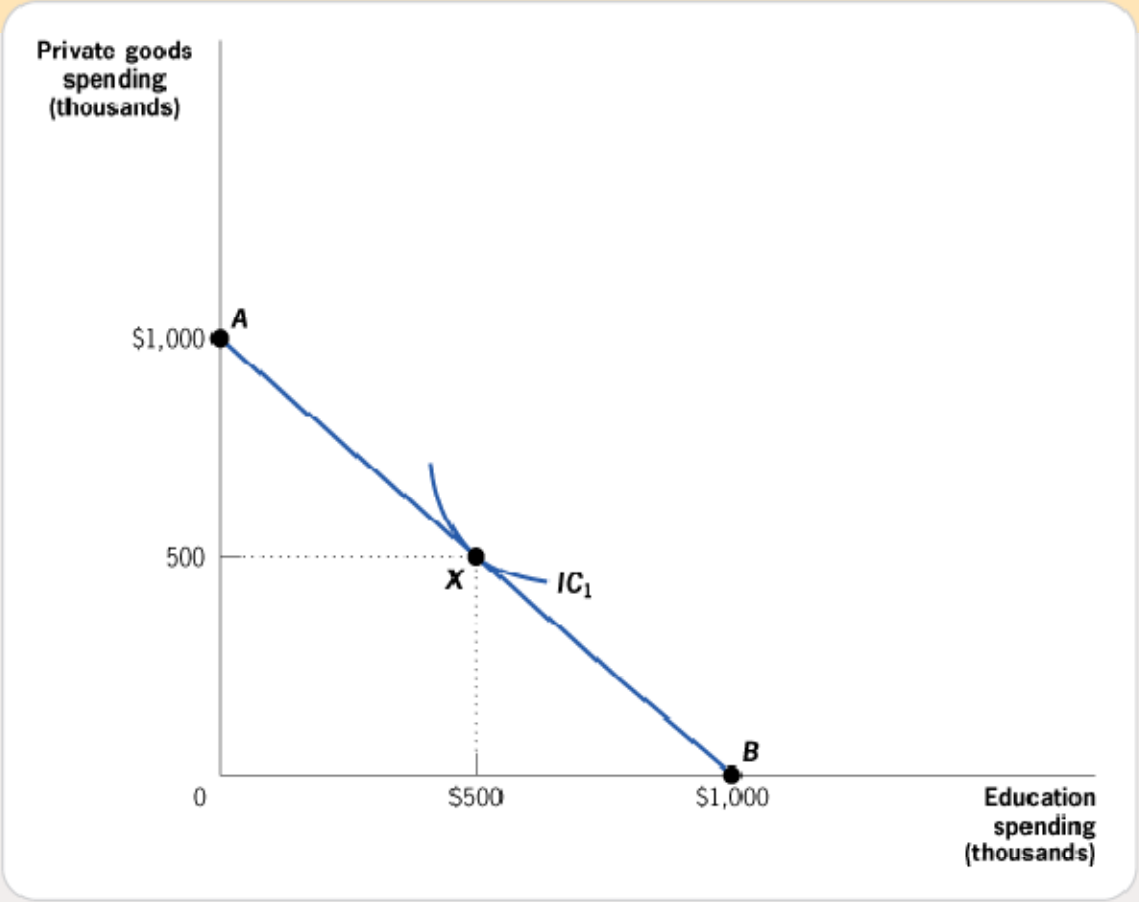
- Một khi các cấp chính quyền cao hơn tái phân phối, họ thực hiện thông qua cơ chế hỗ trợ - chuyển giao tiền tệ từ cấp chính quyền này sang cấp chính quyền khác.

Công cụ tái phân phối: Hỗ trợ

- Cấp chính quyền trung ương sử dụng ba loại hỗ trợ sau:
  - ***Hỗ trợ có đối ứng (Matching grants)*** – số tiền hỗ trợ cho địa phương gắn với số tiền chi tiêu hàng hóa công của địa phương.
  - ***Hỗ trợ trọn gói không có điều kiện (Block grants)*** – số tiền hỗ trợ không có quy định chi tiêu như thế nào.
  - ***Hỗ trợ trọn gói có điều kiện (Conditional block grants).***
- Kết quả hỗ trợ này được minh chứng trong hình số **2**.

Công cụ tái phân phối: Hỗ trợ

■ FIGURE 10-2

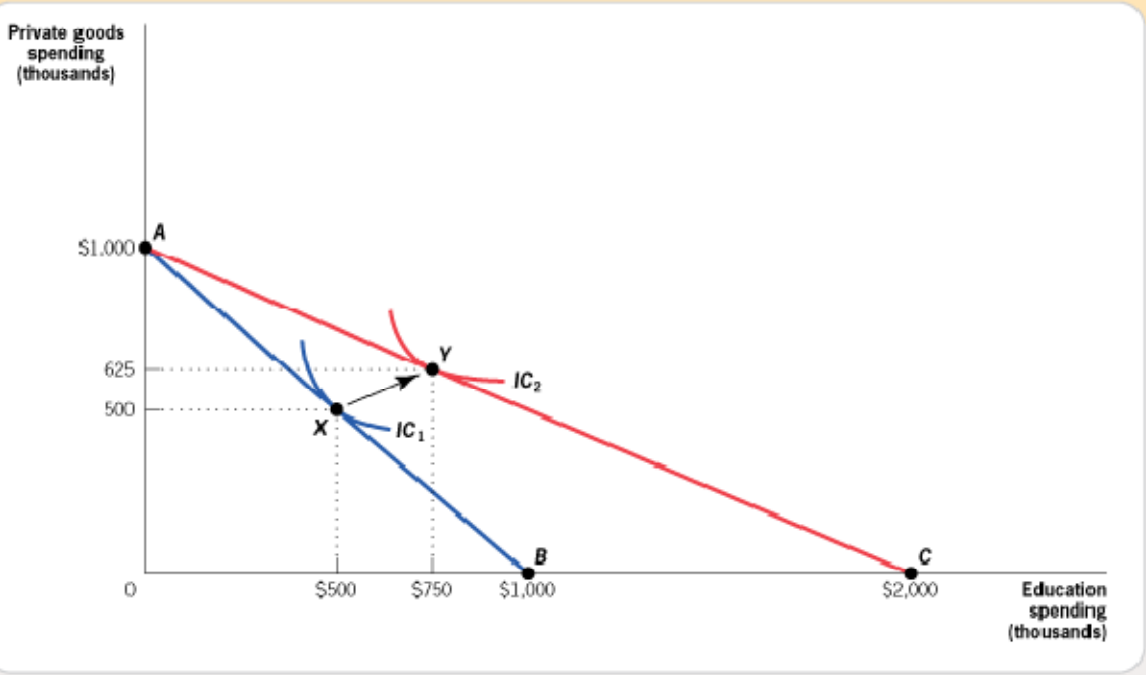


A Town's Choice Between Education and Private Goods • With $1 million to spend on some combination of education and private goods, Lexington chooses point *X* on its budget constraint *AB*, spending $500,000 on each, at the point where its indifference curve, IC_1, is tangent to its budget constraint.

Công cụ tái phân phối: Hỗ trợ

Matching Grants

■ FIGURE 10-3

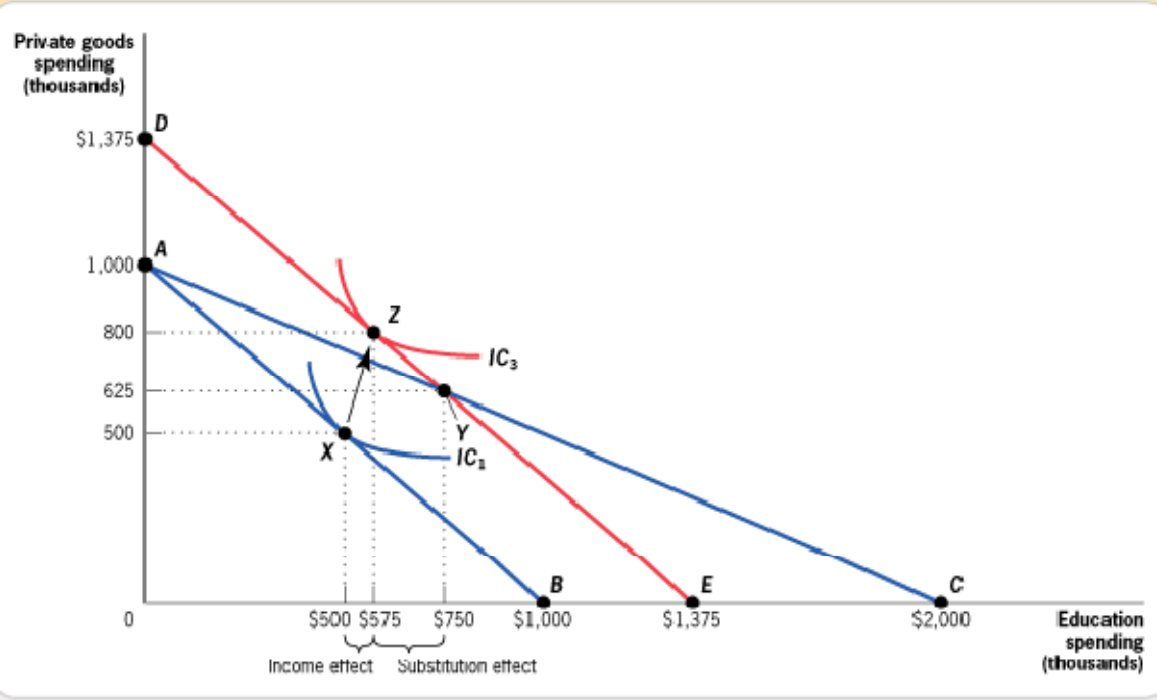


The Impact of a Matching Grant on the Town's Budget Constraint • When Lexington is offered a matching grant for educational spending, with $1 of grant for each $1 of local spending, the budget constraint pivots outward from *AB* to *AC*. Lexington chooses point *Y* on *AC*, as it spends $250,000 more on education (with education spending rising from $500,000 to $750,000) and $125,000 more on private goods.

Công cụ tái phân phối: Hỗ trợ

Block Grant

■ FIGURE 10-4

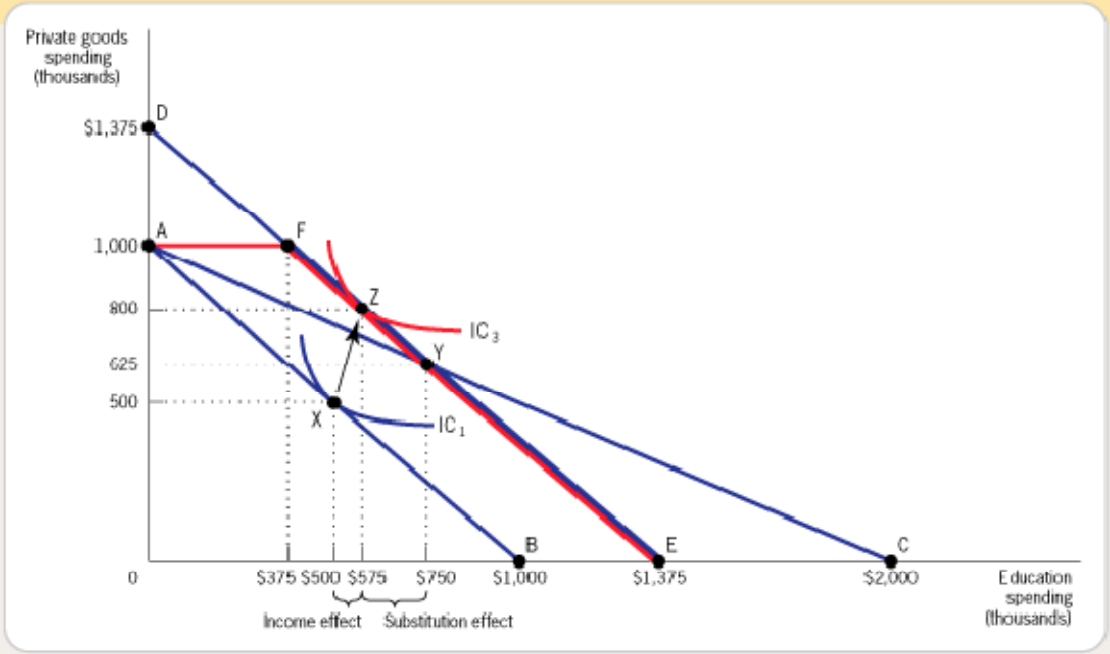


The Impact of an Unconditional Block Grant on the Town's Budget Constraint • When Lexington s offered an unconditional block grant of $375,000, the budget constraint shifts outward from *AB* to *DE*. Lexington chooses point *Z* on *DE*, as it spends $75,000 more on education (with education spending rising from $500,000 to $575,000) and $300,000 more on private goods.

Công cụ tái phân phối: Hỗ trợ

Conditional Block Grant

■ FIGURE 10-5



The Impact of a Conditional Block Grant on Town Spending • When the town is offered a conditional block grant for education spending, it can spend up to $375,000 on education while still spending $1 million on private goods. Beyond point *F*, the conditional block grant operates like the unconditional block grant, so the budget constraint is *AFE*. For towns that already have high educational spending, like Lexington, the conditional grant has the same effect as the unconditional grant, causing education spending to rise by $75,000.

Empirical Evidence

Hiệu ứng giấy bẫy ruồi (The flypaper effect)

- Như đã minh chứng , hỗ trợ không có điều kiện đơn giản là gia tăng thu nhập cho thành phố = > giảm chi tiêu cho giáo dục
- Thành phố cũng có thể giảm chi tiêu khác (tạo ra chèn lấn) => gia tăng chi tiêu cho giáo dục.

Empirical Evidence

Hiệu ứng giấy bẫy ruồi (The flypaper effect)

- Các nhà nghiên cứu so sánh chi tiêu của các bang có nhận tiền hỗ trợ từ chính quyền liên bang để xem có hiện tượng chèn lấn hay không.
- Thật đáng ngạc nhiên, sau khi đánh giá, Hines and Thaler (1995) phát hiện thường là gần bằng zero, vì vậy tổng chi tiêu gia tăng hầu như 1 -1.

Empirical Evidence

Hiệu ứng giấy bẫy ruồi (The flypaper effect)

- Phát hiện này được miêu tả như là giấy bẫy ruồi, bởi vì tiền tệ gắn dính ở nơi cần thiết "money sticks where it hits."
- Những minh chứng trước đó vướng phải thành kiến – các khoản hỗ trợ thường gắn liền tình trạng lobby.
  - Không phản ảnh tương quan (+).