Chương 9

CHI NGÂN SÁCH GIỮA CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN

Dịch từ nguyên bản Ronald C. Fisher, "Intergovernmental Grants," trong cuốn *State and Local Public Finance*, ấn bản 2, trang 202-234.

Lý do kinh tế cơ bản để liên bang trợ cấp ngân sách theo chức năng được biện minh bởi những lợi ích lan truyền, rộng rãi và ngày càng tăng, từ một số chương trình chi tiêu quan trọng nhất của các tiểu bang và địa phương.

George F. Break[1]

TÓM TẮT

Số lượng các khoản cấp ngân sách từ liên bang về các chính quyền tiểu bang và địa phương đã tăng từ 557 khoản năm 1991 lên 593 khoản năm 1993, tiếp tục xu thế gia tăng của thập niên trước. Thêm ba mươi lăm hạng mục cấp ngân sách và một khoản cấp ngân sách khoán trọn gói (block grant) được bổ sung.

Phần lớn các khoản cấp ngân sách mới được dành cho y tế (11); các dịch vụ giáo dục, đào tạo, việc làm và xã hội (7); và tài nguyên thiên nhiên và môi trường (6).

Tiền cấp ngân sách đã tăng từ 152 tỷ đô la năm 1991 lên 206,4 tỷ đô la … năm 1993, tăng 36 phần trăm. Tính theo giá trị (đô la) không đổi, sự gia tăng là 29 phần trăm.

Một nguyên nhân chính của sự gia tăng này là chương trình trợ cấp y tế (Medicaid) Liên bang-Tiểu bang….. Nó chiếm hơn một nửa tổng gia tăng tiền cấp ngân sách.[2]

Cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền, có khi được gọi là trợ cấp ngân sách, là những khoản chuyển giao ngân quỹ từ một cấp chính quyền này cho một cấp chính quyền khác, đa phần là từ chính quyền cấp cao hơn trong hệ thống liên bang cho một nhóm các chính quyền cấp thấp hơn. Cấp ngân sách mang nhiều loại hình khác nhau và nhằm mục đích cải thiện hoạt động của hệ thống tài chính công theo cấu trúc liên bang. Trong chương này, chúng ta sẽ xem xét các mục đích của cấp ngân sách, tác động kinh tế của các loại hình cấp ngân sách khác nhau, và chính sách phù hợp để sử dụng tiền cấp ngấn sách.

Các khoản chuyển giao trong Hệ thống Ngân sách Hoa Kỳ

Năm 1991, chính quyền liên bang chuyển giao hơn 154 tỷ đô la tiền trợ cấp cho các chính quyền cấp tiểu bang và địa phương, tương đương khoảng 0,21 đô la so với mỗi đô la mà chính quyền tiểu bang-địa phương huy động được từ nguồn riêng của mình. Đến 1993, tiền cấp ngân sách của

[1] Quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền ở Hoa Kỳ. Washington, D.C.: Viện Brooking Institution, 1967, 105.

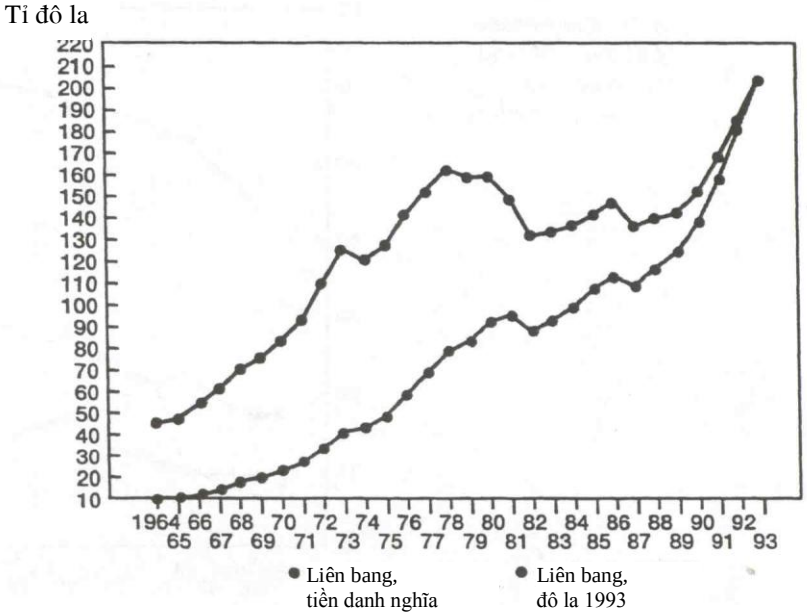
[2] Ủy ban Cố vấn về Quan hệ giữa các cấp chính quyền. Đặc tính của các chương trình trợ cấp ngân sách của liên bang cho các chính quyền cấp tiểu bang và địa phương:

liên bang đã tăng quá 200 tỷ đô la (Hình 9-1). Tương tự, các chính quyền tiểu bang đã chuyển giao gần 183 tỷ đô la cho các chính quyền địa phương, hay khoảng 0,54 đô la so với mỗi 1 đô la mà các chính quyền địa phương thu được từ nguồn riêng của mình. Như được phản ánh bởi dữ liệu trong Hình 9-1 và 9-2, cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền, cả từ liên bang cho các tiểu bang và các địa phương lẫn từ các tiểu bang cho các địa phương, là đặc trưng chủ yếu của hệ thống ngân sách theo cấu trúc liên bang ở Hoa Kỳ trong hơn 30 năm qua.

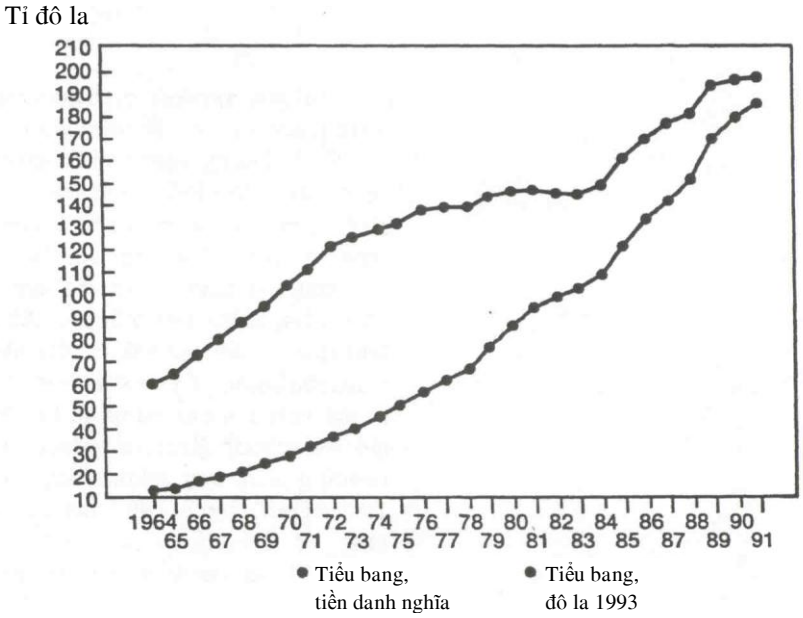
Mặc dù con số tuyệt đối của những khoản cấp ngân sách nói chung gia tăng hàng năm trong khoản thời gian này (chỉ có 1982 và 1986 là ngoại lệ đối với trợ cấp của liên bang), sức mua của tiền cấp ngân sách đã không tăng. Sau khi điều chỉnh khử gia tăng của giá cả (được đo bằng chỉ số khử lạm phát GDP ngầm ẩn), giá trị thực của tiền cấp ngân sách từ liên bang (tính theo đô la 1993) đã giảm trong năm 1973 và trong giai đoạn từ 1978 đến 1982, cho dù có gia tăng trong con số danh nghĩa như được thể hiện trong Hình 9-1. Thực chất, trong những thời đoạn này tiền cấp ngân sách đã gia tăng với tốc độ chậm hơn giá cả. Sau đó, giá trị thực của tiền cấp ngân sách từ liên bang đã giữ nguyên không đổi cho mãi đến năm 1990. Ngược lại, giá trị thực của tiền cấp ngân sách từ tiểu bang cho các chính quyền địa phương chưa bao giờ giảm, cho dù nó gần như không đổi trong giai đoạn từ 1979 đến 1984 và từ 1989 đến 1991.

Tầm quan trọng tương đối của tiền cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền đã gia tăng trong những năm 1960 và đầu thập niên 1970 và lên cực điểm vào cuối thập niên 1970. Tiền cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền, và đặc biệt tiền cấp ngân sách từ liên bang, sau đó đã giảm về tầm quan trọng tương đối cho mãi đến thập niên 1990, khi mà tầm quan trọng tương đối của tiền cấp ngân sách từ liên bang gia tăng trở lại. Như Hình 9-2 cho thấy, trợ cấp từ liên bang đã tăng từ khoảng 17 phần trăm so với nguồn thu riêng của tiểu bang-địa phương năm 1964 lên hơn 30 phần trăm vào năm 1978. Cũng trong khoản thời gian này, trợ cấp từ liên bang đã tăng từ mức chưa đến 9 phần trăm của tổng chi của chính quyền liên bang lên đến 17 phần trăm vào năm 1978. Sau đó, tỷ lệ của trợ cấp liên bang trong ngân sách của chính quyền liên bang đã giảm xuống thấp hơn mức của năm 1969, chỉ bắt đầu tăng trở lại kể từ năm 1990. Tương ứng, tỷ lệ liên bang trợ cấp trong nguồn thu ngân sách của tiểu bang-địa phương cũng tăng trở lại. Mặc dù các chính quyền tiểu bang và địa phương, tính trung bình, nhận được 0,32 đô la trợ cấp liên bang cho mỗi đô la thu được tại địa phương trong năm 1978, và con số này giảm xuống còn 0,18 đô la trong năm 1989, và đã tăng lên 0,21 đô la vào năm 1991. Các sút giảm tương tự về tầm quan trọng tương đối của trợ cấp từ tiểu bang cho các chính quyền địa phương cũng đã xảy ra trong thập niên 1980, ít nhất một phần là do các tiểu bang nhận được ít trợ cấp từ liên bang hơn để chuyển giao tiếp cho các địa phương.

Hình 9-1 Tăng trưởng của tiền cấp ngân sách từ Liên bang và Tiểu bang

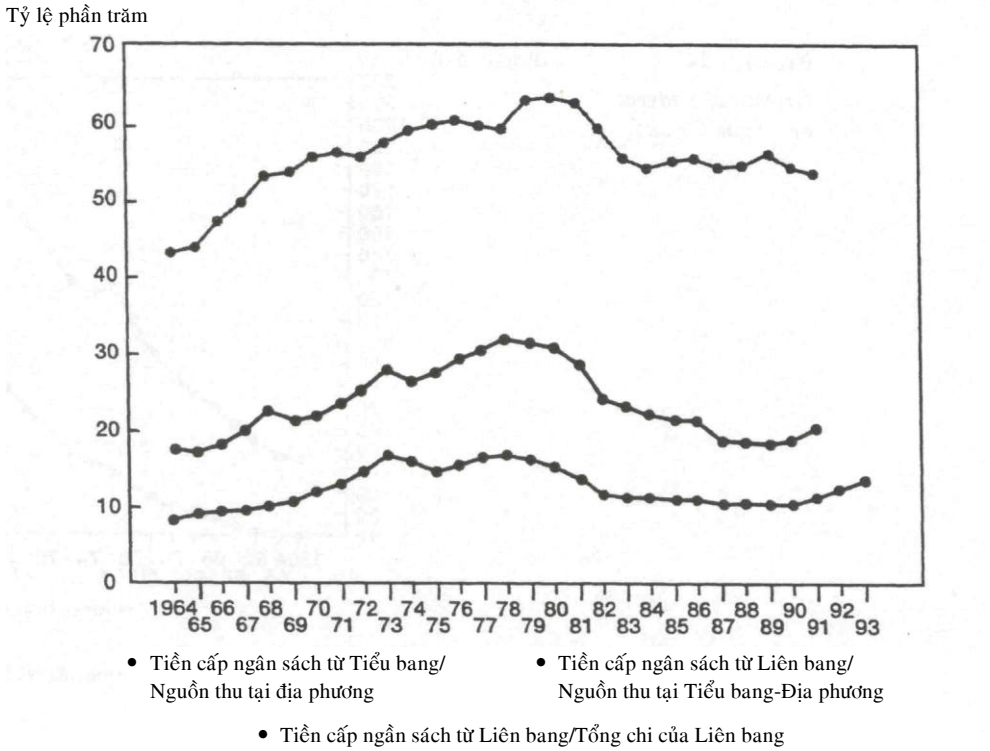


(a) Tiền cấp ngân sách từ Liên bang cho các Chính quyền tiểu bang – Địa phương, 1964-1993 (Tiền danh nghĩa và tiền thực theo đô-la 1993)



(b) Tiền cấp ngân sách từ Tiểu bang cho các Chính quyền địa phương, 1962-1992 (Tiền danh nghĩa và tiền thực theo đô-la 1993)

Hình 9-2 Tầm quan trong tương đối của tiền cấp ngân sách, 1964-1993 (tỷ lệ phần trăm của thu và chi ngân sách)



Dù vậy, tiền cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền vẫn là một nguồn thu quan trọng cho hầu hết các chính quyền tiểu bang-địa phương, như được khẳng định bởi dữ liệu trong Bảng 9-1. Năm 1991, các chính quyền tiểu bang tiếp nhận hơn một phần tư ngân sách của mình thông qua tiền cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền, và các chính quyền địa phương nhận hơn 37 phần trăm, với các quận hạt (county) và các quận học chánh là loại hình chính quyền địa phương dựa nhiều nhất vào tiền cấp ngân sách, ít nhất nếu tính trung bình. Mặc dù trợ cấp từ tiểu bang là quan trọng hơn nhiều so với trợ cấp trực tiếp từ liên bang đối với tất cả các loại hình chính quyền địa phương ngoại trừ các quận đặc biệt, một phần của trợ cấp từ tiểu bang lại xuất phát từ tiền cấp ngân sách của liên bang cho các tiểu bang, mà thực chất được chuyển giao tiếp xuống các địa phương. Sự phụ thuộc đặc biệt cao của các quận học chánh vào trợ cấp của tiểu bang phản ánh vai trò ngày càng tăng của chính quyền các tiểu bang về tài trợ cho giáo dục tại địa phương, một chủ đề được thảo luận toàn diện hơn trong Chương 19. Thực sự, kể từ 1967 sự phụ thuộc của các chính quyền địa phương vào tiền trợ cấp đã không thay đổi đáng kể, ngoại trừ các quận học chánh với tiền ngân sách cấp đã tăng từ 44 phần trăm lên 54 phần trăm của nguồn thu.

Bảy mươi ba phần trăm của trợ cấp từ liên bang cho các tiểu bang và địa phương trên danh nghĩa được điều chuyển sang ba nhóm hạng mục ngân sách giáo dục, quốc lộ, và phúc lợi công cộng, chỉ riêng nhóm cuối phản ánh hơn 47 phần trăm, theo Bảng 9-2. Ngược lại, giáo dục là nhóm hạng mục chính yếu của trợ cấp từ tiểu bang cho các địa phương, chiếm khoảng 63 phần trăm trợ cấp của tiểu bang. Do khoản trợ cấp này cùng với chi tiêu trực tiếp của chính quyền liên bang và tiểu bang, chính quyền liên bang tài trợ hơn phân nửa chi tiêu phúc lợi công cộng (57 phần trăm), trong khi chính quyền các tiểu bang tài trợ hơn phân nửa chi tiêu về giáo dục cơ sở

và phổ thông (56 phần trăm), mặc dù dịch vụ phúc lợi được cung cấp trực tiếp bởi các tiểu bang còn giáo dục cung cấp bởi các địa phương.

BẢNG 9-1
Tiền cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền tính theo tỷ lệ phần trăm của Tổng nguồn thu theo từng loại hình chính quyền, các năm rời rạc, 1962-91.

Năm	Tiểu bang	Chính quyền Địa phương					
		Tổng cộng	Quận hạt	Thành phố	Thị xã	Quận học chánh	Quận Đặc biệt
1962							
Liên bang	22.8%	2.0%	0.7%	2.5%	0.8%	1.4%	8.9%
Tiểu bang	__	28.4	36.3	16.3	20.6	37.3	3.2
Tổng[a]	24.0	30.4	38.6	20.4	22.5	40.8	21.1
1972							
Liên bang	27.2	4.3	1.7	7.3	1.3	1.9	15.5
Tiểu bang	__	33.4	39.1	24.1	19.6	42.0	3.9
Tổng[a]	28.4	37.7	42.1	32.9	22.0	45.0	29.6
1977							
Liên bang	27.1	9.2	9.0	14.7	7.5	1.5	21.7
Tiểu bang	__	33.7	34.5	23.2	20.4	47.3	7.4
Tổng[a]	28.8	42.9	45.3	39.7	29.7	50.2	38.2
1982							
Liên bang	24.0	7.6	6.5	12.0	5.8	1.0	18.5
Tiểu bang	__	33.9	34.1	20.8	22.6	51.7	7.6
Tổng[a]	25.1	41.5	42.0	34.6	30.1	54.3	34.7
1987							
Liên bang	22.8	4.8	3.6	6.5	3.4	0.9	16.0
Tiểu bang	__	33.3	31.7	20.3	22.5	52.8	5.3
Tổng[a]	24.4	38.1	36.8	29.0	28.1	55.3	29.4
1991							
Liên bang	24.5	3.5	2.2	4.6	1.1	0.7	14.6
Tiểu bang	__	33.7	32.5	21.2	20.5	51.4	6.6
Tổng[a]	26.0	37.3	36.3	28.2	23.9	53.8	28.6

[a] Bao gồm cả ngân sách cấp từ các chính quyền địa phương.
Nguồn: Bộ Thương mại Hoa Kỳ, Tiền tài trợ của chính phủ, 1962, 1972, 1977, 1982, 1987, 1991.

BẢNG 9-2 Trợ cấp của Liên bang và Tiểu bang theo Khoản mục Ngân sách, 1991

Khoản mục	Liên bang		Tiểu bang	
	Trợ cấp khoản mục theo % của Tổng Trợ cấp	% Chi tiêu Tiểu bang-Địa phương trong Khoản mục được tài trợ bởi Chính quyền Liên bang[a]	Trợ cấp Khoản mục theo % của Tổng Trợ cấp	% Chi tiêu Tiểu bang-Địa phương trong Khoản mục được tài trợ bởi Chính quyền Tiểu bang[a]
Giáo dục	16.4%	8%	63.4%	56%

Phúc lợi công cộng	47.2	57[b]	12.3	37
Quốc lộ	9.4	22	4.3	49
Y tế và bệnh viện	4.2	80	3.6	48
Mục khác	22.8	na	16.4	na
Tổng cộng	100.0	17	100.0	45

[a] Chi tiêu được đo lường như chi tiêu chung trực tiếp của tiểu bang-địa phương trong khoản mục. Tỷ phần của chính phủ bao gồm trợ cấp và chi tiêu trực tiếp, trừ khi được ghi chú khác hơn.
[b] Không bao gồm chi tiêu phúc lợi được tài trợ trực tiếp bởi chính quyền liên bang, lên đến khoảng 41 tỷ đô la trong năm 1991.
Nguồn: Bộ Thương mại Hoa Kỳ, Tiền tài trợ của chính phủ tài khóa 1990-91, theo thủ tục của ACIR, 1986, tr. 29.

Mục tiêu của cấp ngân sách

Theo truyền thống trong một hệ thống ngân sách liên bang , người ta xác định bốn vai trò tiềm năng của cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền. Cấp ngân sách có thể được sử dụng để sửa sai các ngoại tác phát sinh từ cơ cấu của các chính quyền dưới cấp liên bang và nhờ đó có thể cải thiện tính hiệu quả của các quyết định về ngân sách; để công khai tái phân phối nguồn lực giữa các vùng hoặc các địa phương; để thay thế một cơ cấu thuế này cho một cơ cấu thuế khác, ví dụ khai thác lợi thế kinh tế theo qui mô trong thu thuế; và làm cơ chế ổn định hóa kinh tế vĩ mô cho khu vực chính phủ dưới cấp liên bang.

Nhớ lại từ Chương 2 rằng sự tồn tại của các ngoại tác giữa các đơn vị quyền lực/hành chính, hay tác động lan truyền, có thể làm cho các quyết định về dịch vụ của từng chính quyền dưới cấp liên bang trở thành không hiệu quả xét theo quan điểm toàn xã hội. Nếu những người không thường trú hưởng lợi từ dịch vụ của tiểu bang hay địa phương, nhưng những lợi ích đó của người không thường trú lại không được xét đến khi quyết định về lượng dịch vụ sẽ cung cấp, thì các lợi ích xã hội biên sẽ bị ước tính thấp và quá ít dịch vụ sẽ được cung cấp. Trong trường hợp đó, cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền có thể được sử dụng để thúc đẩy chính quyền dưới cấp liên bang cung cấp dịch vụ cụ thể đó nhiều hơn, theo yêu cầu của tính hiệu quả. Hơn thế nữa, bởi vì tiền cấp ngân sách có nguồn từ tiền thuế được thu bởi phía chính quyền cấp ngân sách, những người không thường trú có hưởng lợi từ dịch vụ đó cuối cùng vẫn chi trả một phần cho dịch vụ đó thông qua thuế liên bang hoặc tiểu bang mà họ đóng.

Nhớ lại từ chương 5 rằng người nhập cư giữa các cộng đồng địa phương cũng có thể gây ra một loại ngoại tác, nếu người nhập cư đó áp đặt chi phí lên những cư dân khác. Các cá nhân có thể di chuyển để tránh các loại thuế dưới cấp liên bang hoặc để giành lấy các dịch vụ. Nhưng nếu những cư dân mới này chi trả thấp hơn chi phí của các dịch vụ họ tiêu dùng, thì những cư dân hiện hữu gặp phải tình trạng hoặc là cắt giảm dịch vụ với thuế không đổi hoặc là thuế cao hơn để duy trì mức dịch vụ. Những người nhập cư tiềm năng chẳng có động cơ nào để bao gồm các chi phí áp đặt lên những cư dân khác vào trong quyết định của mình về di chuyển chỗ ở, do đó sự phân phối dân cư giữa các địa phương có thể trở nên không hiệu quả. Một lần nữa, cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền có thể được sử dụng để giải quyết vấn đề khó khăn này. Cấp ngân sách cho những địa phương thuế cao hay dịch vụ thấp có thể ngăn chặn trước một phần sự nhập cư vì tìm kiếm thuế thấp hơn hay dịch vụ nhiều hơn và góp phần tạo ra một cấu trúc chính quyền địa phương hiệu quả hơn.

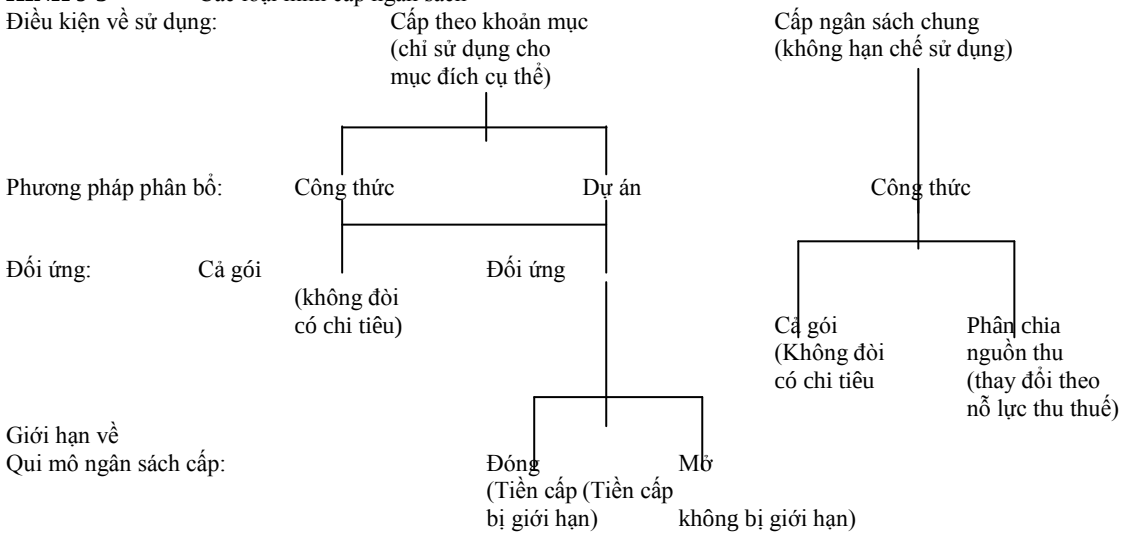
Cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền thay thế một cách hiệu quả nguồn thu thuế của phía chính quyền cấp ngân sách cho nguồn thu của chính quyền tiếp nhận ngân sách. Nếu tiền thuế sử dụng bởi phía chính quyền cấp ngân sách là hiệu quả hơn những gì chúng thay thế, thì sự thay thế về thuế này là một phương cách khác để việc cấp ngân sách có thể cải thiện tính hiệu quả của hệ thống liên bang. Bởi vì sự di chuyển dân cư giữa các địa phương trong hệ thống liên bang là lớn hơn rất nhiều so với sự di chuyển giữa các quốc gia, một sắc thuế đánh ở cấp liên bang có thể tốt hơn (gây ra sự không hiệu quả với mức độ ít hơn) so với sắc thuế tương tự ở cấp dưới liên bang. Nguồn thu có thể được huy động ở cấp liên bang nhưng chi tiêu ở cấp địa phương, với một hệ thống cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền.

Ngoài ra, đôi lúc cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền được đề nghị như một phương pháp công khai tái phân phối thu nhập vì mục đích công bằng. Tiền thuế thu bởi chính quyền liên bang hay bởi một tiểu bang có thể được phân bổ xuống các chính quyền cấp thấp hơn theo tỷ lệ nghịch với thu nhập hay giá trị bất động sản, tạo thành một khoản chuyển giao ngầm ẩn từ chính quyền ở các địa phương có thu nhập cao hơn sang chính quyền ở các địa phương có thu nhập thấp hơn. Tuy nhiên, tác động của loại hình tái phân phối thu nhập này không phải lúc nào cũng rõ ràng, bởi vì các đơn vị quyền lực/hành chính hiếm khi là hoàn toàn đồng nhất về thu nhập và bởi vì chính quyền địa phương quyết định chi tiêu tiền được cấp như thế nào. Ngay cả những đơn vị quyền lực/hành chính có thu nhập trung bình thấp lại có thể có cư dân thu nhập cao – trong một số trường hợp, với một con số đáng kể. Nếu mục tiêu là trợ giúp các cá nhân và hộ gia đình thu nhập thấp, trong hầu hết các trường hợp dường như trợ cấp trực tiếp cho các cá nhân đó là hay hơn, chứ không phải là trợ cấp cho chính quyền tiểu bang hay địa phương nơi họ cư trú.

Các loại hình Cấp ngân sách

Như Hình 9-3 miêu tả, đặc tính của cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền thường được thể hiện qua bốn nhân tố: ngân sách cấp được dành riêng cho một dịch vụ cụ thể hay có thể được sử dụng chung; ngân sách cấp được phân bổ tự động theo một công thức hay cần có đơn xin đi kèm với một dự án cụ thể; ngân sách cấp có cần phải được đối ứng bởi ngân sách của chính quyền tiếp nhận không; và qui mô tiềm năng của ngân sách cấp có bị giới hạn không.

HÌNH 9-3 Các loại hình cấp ngân sách



Cấp ngân sách **Cụ thể**, hay theo **Khoản mục**, là loại hình chủ yếu, cả về số lượng khoản mục và số lượng tiền, mà chính quyền liên bang và chính quyền các tiểu bang cấp cho chính quyền cấp dưới. Theo dữ liệu trong Bảng 9-3, chính quyền liên bang có đến 578 chương trình cấp ngân sách theo khoản mục khác nhau vào năm 1993, thể hiện hơn 97 phần trăm số lượng chương trình cấp ngân sách của liên bang và hơn 88 phần trăm tiền trợ cấp từ liên bang. Chương trình chính yếu của tiểu bang cấp các khoản ngân sách cụ thể cho giáo dục ở địa phương.

Cấp ngân sách được gọi là **cả gói**, hay không đối ứng, nếu số tiền không thay đổi khi chính quyền tiếp nhận thay đổi tiền thu thuế hoặc chi tiêu của mình. Số tiền cấp ngân sách không thể bị thay đổi bởi các quyết định ngân sách của chính quyền tiếp nhận. Năm 1993, 280 hay khoảng 48 phần trăm các khoản cấp ngân sách theo khoản mục của liên bang là không đối ứng. Cấp ngân sách **đối ứng**, ngược lại, có đòi hỏi tiền thuế hoặc chi tiêu của chính quyền tiếp nhận, với lượng tiền cấp phụ thuộc vào số tiền thu thuế hoặc chi tiêu. Tiêu biểu, một chương trình trợ cấp đối ứng cụ thể sẽ đối ứng mỗi đô la tiền thu thuế hay chi tiêu cho dịch vụ cụ thể đó của bên tiếp nhận ngân sách với R đô la cấp ngân sách, với mục đích chi tiêu cho dịch vụ đó. R được gọi là *tỷ lệ đối ứng*. Nếu R = 1, thì mỗi đô la của địa phương sẽ tạo ra một đô la cấp ngân sách, như thế tiền ngân sách cấp sẽ tài trợ cho phân nửa chi tiêu đó. Nếu R = 0,5, thì mỗi đô la của địa phương sẽ tạo ra 0,5 đô la tiền cấp ngân sách, và tiền ngân sách cấp tài trợ cho một phần ba chi tiêu đó ($.50/$1.50). Tính chung, tỷ phần được tài trợ bởi cấp ngân sách (ký hiệu là M) bằng:

$$M = R/(1 + R)$$

Để dự đoán tác động của cấp ngân sách đối ứng, chúng ta cần phải hiểu rằng thông qua tỷ lệ đối ứng này, ngân sách cấp làm giảm bớt giá của lượng tiền tăng thêm trong dịch vụ được trợ cấp đối với chính quyền tiếp nhận. Nếu R =1, ngân sách cấp tài trợ cho phân nửa chi tiêu, do đó chi phí đối với thuế địa phương của việc tăng chi tiêu 1 đô la chỉ còn 0,50 đô la. Nói chung, giá thuế (tax price) địa phương ký hiệu là P của mỗi đô la tăng thêm cho dịch vụ (chi phí biên của địa phương) bằng:

$$\begin{aligned} P &= 1 - M \\ &= 1 - [R/(1 + R)] \\ &= 1/(1 + R) \end{aligned}$$

Nếu R =1, mỗi đô la tăng thêm cho dịch vụ làm cư dân địa phương tốn chi phí 0,50 đô la thuế địa phương. Nếu R = 0,5, giá thuế địa phương của mỗi đô la dịch vụ tăng thêm là 0,67 đô la. Nếu R = 0,25, giá thuế địa phương là 0,80 đô la; cư dân địa phương đóng thuế 0,80 đô la trên mỗi đô la tăng thêm chi tiêu cho dịch vụ được trợ cấp cụ thể.

Cả cấp ngân sách đối ứng lẫn cấp ngân sách không đối ứng theo khoản mục đều có thể được phân bổ hoặc theo công thức hoặc trên cơ sở từng dự án một và có thể mang tính hoặc là mở (không hạn mức đối với lượng tiền cấp) hoặc là đóng (có hạn mức nhất định đối với lượng tiền cấp bởi vì ngân quỹ được trích cho chương trình cấp ngân sách là cố định). Như Bảng 9-3 cho thấy, tuy nhiên, cấp ngân sách theo khoản mục cho dự án có số lượng nhiều hơn cấp ngân sách theo công thức, với tỷ lệ quá hai/một, trong khi chưa đến 3 phần trăm ngân sách cấp theo khoản mục là có tính mở. Nhóm cấp ngân sách mở, công thức, không đối ứng theo khoản mục (trong đó có 5) cần được giải thích rõ ràng hơn. Trong những trường hợp này, công thức phân bổ cấp ngân sách của chính quyền dưới cấp liên bang ẩn chứa một khoản chi cố định cho các nhân tố nằm ngoài tầm kiểm soát của chính quyền tiếp nhận ngân sách, như dân số hay các đặc tính của

dân số, nhưng không có hạn mức đối với số tiền trợ cấp. Các chương trình trong nhóm này bao gồm cả trợ cấp thất nghiệp và một số trợ cấp về dinh dưỡng trẻ em.

BẢNG 9-3 Cấp ngân sách của Liên bang theo Chủng loại (tỷ đô la)

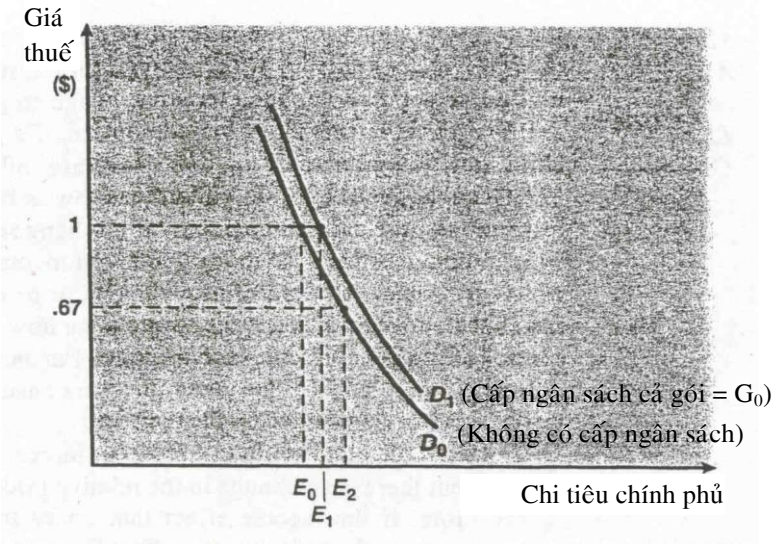
Loại	Số tiền	Phần trăm của số tiền	Số lượng	Phần trăm của số lượng
Mục đích chung	$ 2.4	1.1		
Cấp ngân sách trọn gói cho y tế (5), phát triển cộng đồng (2), giao thông đường bộ (2), dịch vụ xã hội (2), bảo hiểm thu nhập (2), và một cho giáo dục và một cho đào tạo và việc làm.	21.8	10.6	15	2.5
Cấp theo khoản mục	182.2	88.3	578	97.5
Đối ứng			298	
Công thức			87	
Mở			12	
Không đối ứng			280	
Công thức			72	
Mở			5	
Dự án			208	
Tổng cộng	206.4	100.0	593	100.0

Cấp ngân sách Chung, những khoản không bị hạn chế về sử dụng (hoặc chỉ với những hạn chế rất lỏng lẻo), là rất hiếm trong chương trình cấp ngân sách của chính quyền liên bang, như Bảng 9-3 cho thấy, cho dù khá phổ biến hơn trong chương trình cấp ngân sách của tiểu bang. Những khoản cấp ngân sách này, đôi khi được cho là trợ giúp ngân sách chung, hầu như luôn luôn được phân bổ theo công thức. Nếu công thức bao gồm những nhân tố nằm ngoài tầm kiểm soát trực tiếp của chính quyền, như dân số hoặc thu nhập bình quân đầu người, thì ngân sách cấp là thuần túy một gói tiền cấp cho chính quyền. Ngược lại, nếu công thức bao gồm những nhân tố kiểm soát bởi chính quyền tiếp nhận ngân sách, như thu thuế hoặc nỗ lực đánh thuế, thì số tiền cấp có thể bị thay đổi bởi các quyết định của chính quyền tiếp nhận. Phương pháp này, được sử dụng cho chương trình cấp ngân sách chia sẻ nguồn thu của liên bang và một số tiểu bang, tạo thành một loại hình cấp ngân sách đối ứng, mặc dù tổng số tiền cấp ngân sách là cố định và tỷ lệ đối ứng biến đổi, như sẽ thảo luận ở phần sau của chương này. Lưu ý rằng cấp ngân sách thuộc loại đối ứng, mở, mục đích chung không phải là một ý tưởng hay bởi vì bằng cách định nghĩa lại tất cả tiêu dùng như một bộ phận của chính quyền, tất cả tiêu dùng đều có thể được đối ứng. Nói chung, rõ ràng là điều này không thể nào xảy ra được.

Chương trình cấp ngân sách mục đích chung phổ biến nhất là Chương trình Chia sẻ Nguồn thu Chung Hoa Kỳ, bắt đầu vào năm 1972, trong giai đoạn đầu cấp ngân sách tổng cộng khoảng 6 tỷ đô la mỗi năm cho các chính quyền tiểu bang và địa phương. Ngân sách này trước tiên được chia giữa các tiểu bang theo một công thức bao gồm cả dân số, thu nhập bình quân đầu người, và nỗ lực thuế, với một phần ba ngân sách của một tiểu bang được phân bổ về cho chính quyền bang đó và hai phần ba còn lại được phân cho các chính quyền địa phương trong tiểu bang đó, cũng theo công thức. Độ lớn của khoản cấp ngân sách này có tăng chút ít trong năm 1976, trong khi vào năm 1984 các tiểu bang bị loại khỏi danh sách tiếp nhận ngân sách chia sẻ nguồn thu và khoản cấp ngân sách này đã giảm tương ứng. Chương trình chia sẻ nguồn thu liên bang dành cho các chính quyền địa phương kết thúc vào năm 1987.

Một nhóm được gọi là **cấp ngân sách khoán trọn gói** (block grant) cũng được liệt kê trong Bảng 9-3. Thuật ngữ này được sử dụng để mô tả những khoản cấp ngân sách cụ thể trong các nhóm hạng mục được định nghĩa rất rộng hoặc rất lỏng lẽo. Ví dụ, có hai khoản cấp ngân sách khoán trọn gói riêng biệt cho phát triển cộng đồng. Tương ứng, có một danh mục dài gồm những hoạt động đã phê chuẩn có thể được tài trợ bởi nguồn tiền này trong nhóm hạng mục chung đó. Số lượng và độ lớn của các khoản cấp ngân sách khoán cả gói gia tăng đều đặn trong những năm gần đây khi các khoản cấp ngân sách theo khoản mục riêng lẻ được kết hợp thành những khoản cấp ngân sách khoán trọn gói mới. Ý tưởng cơ bản là những khoản này rơi vào vùng lưng chừng giữa các khoản cấp ngân sách theo khoản mục được định nghĩa bó hẹp và những khoản không hạn chế gì cả về sử dụng. Như chúng ta sẽ thấy trong phần sau của chương này, trong hầu hết các trường hợp cấp ngân sách khoán trọn gói ("cả gói") thực tế là những khoản cấp ngân sách chung bởi vì những nhóm khoản mục này là đủ rộng để cho phép hầu hết các chính quyền tiếp nhận ngân sách rộng đường tái phân bổ các nguồn tiền khác.

Hình 9-4 *Tác động thu nhập và tác động giá (thay thế) của cấp ngân sách.*



Tác động Kinh tế: Lý thuyết

Cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền có thể ảnh hưởng đến các quyết định ngân sách của chính quyền tiếp nhận hoặc bằng cách gia tăng nguồn lực có sẵn để cung cấp các dịch vụ của chính phủ, gọi là *tác động thu nhập*, hoặc bằng cách gia tăng nguồn lực và cắt giảm chi phí biên của dịch vụ tăng thêm, gọi là *tác động giá*. Tác động nào, trong hai thứ này, cũng có thể ảnh hưởng đến lượng cầu dịch vụ chính phủ, mặc dù theo cách khác nhau. Khi sử dụng cách tiếp cận này để phân tích cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền, các nhà kinh tế học giữ lại khái niệm cầu của cá nhân đối với các dịch vụ chính phủ, như đã thảo luận trong Chương 4, cần phải được điều phối bởi một hệ thống chọn lựa chính trị. Nếu các quyết định chính trị được thực hiện bằng cách bỏ phiếu, thì tác động của cấp ngân sách lên các quyết định của một chính quyền được xác định bởi tác động của cấp ngân sách lên người bỏ phiếu có tính quyết định.

Theo đó, hầu hết các phân tích kinh tế về tác động kỳ vọng của cấp ngân sách giữ các cấp chính quyền bắt đầu với tác động của cấp ngân sách lên cầu của cá nhân, như được thể hiện trong Hình

9-4. Một sự gia tăng trong nguồn lực có sẵn, phát sinh từ cấp ngân sách cả gói, sẽ làm cho đường cầu dịch vụ chính phủ dịch chuyển ra ngoài (giả định rằng các dịch vụ chính phủ là hàng hóa bình thường, như được chứng tỏ bởi bằng chứng thực nghiệm). Với chi phí biên của một đô la chi tiêu tăng thêm vẫn nằm ở mức 1 đô la, chi tiêu mong muốn tăng từ E_0 lên E_1. Ngược lại, cấp ngân sách đối ứng làm giảm chi phí biên (hay giá) của chi tiêu tăng thêm, làm gia tăng lượng cầu dịch vụ chính phủ, ví dụ từ E_0 lên E_2. Theo cách nói kinh tế, cấp ngân sách cả gói (không đối ứng) làm tăng cầu thông qua tác động thu nhập, trong khi cấp ngân sách đối ứng làm tăng lượng dịch vụ mong muốn do tác động giá. Với các đặc tính cho trước về chương trình cấp ngân sách và hệ thống chọn lựa chính trị ở địa phương, người ta có thể dự đoán các tác động kinh tế của cấp ngân sách. Một số kết quả chung sẽ theo sau. – (**Cấp ngân sách Đối ứng là có tính kích thích thúc đẩy hơn Cấp ngân sách Cả gói**) – Có lẽ kết quả cơ bản nhất của kinh tế học vi mô là một sự sút giảm của giá sẽ có tác động lên tiêu dùng lớn hơn so với một sự gia tăng thu nhập, ngay cả trường hợp sự gia tăng là đủ lớn để cho người tiêu dùng các chọn lựa giống như khi giá giảm. Khi giá của một sản phẩm giảm, cho dù với bánh mì thịt hay giáo dục, người tiêu dùng bị ảnh hưởng bởi hai nhân tố riêng biệt. Sản phẩm có giá giảm xuống giờ đây là tương đối ít đắt tiền hơn so với các hàng hóa khác hơn là trước khi giá thay đổi và sức mua của người tiêu dùng tăng lên – ngay cả với thu nhập không đổi, có đủ tiền để mua nhiều hàng hóa nói chung hơn trước đây. Cái thứ nhất được gọi là *tác động thay thế* hay *tác động giá* bởi vì nó là một động cơ để người tiêu dùng chọn thay thế nhiều hơn bằng hàng hóa giờ đây tương đối ít đắt tiền hơn. Cái thứ hai là *tác động thu nhập*. Với các hàng hóa thông thường, cả hai ảnh hưởng này là động cơ để người tiêu dùng tiêu thụ nhiều hơn sản phẩm mà giá đã giảm.

Khi người tiêu dùng nhận được một khoản gia tăng thu nhập, sức mua tăng lên, nhưng không có thay đổi gì về giá tương đối hoặc chi phí của các sản phẩm khác nhau. Vì thế, nếu tác động thu nhập phát sinh từ sự sút giảm giá là cùng cường độ với tác động thu nhập do gia tăng thu nhập, thì sự sút giảm giá sẽ ảnh hưởng tiêu dùng với mức độ lớn hơn. Các tác động thu nhập là như nhau, nhưng sự sút giảm giá còn có thêm tác động thay thế. Thực chất, thay đổi giá được kỳ vọng sẽ kích thích thúc đẩy thay đổi lớn hơn về tiêu dùng hơn là thay đổi tương đương về thu nhập bởi vì thay đổi giá làm thay đổi sức mua và chi phí tương đối, trong khi thay đổi thu nhập chỉ làm thay đổi sức mua (và hai sự thay đổi về sức mua có cùng mức độ).

Hệ quả của nguyên tắc kinh tế học vi mô này là cấp ngân sách đối ứng mở được kỳ vọng sẽ làm gia tăng chi tiêu chính phủ cho dịch vụ được trợ cấp với một liều lượng lớn hơn so với cấp ngân sách cả gói có cùng kích cở, theo đó cùng-kích cở được định nghĩa là khoản cấp ngân sách cả gói đủ lớn để cho phép chính quyền chi tiêu tương đương với khoản cấp ngân sách đối ứng được chọn phù hợp. Mặc dù chính quyền có thể chọn chi tiêu ngang nhau cho cả hai trường hợp, chính quyền sẽ không chọn do có động cơ về giá. Sự thay đổi được biểu thị trong Hình 9-4 thể hiện nguyên tắc này. Một khoản cấp ngân sách đối ứng cung cấp 0,50 đô la cho mỗi đô la chi tiêu được địa phương tài trợ làm giảm giá thuế địa phương trên mỗi đô la chi tiêu xuống còn 0,67 đô la, vì thế thúc đẩy chi tiêu chính phủ cho dịch vụ cụ thể đó tăng từ E_0 lên E_2. Nếu thay thế bằng một khoản cấp ngân sách cả gói G_0, đủ lớn để cho phép chính quyền tiếp nhận chọn lựa mức chi tiêu E_2, lý thuyết này lập luận rằng mức chi tiêu thực tế được chọn sẽ nhỏ hơn, ví dụ bằng E_1.

Nguyên tắc này cũng được minh họa bằng số liệu trong Bảng 9-4. Giả định chi tiêu và tiền thuế ban đầu là 100 đô la bình quân đầu người và độ co giản theo giá của cầu đối với chi tiêu chính phủ bằng –0,5, một khoản cấp ngân sách đối ứng cung cấp 0,50 đô la cho mỗi đô la thuế địa phương làm giảm giá thuế xuống còn 0,67 đô la, giảm 33 phần trăm. Với độ co giản theo giá –

0,5, điều này thúc đẩy tạo ra gia tăng 16,5 phần trăm trong chi tiêu, lên đến 116,50 đô la [(.5)(.33)$100 + $100]. Do đó, chính quyền này tiếp nhận một khoản cấp ngân sách đối ứng 38,83 đô la (một phần ba của tổng chi tiêu). Nếu chính quyền này tiếp nhận một khoản cấp ngân sách cả gói bằng 38,38 đô la bình quân đầu người và giả định thu nhập bình quân đầu người là 500 đô la, thu nhập tăng thêm 7,76 phần trăm. Với độ co giản theo thu nhập bằng 0,5, chi tiêu sẽ tăng thêm 3,88 phần trăm lên đến 103,88 đô la [$100 + (.5)(.0776)$100]. Khoản cấp ngân sách đối ứng đã kích thích tạo ra gia tăng lớn hơn và mức chi tiêu cao hơn so với một khoản cấp ngân sách cả gói cùng-kích cở.

BẢNG 9-4 Tác động Chi tiêu của Cấp ngân sách Cả gói và Đối ứng.

	Tình trạng Ngân sách Ban đầu		
	Chi tiêu bình quân đầu người	$100	
	Thuế địa phương bình quân đầu người	$100	
	Độ co giản theo giá của cầu	-.5	
	Độ co giản theo thu nhập của cầu	.5	
	Thu nhập bình quân đầu người	$500	
	Điều kiện và Tác động của Cấp ngân sách		
Cấp ngân sách đối ứng		**Cấp ngân sách Cả gói**	
Tỷ lệ đối ứng	.50 [$.50 cho mỗi $1.00 của mỗi loại thuế]	Tiền cấp ngân sách bình quân đầu người	$38.83
Giá thuế với ngân sách cấp	$.67[$1.00/$1.00 + $.50]	Phần trăm gia tăng trong thu nhập bình quân đầu người	7.76% [$38.83/$500]
Phần trăm sút giảm giá	33%		
16.5% = Độ co giản theo giá x Phần trăm sút giảm giá	Phần trăm gia tăng trong chi tiêu bình quân đầu người		3.88% = Độ co giản theo thu nhập x Phần trăm gia tăng thu nhập
$116.50	Chi tiêu bình quân đầu người với ngân sách cấp		$103.88
$38.83	Ngân sách cấp bình quân đầu người		$38.83
$77.67	Thuế địa phương bình quân đầu người		$65.05
$16.50	Gia tăng trong chi tiêu bình quân đầu người		$3.88
$22.33	Sút giảm trong thuế địa phương		$34.95
$38.83	Tổng = Tiền cấp ngân sách		$38.83

Phân tích này áp dụng trực tiếp với cấp ngân sách đối ứng mở nhưng cần phải điều chỉnh với cấp ngân sách đối ứng đóng. Ví dụ, giả sử một khoản cấp ngân sách đối ứng cung cấp 0,50 đô la cho mỗi đô la chi tiêu tài trợ bởi địa phương, lên đến mức chi tiêu địa phương tối đa 100 đô la bình quân đầu người. Ngân sách cấp tối đa là 50 đô la bình quân đầu người. Giá thuế địa phương là 0,67 đô la chừng nào mà chi tiêu bình quân đầu người của địa phương vẫn còn thấp hơn 100 đô la; vượt qua 100 đô la, giá thuế địa phương là 1 đô la bởi vì chính quyền đã đạt đến hạn mức tối đa của cấp ngân sách 50 đô la. Nói cách khác, ban đầu đây là một khoản cấp ngân sách đối ứng cho những chính quyền tiếp nhận chi tiêu ít hơn 100 đô la bình quân đầu người trước khi chương trình cấp ngân sách bắt đầu, nhưng nó lại là một khoản cấp ngân sách cả gói đối với những chính quyền chi tiêu 100 đô la bình quân đầu người hay nhiều hơn. Tương tự thế, đây là một khoản cấp ngân sách đối ứng đối với những chính quyền chi tiêu ít hơn 150 đô la bình quân đầu người, kể cả tiền cấp ngân sách. Ví dụ, một chính quyền chi tiêu 135 đô la bình quân đầu người cho một chức năng được trợ cấp cụ thể (bao gồm 90 đô la tiền của địa phương và 45 đô la tiền cấp ngân sách) có thể tăng chi tiêu bình quân đầu người thêm 1 đô la với 0,67 đô la tăng thêm tiền của địa phương. Một khi tổng chi tiêu bình quân đầu người lên đến 150 đô la, khoản cấp ngân sách ở vào hạn mức tối đa và vì thế trở thành một khoản cấp ngân sách cả gói.

Bản chất đóng của cấp ngân sách làm cho phân tích này trở nên phức tạp bởi vì (a) không thể xác định khoản cấp ngân sách là thực sự đối ứng hay cả gói nếu không biết chi tiêu của chính quyền tiếp nhận, và (b) phản ứng của chính quyền tiếp nhận trước ngân sách cấp có thể đẩy chi tiêu bình quân đầu người của mình vượt quá hạn mức, biến một khoản cấp ngân sách rõ ràng là đối ứng thành một khoản cả gói, hoặc ngược lại. Với những chính quyền gần đạt đến hạn mức chi tiêu đối với cấp ngân sách, tác động giá trọn vẹn của cấp ngân sách có thể không bao giờ áp dụng được. Vì thế, người ta kỳ vọng rằng cấp ngân sách đối ứng đóng sẽ có tính kích thích thúc đẩy nhiều hơn, tính tổng gộp, so với cấp ngân sách cả gói thuần túy (bởi vì một số chính quyền cảm nhận được tác động giá). Tuy nhiên, cấp ngân sách đối ứng mở lẽ ra phải có tính kích thích thúc đẩy nhiều hơn là loại đóng (bởi vì một số chính quyền đạt đến hạn mức tối đa).

Cấp ngân sách Đối ứng giúp Giảm nhẹ Thuế

Phân tích ở trên lập luận rằng cấp ngân sách đối ứng sẽ thúc đẩy gia tăng chi tiêu cho nhóm khoản mục được trợ cấp, nhưng sự gia tăng sẽ không lớn bằng khoản cấp ngân sách. Do đó khoản cấp ngân sách đối ứng còn có thể làm gia tăng chi tiêu chính phủ trong các nhóm khoản mục ngân sách khác hoặc cho phép giảm nhẹ thuế địa phương. Nếu cầu dịch vụ chính phủ là ít co giản theo giá, một khoản cấp ngân sách đối ứng sẽ làm tăng chi tiêu với một lượng ít hơn tiền cấp ngân sách, như thế giải phóng ngân quỹ địa phương cho những loại chi tiêu khác. Bởi vì bằng chứng, đã báo cáo trong Chương 4, cho thấy rằng cầu đối với hầu hết các dịch vụ của tiểu bang-địa phương là thực sự ít co giản theo giá, người ta kỳ vọng cấp ngân sách đối ứng sẽ được sử dụng một phần để giảm nhẹ thuế. Tác động chi tiêu và tác động thuế của cấp ngân sách đối ứng được minh họa bằng số liệu trong Bảng 9-4.

Chú ý lần nữa vào minh họa trong Bảng 9-4, giá thuế địa phương giảm từ 1 đô la xuống còn 0,67 đô la, giảm 33 phần trăm. Nếu độ co giản theo giá của cầu đối với dịch vụ được trợ cấp là nhỏ hơn một (ít con giản), thì chi tiêu sẽ tăng ít hơn 33 phần trăm và thuế địa phương có thể giảm. Theo minh họa này, chi tiêu tăng thêm 16,5 phần trăm lên đến 116,50 đô la, được tài trợ bởi 77,67 đô la tiền của địa phương và 38,83 đô la tiền cấp ngân sách. Cấp ngân sách đối ứng làm tăng tổng chi tiêu nhưng làm lượng tiền thuộc ngân quỹ địa phương chi tiêu cho nhóm khoản mục đó giảm bớt 22,33 đô la. Khoản tiền 22,33 đô la này có thể được chính quyền đó chi tiêu cho các dịch vụ khác hoặc để giảm nhẹ thuế địa phương.

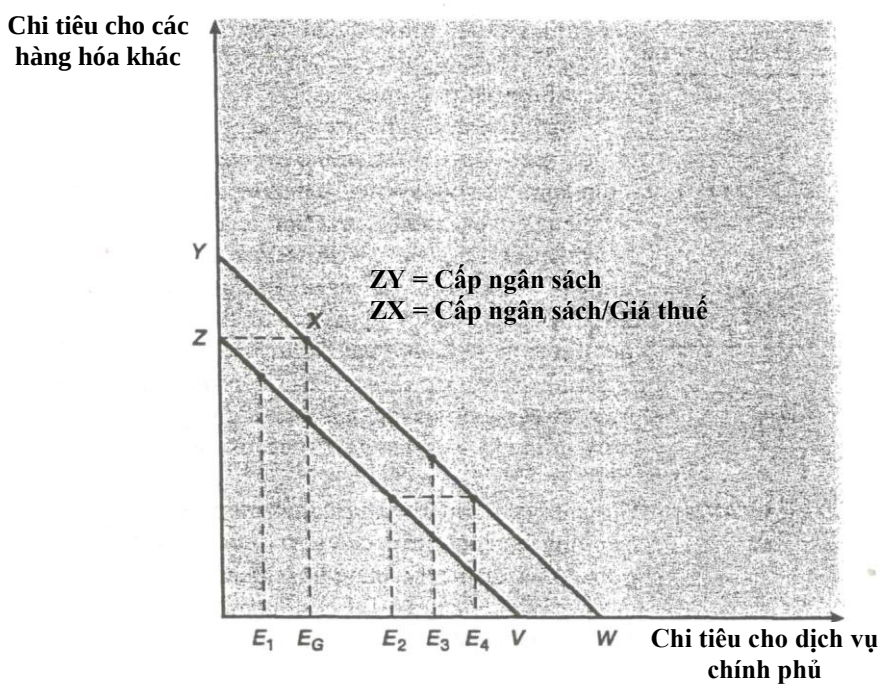
Nếu cầu là ít co giản theo giá, cấp ngân sách đối ứng có kích thích tạo ra gia tăng trong tổng chi tiêu, nhưng không kích thích gia tăng chi tiêu cho dịch vụ đó bằng tiền huy động tại địa phương. Điều này dẫn đến sự lẫn lộn nhất định liệu cấp ngân sách đối ứng có mang tính kích thíc thúc đẩy không, sự lẫn lộn chỉ vì định nghĩa *kích thích thúc đẩy* nghĩa là gì.

Cấp ngân sách Cả gói Cụ thể có thể chẳng khác gì so với Cấp ngân sách Chung

Một khoản cấp ngân sách cả gói $G có giới hạn mục đích sử dụng cho một nhóm khoản mục cụ thể có thể chẳng khác gì, nhìn từ góc độ của chính quyền tiếp nhận, so với một khoản cấp ngân sách $G không giới hạn mục đích sử dụng. Nghĩa là, hai khoản cấp ngân sách này có thể có cùng tác động như nhau lên hành vi ngân sách của chính quyền tiếp nhận. Vấn đề này tùy thuộc vào liệu chính quyền đó có khả năng và có thực hiện tái phân bổ ngân quỹ huy động tại địa phương từ nhóm khoản mục ngân sách cụ thể đó sang các nhóm khác hay không do có cấp ngân sách.

Các khả năng được miêu tả trong Hình 9-5, cho thấy các chọn lựa về ngân sách cho một cộng đồng (hay cá nhân) giữa chi tiêu chính phủ cho nhóm khoản mục được trợ cấp và chi tiêu cho tất cả các hàng hóa khác (chính phủ và tư nhân). Nếu không có cấp ngân sách, cộng đồng này có thể chi tiêu tối đa $Z cho các hàng hóa khác hoặc tối đa $V cho dịch vụ cụ thể đó hoặc bất kỳ cặp kết hợp nào trên đường ngân sách nằm giữa hai điểm đó. Một khoản cấp ngân sách trọn gói cung cấp thêm nguồn lực và mở rộng tập hợp các chọn lựa đủ khả năng chi trả – nghĩa là, dịch chuyển đường ngân sách ra ngoài. Một khoản cấp ngân sách cả gói chung bằng ZY sẽ làm đường ngân sách dịch chuyển thành YW; chính quyền tiếp nhận ZY đô la được quyền chi tiêu cho mục đích bất kỳ, kể cả chi tiêu hoàn toàn cho "những hàng hóa khác". Giờ đây cộng đồng đó có thể chọn giữa W đô la dịch vụ chính quyền hay Y đô la các hàng hóa khác hay bất kỳ cặp kết hợp nào khác trên đường ngân sách mới. Một khoản cấp ngân sách cả gói với cùng kích cở có qui định phải chi tiêu cho nhóm khoản mục được trợ cấp sẽ tạo ra một đường ngân sách thứ ba khác hơn, ZXW. Chính quyền tiếp nhận phải mua ZX đơn vị dịch vụ được trợ cấp đó, số lượng có thể mua sử dụng hết tất cả tiền ngân sách cấp. Như thế, tất cả tiền ngân sách cấp được chi tiêu cho dịch vụ đã định. Số tiền tối đa có thể chi tiêu cho các hàng hóa khác là Z.

HÌNH 9-5 *So sánh các chọn lựa cấp ngân sách cả gói*



Điều này kéo theo hai hệ quả. Thứ nhất, qui định giới hạn mục đích sử dụng ngân sách cấp sẽ trở thành vấn đề đối với chính quyền tiếp nhận chỉ khi nào chi tiêu đã định cho nhóm khoản mục được trợ cấp là ít hơn mức mà tiền ngân sách cấp có thể mua, tức là ít hơn E_G. Nếu chính quyền tiếp nhận vẫn chi tiêu nhiều hơn E_G, ngân quỹ địa phương có thể dịch chuyển sang các mục đích sử dụng khác với số tiền bằng khoản cấp ngân sách. Ngân quỹ địa phương được cho là có tính hoán chuyển (fungible) trong toàn bộ ngân sách nội bộ. Nói cách khác, vượt quá E_G, các chọn lựa ngân sách từ hai chương trình cấp ngân sách này là giống hệt nhau. Thứ hai, một khoản cấp ngân sách theo khoản mục cả gói không bảo đảm rằng chi tiêu cho nhóm khoản mục được trợ cấp sẽ tăng thêm một lượng bằng toàn bộ số tiền ngân sách cấp. Một chính quyền ban đầu chi tiêu E_2 cho dịch vụ cụ thể đó đã chi tiêu một lượng bằng số tiền ngân sách cấp. Thay vì tăng lên

đến E_4, tức tăng chi tiêu với một lượng bằng toàn bộ số tiền của khoản cấp ngân sách đó, khả năng cao hơn là chính quyền này sẽ tăng chi tiêu lên tới mức lừng chừng như E_3, giải phóng ngân quỹ để chi tiêu thêm cho các lĩnh vực khác.

Như phần minh họa trong Bảng 9-4, một khoản cấp ngân sách cả gói bằng 38, 83 đô la bình quân đầu người được cấp cho chính quyền địa phương. Giả sử thu nhập bình quân đầu người là 500 đô la và độ co giản theo thu nhập của cầu là 0,5. Tiền cấp ngân sách bình quân đầu người 38,83 đô la làm thu nhập tăng thêm khoảng 7,76 phần trăm, làm chi tiêu tăng thêm 3,88 phần trăm [(.5)(7.76)]. Do có tiền cấp ngân sách, chi tiêu bình quân đầu người tăng thêm 3,88 đô la lên đến 103,88, khoản này được tài trợ bởi 65,05 đô la tiền huy động tại địa phương và 38,83 đô la tiền cấp ngân sách.[3] Theo đó, số tiền trong ngân quỹ địa phương chi cho nhóm khoản mục này giảm bớt 34,95 đô la, khoản này có thể được chi tiêu cho các dịch vụ khác hay để giảm nhẹ thuế.

Học sinh thường là chuyên gia về điều chuyển ngân quỹ. Giả sử cha mẹ ghé thăm bạn ở trường và khi ra về cho bạn 20 đô la, họ đòi hỏi bạn phải tiêu tiền này cho bánh pizza. Cho dù bạn luôn luôn vâng lời cha mẹ, điều này có có nghĩa rằng bạn sẽ tiêu thêm 20 đô la cho bánh pizza trong tuần này so với điều bạn thường làm không? Không nhất thiết như thế. Nếu thông thường bạn tiêu 15 đô la mỗi tuần cho bánh pizza, thì không có khả năng bạn sẽ chọn chi tiêu 35 đô la cho bánh pizza. Thay vì như thế, bạn có thể tăng tiêu dùng bánh pizza của mình lên đến 20 đô la, bao gồm cả 20 đô la cha mẹ mới cho, và điều chuyển 15 đô la lẽ ra bạn phải tiêu cho bánh pizza sang một số nhu cầu thiết yếu khác, có lẽ mua sách. Bạn thỏa mãn sự ràng buộc mà không cần phải tăng tiêu dùng với một lượng bằng số tiền cha mẹ mới cho. Thực sự, bạn ứng xử theo cùng phương cách như bạn sẽ làm nếu khoản tiền cho đó không bị giới hạn mục đích sử dụng.

Tiềm năng để tiền cấp ngân sách cả gói có mục đích cụ thể bị điều chuyển sang các mục đích sử dụng khác với phương cách như thế đã làm cho người ta cân nhắc đến những hình thức khác để giới hạn mục đích sử dụng, đặc biệt là yêu cầu duy trì nỗ lực của địa phương. Ràng buộc này không chỉ đòi hỏi tiền cấp ngân sách được chi tiêu cho nhóm khoản mục có trợ cấp mà còn đòi hỏi ngân quỹ của địa phương chi tiêu cho nhóm khoản mục này không được cắt giảm. Nhưng ngay cả ràng buộc này có thể không khắc khe như bề ngoài của nó bởi vì thông thường chi tiêu sẽ gia tăng hàng năm nếu không có cấp ngân sách. Nếu một chính quyền chi tiêu 100 đô la cho một dịch vụ cụ thể trong một năm và lên kế hoạch chi tiêu 110 đô la trong năm kế tiếp, một khoản cấp ngân sách cả gói 10 đô la với ràng buộc duy trì nỗ lực cũng giống như một khoản cấp 10 đô la không ràng buộc gì cả. Tiền cấp ngân sách có thể được chi tiêu cho dịch vụ cụ thể đó, và số tiền 10 đô la tăng thêm mà lẽ ra chính quyền sẽ tiêu cho dịch vụ đó có thể được tái phân bổ sang sang các mục đích sử dụng khác. Nói chung, ràng buộc duy trì nỗ lực chỉ có tính ràng buộc khi nào tiền cấp ngân sách là lớn hơn sự gia tăng trong chi tiêu mà lẽ ra sẽ được chọn nếu không có cấp ngân sách.

Cấp ngân sách theo Nỗ lực Thuế là Cấp ngân sách Đối ứng

Nỗ lực thuế là một nhân tố phổ biến trong công thức phân bổ của cấp ngân sách chia sẻ nguồn thu. Nỗ lực thuế được định nghĩa là một tỷ phần của số đo nhất định về khả năng đóng thuế. Nỗ lực thuế thường được đo lường hoặc bởi tiền thu thuế như một tỷ phần của thu nhập hoặc, với

[3] Một cách suy nghĩ khác về kết quả có thể phát sinh từ mức thu nhập này và độ co giản theo thu nhập của cầu này là 0,1 đô la trong mỗi đô la tiền cấp ngân sách tăng thêm được dùng để gia tăng chi tiêu của chính quyền, do đó khoản cấp ngân sách cả gói 38,83 đô la sẽ làm chi tiêu tăng thêm khoản 3,88 đô la.

nhiều chính quyền địa phương, bởi thuế tài sản như một tỷ phần của giá trị chịu thuế. Nỗ lực thuế đã được sử dụng trước đây như một nhân tố phân bổ trong Chương trình Chi sẻ-Nguồn thu Liên bang của Hoa Kỳ và hiện vẫn được sử dụng cho khoảng một phần tư các quỹ chia sẻ-nguồn thu của tiểu bang. Trong các chương trình chia sẻ-nguồn thu này, nỗ lực thuế càng cao tạo ra cấp ngân sách càng lớn, khi giữ các nhân tố phân bổ khác không đổi. Nỗ lực thuế cao có thể phản ánh hoặc là có cầu lớn đối với dịch vụ chính phủ ở một đia phương, một cơ sở chịu thuế tương đối thấp, hoặc là dịch vụ chính phủ có chi phí sản xuất cao. Nhưng bởi vì chính quyền dưới cấp liên bang chọn nỗ lực thuế của mình, độ lớn của khoản cấp ngân sách chia sẻ-nguồn thu có thể bị ảnh hưởng bởi những chính quyền tiếp nhận ngân sách, tương tự như cấp ngân sách đối ứng.

BẢNG 9-5 Ví dụ mẫu: Chương trình Chia sẻ Nguồn thu

Đặc trưng	Địa phương A	Địa phương B
Dân số (POP_i)	50	50
Thuế tài sản/địa ốc (T_i)	$500	$500
Giá trị chịu thuế (V_i)	$5,000	$10,000
Thuế suất hiệu dụng – nỗ lực thuế	10%	5%
Nỗ lực thuế tương đối (RTE_i) $(T_i/V_i)/(T_i/V_i)$	1.50	0.75
Chia sẻ ngân sách $(RTE_i \times POP_i)/(RTE_i \times POP_i)$	66.7%	33.3%
Cấp ngân sách (ngân quỹ = $100)	$66.70	$33.30
Tác động của Thay đổi Thuế Tài sản		
Thuế tài sản mới	$500	$600
Nỗ lực thuế tương đối, mới	1.36	0.82
Chia sẻ ngân sách, mới	62.5%	37.5%
Số tiền cấp ngân sách, mới	$62.50	$37.50
Thay đổi trong tiền cấp ngân sách	-$4.20	+$4.20
Phần trăm thay đổi trong tiền cấp ngân sách	-6.3%	+12.6%
Giá của thuế tăng	na	$0.96

Bảng 9-5 minh họa sự vận hành của một chương trình chia sẻ-nguồn thu tiểu bang tiêu biểu, được đơn giản hóa với hai chính quyền địa phương có qui mô ngang nhau tiếp nhận cấp ngân sách. Chương trình chia sẻ-nguồn thu tiểu bang phân chia một lượng tiền thu thuế cố định của tiểu bang ($100) giữa hai địa phương dựa trên dân số (POP_i) và nỗ lực thuế, ở đây được định nghĩa là thuế suất hiệu dụng của thuế tài sản (T_i/V_i). Ban đầu cả hai địa phương thu số tiền thuế tài sản ngang nhau, nhưng bởi vì giá trị tài sản của địa phương A là thấp hơn, nên nỗ lực thuế của nó là cao gấp hai lần của địa phương B. Bởi vì cả hai có dân số ngang nhau, A nhận được 66,7 phần trăm ($66.70) của quỹ chia sẻ-nguồn thu, và B nhận được 33,3 phần trăm còn lại ($33.30).

Điều gì xảy ra nếu B tăng tiền thuế tài sản thêm 20 phần trăm lên đến 600 đô la trong khi A giữ tiền thuế không đổi? Nỗ lực thuế tương đối của địa phương B tăng lên, và vì thế tỷ phần của nó trong ngân quỹ chia sẻ-nguồn thu cũng tăng lên. Trong ví dụ này, bởi vì B giành được 4,20 đô la trong ngân quỹ chia sẻ-nguồn thu từ 100 đô la gia tăng tiền thuế, giá mới của thuế địa phương là 0,96 đô la. Địa phương A thiệt mất 4,20 đô la của quỹ chia sẻ-nguồn thu, giảm 6,3 phần trăm, cho dù A không có thay đổi gì về ngân sách.

Điều này kéo theo một số hệ quả. Một địa phương tiếp nhận ngân sách có thể làm tăng khoản cấp ngân sách chia sẻ-nguồn thu của mình bằng cách gia tăng tiền thuế với một tỷ lệ lớn hơn các địa phương cùng cạnh tranh với mình. Cho dù một địa phương không mưu cầu giành một khoản cấp

ngân sách chia sẻ-nguồn thu lớn hơn, nó cũng sẽ phải gia tăng tiền thuế chỉ để tránh thiệt mất tiền cấp ngân sách nếu có bất kỳ địa phương tiếp nhận ngân sách nào khác gia tăng tiền thuế. Mỗi địa phương phải cạnh tranh với tất cả các địa phương khác để chia quỹ chia sẻ-nguồn thu có giới hạn. Bởi vì tất cả các địa phương đối mặt với cùng những cơ hội này và bởi vì mỗi địa phương là không chắc chắn về hành vi của các đối thủ cạnh tranh khác, nên có một động cơ thúc đẩy chung để gia tăng chi tiêu chính phủ. Chương trình này khác với cấp ngân sách đối ứng mở tiêu chuẩn bởi vì tổng số tiền của các quỹ cấp ngân sách là cố định và bởi vì tỷ lệ theo đó tiền thuế địa phương được đối ứng bởi tiền cấp ngân sách tăng thêm sẽ thay đổi khi tất cả các địa phương tiếp nhận ngân sách phản ứng trước khoản cấp ngân sách đó. Như một trường hợp đặc biệt, nếu tất cả các địa phương tiếp nhận ngân sách gia tăng tiền thuế với cùng tỷ lệ, thì không một ai có thay đổi gì về cấp ngân sách chia sẻ-nguồn thu, mặc dù tất cả đều gia tăng chi tiêu chính phủ.

Áp dụng 9-1

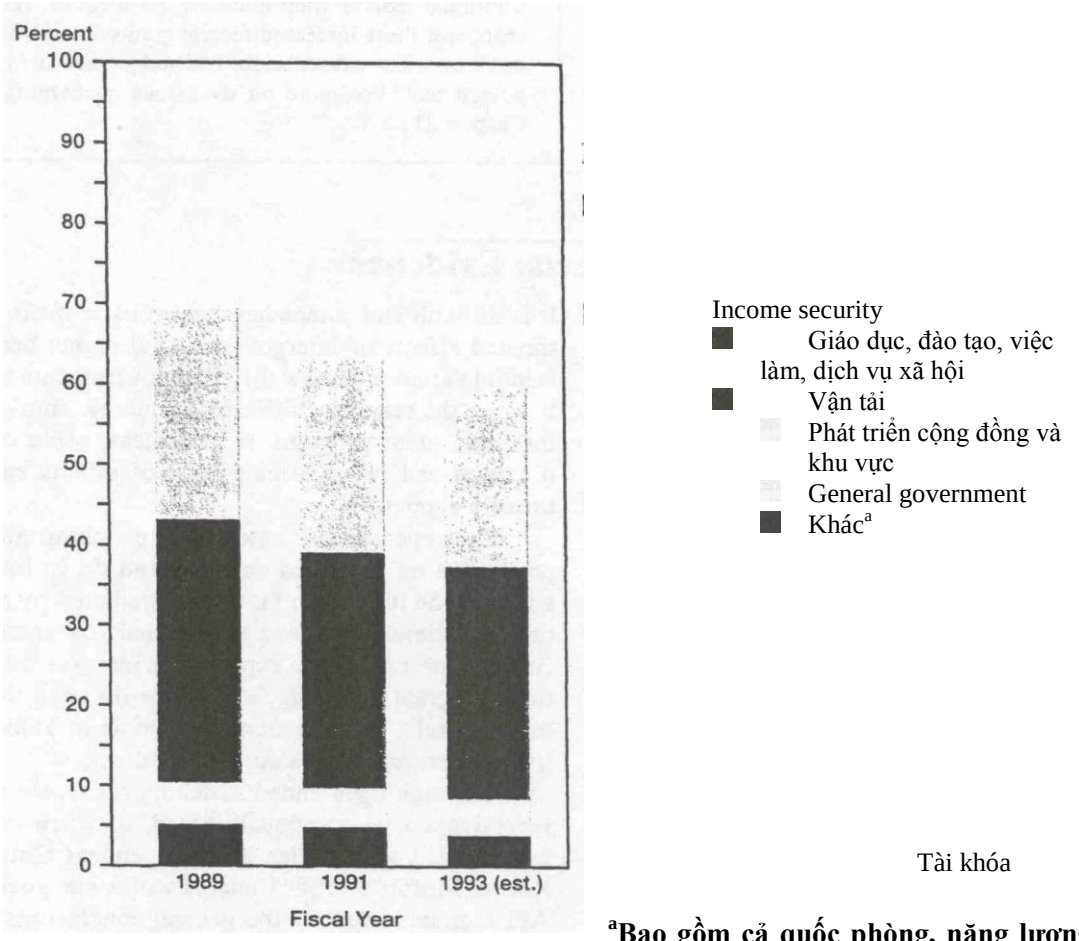
Chăm sóc Sức khỏe và Biến đổi Cơ cấu của Cấp ngân sách

Cấp ngân sách của liên bang cho các chính quyền tiểu bang-địa phương gia tăng với tỷ lệ tương đối cao trong thập niên 1990. Cấp ngân sách của liên bang trong những năm 1990-93 gia tăng hàng năm với tốc độ trung bình trên 13,5 phần trăm và như thế đã tăng từ mức thể hiện khoảng 2,4 phần trăm của GDP và chưa đến 11 phần trăm dòng chi tiêu của chính quyền liên bang lên đến mức 3,3 phần trăm của GDP và gần 14 phần trăm của chi tiêu liên bang. Các chính quyền tiểu bang-địa phương đã đi từ mức tiếp nhận chưa đến 0,19 đô la tiền cấp ngân sách cho mỗi đô la từ nguồn thu riêng của mình lên đến mức được ước tính là hơn 0,24 đô la trên mỗi đô la nguồn thu riêng vào năm 1993.

Người ta có thể nghĩ rằng sự gia tăng tương đối nhanh của trợ cấp liên bang có thể giảm nhẹ khó khăn ngân sách của các tiểu bang và địa phương, nhưng ngược lại phần lớn sự gia tăng tiền cấp ngân sách có vẽ có nguyên nhân từ sự gia tăng nhanh chónh trong các loại chi phí mà các tiểu bang phải đối phó, đặc biệt là chăm sóc sức khỏe. Hơn một nửa (thực sự 54 phần trăm) số tiền tăng thêm trong cấp ngân sách của liên bang kể từ năm 1989 là gia tăng những khoản cấp ngân sách để tài trợ cho Trợ giúp Y tế (Medicaid), chi trả chi phí khám chửa bệnh cho những cá nhân và gia đình thu nhập thấp. Tiền cấp ngân sách cho chi tiêu Medicaid tiểu bang đã tăng thêm khoản 133 phần trăm qua những năm này, trong khi tất cả các loại cấp ngân sách của liên bang khác chỉ tăng khoảng 44 phần trăm. Do cấp ngân sách Medicaid gia tăng với tỷ lệ lớn hơn so với tất cả các loại khác, tiền cấp ngân sách của liên bang cho chăm sóc sức khỏe (gần như tất cả là dành hết cho Medicaid) chiếm gần 41 phần trăm tổng số tiền cấp ngân sách trong năm 1993, như Hình 9-6 cho thấy. Tỷ phần cấp ngân sách cho tất cả các nhóm khoản mục chức năng khác theo Hình 9-6 hoặc đã giảm hoặc giữ nguyên không đổi (như trường hợp của phát triển cộng đồng và phát triển khu vực).

Bởi vì cấp ngân sách của liên bang cho các tiểu bang về Medicaid là cấp ngân sách đối ứng mở, phần lớn sự gia tăng trong số tiền của những khoản cấp ngân sách đó là do tiểu bang gia tăng chi tiêu cho Medicaid. Và chi tiêu tiểu bang cho Medicaid có thể gia tăng hoặc là bởi vì các tiểu bang mở rộng chương trình của mình bằng cách nới lỏng tiêu chuẩn hưởng trợ cấp hay tăng thêm các phúc lợi hoặc là bởi vì chi phí cung cấp một nhóm định trước các dịch vụ khám chửa bệnh cho người được trợ cấp đã gia tăng đáng kể. Chẳng có gì đáng ngạc nhiên, lời giải thích đúng là phần lớn do nguyên nhân thứ hai. Sự gia tăng đáng kể trong cầu và chi phí cung cấp chăm sóc sức khỏe đã làm chi tiêu của tiểu bang cho Medicaid tăng rất nhiều trong những năm gần đây. Điều này một phần là do chi phí khám chửa bệnh cao hơn, nhưng phần lớn hơn trong sự gia tăng này dường như có nguyên nhân từ gia tăng số lượng những người đủ điều kiện (kể cả nhiều người già cả) hưởng trợ cấp Medicaid. Chỉ có một tỷ phần của gia tăng chi tiêu tiểu bang được chi trả bởi tiền cấp ngân sách tăng thêm từ liên bang. Do đó, thay vì giảm nhẹ khó khăn ngân sách tiểu bang, những khoản cấp ngân sách gia tăng của liên bang này phát sinh từ gia tăng cầu đối với các dịch vụ của tiểu bang, điều này đã tạo ra thêm áp lực ngân sách đối với cả chính quyền tiểu bang và liên bang. Xem Chương 21 để biết thêm về các vấn đề liên quan đến tài trợ cho Medicaid.

HÌNH 9-6
Chi tiêu liên bang về cấp ngân sách cho các tiểu bang và địa phương Phân phối phần trăm theo chức năng, tài khóa 1989, Tỉ lệ phần trăm



[a]Bao gồm cả quốc phòng, năng lượng, tài nguyên và môi trường, nông nghiệp, phúc lợi và dịch vụ cho cựu chiến binh, và thực thi pháp luật.
Nguồn: In lại từ Ủy ban Cố vấn về Quan hệ giữa các cấp Chính quyền Hoa Kỳ, tháng 01 năm 1994.

Tác động Kinh tế: Bằng chứng

Thật khó khăn và khá nguy hiểm để đưa ra những khái quát hóa về tác động ước lượng của cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền bởi vì dường như có nhiều sai biệt đáng kể về cách thức các chính quyền khác nhau đáp ứng trước các loại cấp ngân sách khác nhau và bởi vì kết quả của các nghiên cứu kinh tế khác nhau thường sai biệt nhau rất lớn ngay cả với cùng một chương trình cấp ngân sách. Tuy thế, một số kết luận về hướng chung và cường độ tương đối của các tác động bởi các loại cấp ngân sách khác nhau lại được ủng hộ rộng rãi.

Thứ nhất, cấp ngân sách đối ứng mở theo nhóm khoản mục dường như có làm gia tăng chi tiêu cho nhóm khoản mục được trợ cấp và gia tăng với liều lượng lớn hơn cấp ngân sách cả gói cụ thể

cùng kích cở, đúng như lý thuyết tiên liệu. Bởi vì độ co giản theo giá cho hầu hết các dịch vụ chính phủ dưới cấp liên bang được ước lượng nhỏ hơn một (theo giá trị tuyệt đối), gia tăng chi tiêu từ một khoản cấp ngân sách đối ứng là nhỏ hơn khoản cấp ngân sách, cho phép điều chuyển lệch hướng ngân quỹ sang các nhóm khoản mục chi tiêu khác hay để giảm nhẹ thuế. Ví dụ bằng số trong Bảng 9-4 nói chung là đại diện cho bằng chứng thống kê.

Mặc dù cấp ngân sách đối ứng mở không phải là loại hình phổ biến nhất của cấp ngân sách liên bang, như đã lưu ý trước đây, nó được sử dụng cho hai chương trình nổi tiếng – Trợ cấp cho Gia đình Nuôi Con (AFDC) và Medicaid. Phân tích của Robert Moffitt (1984) về đáp ứng của chính quyền tiểu bang trước cấp ngân sách AFDC của liên bang chứng minh các kết luận chung vừa nêu ở trên. Thông qua cấp ngân sách cho tiểu bang, chính quyền liên bang chi trả một tỷ lệ phần trăm trong các phúc lợi AFDC của tiểu bang, tỷ lệ phần trăm đó khác nhau theo từng tiểu bang. Sử dụng dữ liệu 1970, Moffitt ước lượng độ co giản phúc lợi AFDC bình quân đầu người của tiểu bang theo tỷ lệ trợ cấp quốc gia bằng 0,15; 10 phần trăm gia tăng trong tỷ lệ trợ cấp sẽ làm tăng phúc lợi bình quân đầu người thêm 1,5 phần trăm. Năm 1970, phúc lợi AFDC bình quân đầu người có trung bình bằng 45 đô la, với chính quyền liên bang chi trả khoảng 60 phần trăm chi phí biên (mỗi đô la tăng thêm cho phúc lợi làm tiểu bang tốn chi phí 0,40 đô la). Nếu tỷ lệ trợ cấp tăng lên 70 phần trăm, khoảng 16 phần trăm gia tăng, phúc lợi bình quân đầu người sẽ tăng thêm khoảng 2,4 phần trăm (16 x .15), hay khoảng 1 đô la. Tiểu bang trung bình sẽ tiếp nhận xấp xỉ 1,20 đô la tăng thêm trong tiền cấp ngân sách bình quân đầu người, với khoảng 1 đô la dành cho phúc lợi AFDC tăng thêm. Chương 21 sẽ thảo luận nhiều hơn về những loại cấp ngân sách phúc lợi này.

Thứ hai, có một số bằng chứng cho thấy rằng cấp ngân sách đối ứng đóng theo nhóm khoản mục đôi lúc có tác động chi tiêu lớn hơn cấp ngân sách đối ứng mở, có vẻ như trái với lý thuyết. Nhưng cấp ngân sách đóng và cấp ngân sách mở không được sử dụng cho cùng dịch vụ, do đó tác động chi tiêu khác nhau có khả năng là do các khác biệt về cầu đối với dịch vụ. Ví dụ, các nhóm khoản mục đóng, là loại hình cấp ngân sách liên bang phổ biến nhất, có thể được sử dụng cho những dịch vụ mà các chính quyền tiểu bang-địa phương không cung cấp một cách đáng kể hoặc có thể bao gồm cả những qui định về duy trì nỗ lực. Dù với trường hợp nào đi nữa, cơ hội sử dụng tiền ngân sách cấp để dịch chuyển nguồn lực sang các nhóm khoản mục ngân sách khác có bị giới hạn, thúc đẩy tạo ra gia tăng lớn hơn trong chi tiêu cho nhóm khoản mục được trợ cấp. Ngoài ra, đơn giản còn có thể là cầu đối với các dịch vụ được trợ cấp bởi cấp ngân sách đóng là có tính co giản theo giá nhiều hơn so với trường hợp sử dụng cấp ngân sách mở.[4]

Thứ ba, cấp ngân sách cả gói còn tạo ra gia tăng trong chi tiêu chính phủ, mà dường như trong hầu hết các trường hợp là nhỏ hơn khoản cấp ngân sách. Tuy nhiên, tác động chi tiêu ước lượng của cấp ngân sách cả gói có mức biến thiên rộng, trong khoản từ gia tăng chi tiêu thêm 0,20 đô la đến 1 đô la trên mỗi đô la cấp ngân sách được tiếp nhận. Một lần nữa, hai lý do giải thích cho các ước lượng không chuẩn xác này là các sai biệt trong mức chi tiêu ban đầu cho nhóm khoản mục nhất định bởi các chính quyền dưới cấp liên bang và các ràng buộc về mục đích sử dụng khác nhau giữa các loại hình cấp ngân sách. Đa số các ước lượng rơi vào trong khoản 0,25 đô la đến 0,50 đô la gia tăng trong chi tiêu ứng với mỗi đô la cấp ngân sách. Nếu những kết quả này mang tính đại diện, thì 1 đô la cấp ngân sách cả gói sẽ cung cấp từ 0,50 đến 0,75 đô la cho các chi tiêu trong các lĩnh vực ngân sách khác hoặc để giảm nhẹ thuế địa phương.

[4] Cầu đối với chi tiêu phúc lợi của tiểu bang-địa phương không cho thấy là ít co giản theo giá hơn so với cầu đối với dịch vụ của tiểu bang-địa phương nói chung.

Bằng chứng một tỷ phần đáng kể của cả cấp ngân sáchh đối ứng lẫn cấp ngân sách cảgói thực sự bị điều chuyển lệch hướng sang các mục đích sử dụng khác hơn chủ định chính thức làm nảy sinh vấn đề các nhóm khoản mục ngân sách nào khác sẽ hưởng lợi. Sự "rò rỉ" ngân quỹ do ngân sách cấp này có thể xảy ra cả giữa các loại dịch vụ khác nhau lẫn giữa các chính quyền địa phương khác nhau có trùng lắp về quyền đánh thuế. Như một ví dụ cho trường hợp thứ hai, tiền trợ cấp cho các thành phố được kỳ vọng là sẽ làm tăng chi tiêu của thành phố và làm giảm các loại thuế đô thị ở địa phương. Như thế, thuế đô thị thấp hơn có thể cho phép các quận học chánh ở địa phương gia tăng chi tiêu (bằng cách giảm bớt sự chống đối trước gia tăng thuế trường học của địa phương). Thực sự, chỉ có bằng chứng về loại hình tác động cân bằng tổng thể chéo giữa các chính quyền thôi; trợ cấp hoặc cho thành phố hoặc cho các quận học chánh độc lập có vẻ tạo ra gia tăng chi tiêu của cả hai.

Khả năng sử dụng tiền cấp ngân sách thay thế giữa các nhóm khoản mục ngân sách khác nhau cho một chính quyền riêng lẻ đã được xem xét một cách chi tiết bởi Steven Craig và Robert Inman (1985), họ nghiên cứu các đáp ứng về chi tiêu của chính quyền tiểu bang trước các khoản cấp ngân sách phúc lợi và giáo dục của liên bang. Craig và Inman kết luận rằng mặc dù các khoản cấp ngân sách phúc lợi và giáo dục của liên bang cho các tiểu bang có làm gia tăng chi tiêu của tiểu bang trong những nhóm khoản mục này, cả hai loại này đều ảnh hưởng đến chi tiêu trong các lĩnh vực khác với một liều lượng lớn hơn. Ví dụ, họ ước lượng rằng 1,21 đô la tăng thêm từ cấp ngân sách phúc lợi mở của liên bang cho các tiểu bang sẽ tạo ra 0,34 đô la nhiều hơn trong chi tiêu phúc lợi, 0,54 đô la ít hơn trong chi tiêu giáo dục của tiểu bang, 0,63 đô la ít hơn trong thuế của tiểu bang, và như thế 0,78 đô la nhiều hơn cho các dịch vụ khác của tiểu bang (1.21 - .34 + .54 - .63 = .78). Tương tự, họ phát hiện rằng 1 đô la tăng thêm trong tiền trợ cấp giáo dục cả gói của liên bang cho các tiểu bang làm cho chi tiêu giáo dục của tiểu bang tăng thêm 0,43 đô la, chi tiêu phúc lợi của tiểu bang tăng thêm 0,23 đô la (trong đó chỉ có 0,09 đô la là tiền của tiểu bang, do trợ cấp phúc lợi của liên bang có tính đối ứng), thuế tiểu bang giảm bớt 0,39 đô la, và vì thế cho phép 0,09 đô la được chi tiêu cho các dịch vụ khác của tiểu bang. Mặc dù cường độ cụ thể của các ước lượng này chắc chắn là không chuẩn xác, nó cho thấy rõ rằng cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền có tạo ra một số tác động đáng kể không theo chủ định, hoặc không được kỳ vọng, lên ngân sách của chính quyền tiếp nhận.

Cuối cùng, có bằng chứng cho thấy rằng 1 đô la tăng thêm trong tiền cấp ngân sách cả gói có tác động chi tiêu chính phủ lớn hơn 1 đô la gia tăng trong thu nhập của cư dân. Kết quả của một số nghiên cứu cho thấy rằng 1 đô la thu nhập gia tăng được kỳ vọng sẽ làm chi tiêu của chính quyền dưới cấp liên bang tăng thêm khoảng 0,05 đến 0,10 đô la, 1 đô la tăng thêm trong cấp ngân sách cả gói dường như làm tăng chi tiêu thêm 0,25 đến 0,50 đô la. Kết quả này được gán cho cái tên là tác động giấy bẩy ruồi (flypaper), phản ánh ý kiến cho rằng tiền chi cho một chính quyền có xu hướng "mắc dính" trong khu vực công. Nếu đúng như vậy, điều này có nghĩa rằng 1 đô la tiền cấp ngân sách sẽ có các tác động phân bổ rất khác biệt so với 1 đô la giảm thuế bởi chính quyền cấp ngân sách (cũng có nghĩa tăng thu nhập thêm 1 đô la). Những kết luận này đã gây ra một số tranh cải về liệu chúng có phản ánh các đặc tính quan trọng của hành vi chính trị hay chỉ là viễn vông và do phân tích kinh tế không đúng hay không chuẩn xác gây ra. Cuộc tranh luận đó được trình bày sau đây.

Tiền Cấp ngân sách có Khác gì với Tiền Thuế không?

Gia tăng trong tiền cấp ngân sách cả gói và gia tăng trong thu nhập cá nhân tư nhân có ảnh hưởng chi tiêu của chính quyền dưới cấp liên bang ngang nhau không? Nếu không, thì tại sao không? Hai vấn đề này nhận được sự chú ý rất lớn trong những năm gần đây do các kết quả nghiên cứu thực nghiệm đã nêu ở trên. Câu trả lời dường như rơi vào hai nhóm. Quan điểm của một bên là chẳng có tác động giấy bẩy ruồi nào thực sự tồn tại cả – rằng các kết quả nghiên cứu thực nghiệm phát sinh từ phân tích thống kê không đúng hoặc do diễn giải sai lệch các kết quả đó. Quan điểm của nhóm kia, rằng tác động giấy bẩy ruồi là có thực, lại chia đôi về nguyên nhân – liệu điều này phản ánh sức mạnh chính trị và sự kiểm soát bởi các quan chức chính quyền hay là hành vi mà cử tri thực sự mong muốn, cử tri lại có thể bị thông tin sai lạc.

Thứ nhất, tại sao các nhà kinh tế học lại nghĩ rằng tiền cấp ngân sách và thu nhập lại ảnh hưởng đến chi tiêu với mức độ ngang nhau, cho dù bằng phương cách nào? Quan điểm này phát sinh từ sự tin tưởng rằng qui trình chọn lựa công (bỏ phiếu) tác động để cuối cùng phản ánh hoàn hão các mong muốn của những người bỏ phiếu khác nhau, hay ít nhất của người nắm lá phiếu quyết định. Mô hình "bầu phiếu theo nguyên tắc đa số/cử tri trung vị" mà các nhà kinh tế học rất ưa chuộng là thuộc vào nhóm này; chính quyền chọn mức chi tiêu mà người cử tri trung vị mong muốn, bằng không thì sự cạnh tranh chính trị sẽ phát sinh để đẩy chính quyền theo hướng đó. Với cá nhân một người bỏ phiếu, gia tăng thu nhập hay tiền cấp ngân sách cho chính quyền của mình là giống nhau bởi vì cả hai đều làm gia tăng nguồn lực có được cho tiêu dùng. Một cá nhân có thể chuyển đổi tiền cấp ngân sách thành thu nhập cá nhân thông qua cắt giảm thuế địa phương.

Ý tưởng này có thể được minh họa thông qua ngân sách của một cá nhân, từ đó dẫn đến cầu của cá nhân này đối với dịch vụ chính phủ, như đã trình bày trong Chương 4. Ngân sách cá nhân đó là

$$Y_i = C_i + t_i(T)$$

Bởi vì thuế địa phương phải bù đắp cho khoản chênh lệch giữa chi tiêu và tiền ngân sách cấp,

$$Y_i = C_i + t_i(E - G)$$
$$Y_i = C_i + t_iE - t_iG$$
$$Y_i + t_iG = C_i + t_iE$$

Trong đó:

Y_i = Thu nhập của người i
C_i = Tiêu dùng tư nhân bởi người i
t_i = Tỷ phần thuế địa phương trên người i
T = Tổng tiền thuế thu được bởi chính quyền địa phương của người i
E = Chi tiêu bởi chính quyền của người i
G = Tiền cấp ngân sách cả gói cho chính quyền địa phương của người i

Vế bên trái của phương trình ngân sách thể hiện nguồn lực có được để chi tiêu hoặc cho tiêu dùng tư nhân hoặc cho các dịch vụ chính phủ. Giá của cá nhân cho dịch vụ chính phủ là tỷ phần thuế, t_i. Tỷ phần ngầm ẩn của một cá nhân người bỏ phiếu trong tiền cấp ngân sách cả gói mà chính quyền nhận được là tỷ phần thuế của người bỏ phiếu đó nhân với lượng tiền cấp ngân sách; đây là lượng tiền thuế địa phương cá nhân này sẽ phải đóng để tạo ra cùng lượng tiền cho nguồn thu ngang với tiền cấp ngân sách. Tương tự, nếu tất cả tiền cấp ngân sách được dùng để cắt giảm thuế địa phương, nó sẽ thể hiện khoản tiết kiệm thuế cho người bỏ phiếu đó. Theo quan điểm

này, sẽ chẳng thành vấn đề liệu nguồn lực phát sinh từ một khoản gia tăng trong Y_i hay một khoản gia tăng trong G: cả hai đều mở rộng ngân sách của cá nhân này và sẽ làm tăng cầu đối với các hàng hóa thông thường.[5] Hình 9-5 minh họa cho cùng ý tưởng này. Một khoản gia tăng ZY trong thu nhập tư nhân làm dịch chuyển đường ngân sách theo cách hoàn toàn giống với một khoản cấp ngân sách cả gói bằng ZX.

Chìa khóa của lập luận này, đương nhiên, là liệu các cá nhân có thực sự có chọn lựa hay mong muốn chuyển đổi tiền cấp ngân sách cả gói mà chính quyền nhận được thành thu nhập cá nhân thông qua cắt giảm thuế. Nếu các cá nhân gặp phải một loại ảo tưởng ngân sách nào đó hoặc nếu tối đa hóa ngân sách, các quan chức chính quyền có sức mạnh độc quyền tạo ra một ảo tưởng như thế, thì tiền cấp ngân sách có thể được xem xét khác với thu nhập. Một loại ảo tưởng có khả năng xảy ra bởi vì cấp ngân sách cả gói làm giảm chi phí trung bình của chi tiêu của chính quyền tiếp nhận trên người dân địa phương. Một cấp chính quyền chi tiêu 100 đô la bình quân đầu người và tiếp nhận 30 đô la cấp ngân sách bình quân đầu người chỉ phải chi trả 70 phần trăm của chi phí đó, tính trung bình. Nếu các cá nhân tin rằng chi phí trung bình này là giá, thì dường như cấp ngân sách cả gói đã giảm thiểu giá của dịch vụ chính phủ tương tự như một khoản cấp ngân sách đối ứng. Do đó, tác động chi tiêu sẽ lớn hơn tác động thu nhập tính riêng. Đây là một điều viễn vông ảo tưởng bởi vì khoản cấp ngân sách là cả gói (không đổi). Gia tăng chi tiêu 1 đô la sẽ tạo ra chi phí 1 đô la đối với cấp chính quyền địa phương; chi phí biên chưa giảm bớt.

Tác động giấy bẩy ruồi còn có thể phát sinh từ sự trưởng thành của qui trình chính trị thay vì do cảm nhận sai lạc của người bỏ phiếu. Bằng cách kiểm soát nhóm các chọn lựa từ đó người bỏ phiếu có thể chọn, các quan chức tối đa hóa-ngân sách có thể có khả năng làm cho người bỏ phiếu phê chuẩn các sắc thuế để tài trợ cho mức chi tiêu mong muốn và sau đó vẫn chi tiêu tiền ngân sách cấp. Tiền cấp ngân sách vì thế sẽ làm chi tiêu gia tăng thay vì giảm nhẹ thuế. Để qui trình này xảy ra đòi hỏi người bỏ phiếu không cân nhắc kỷ lưởng với tiền cấp ngân sách như với tiền thuế và các đối thủ chính trị không nổi lên để trao cho những người bỏ phiếu một nhóm chọn lựa khác hơn.

Nhóm quan điểm đối lập cho rằng tác động giấy bẩy ruồi thực sự không có xảy ra, với bằng chứng rõ ràng gây ra bởi sai lầm thống kể và phân tích. Một khả năng là khi nghiên cứu các loại hình cấp ngân sách, các nhà phân tích có thể phạm sai lầm về phân loại cấp ngân sách là cả gói hay đối ứng. Ví dụ, Howard Chernik (1979) tranh luận rằng khi chọn lựa giữa các dự án cùng cạnh tranh xin ngân sách cả gói đóng, quan chức của chính quyền cấp phát ngân sách có thể ưa chuộng những dự án nào ở đó chính quyền tiếp nhận đồng ý chi tiêu ngân quỹ địa phương với lượng lớn nhất. Điều này chuyển đổi một khoản cấp ngân sách cả gói trên danh nghĩa thành một khoản đối ứng. Nếu một nhà phân tích xem khoản cấp ngân sách là cả gói trong khi thực sự nó là đối ứng, thì chẳng có gì ngạc nhiên nếu phát hiện tác động chi tiêu lớn một cách bất ngờ. Với số lượng phải xem xét là 600 chương trình cấp ngân sách liên bang khác nhau cộng thêm cấp ngân sách của tiểu bang, nhiều sai sót loại này có thể xảy ra.

Một khả năng khác, do Bruce Hamilton đưa ra (1983), là thu nhập của cư dân có thể ảnh hưởng đến chi phí cung cấp dịch vụ chính phủ cũng giống như cầu. Ví dụ, ở một cộng đồng thu nhập cao hơn chính quyền chỉ cần chi tiêu ít hơn để đưa học sinh lên một mức độ nhất định của kết quả điểm thi hơn là ở một cộng đồng thu nhập thấp hơn, có lẽ là do trường mẫu giáo hoặc các

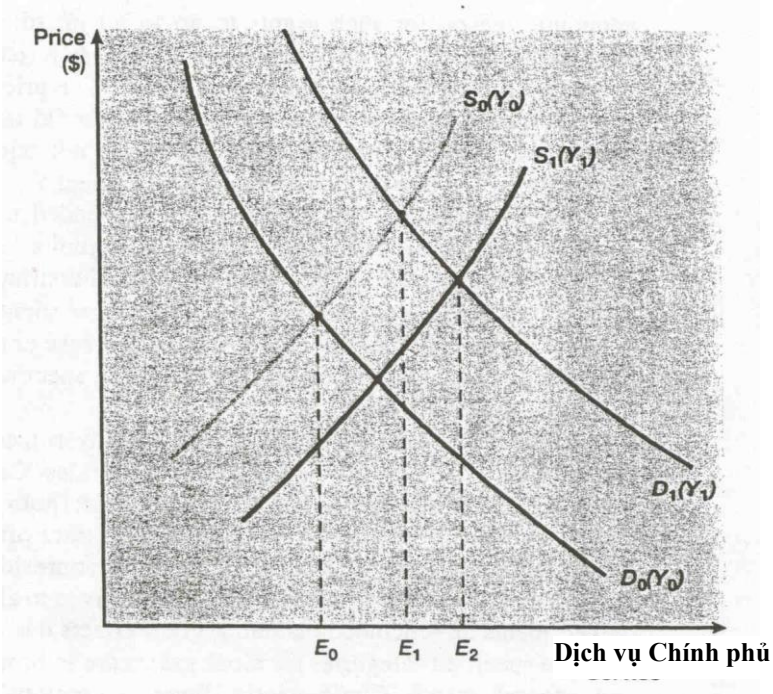
[5] Từ phương trình ngân sách, 1 đô la gia tăng trong Y_i sẽ tương đương một cách chính xác với một khoản gia tăng $1/t_i$ trong G.

dịch vụ giáo dục khác mà gia đình tự mua tự trả. Nếu thu nhập có ảnh hưởng đến chi phí, thì không thể nào so sánh gia tăng thu nhập một cách trực tiếp với gia tăng tiền cấp ngân sách. Theo Hình 9-7, một khoản gia tăng trong thu nhập làm tăng cầu dịch vụ và giảm chi phí cung cấp dịch vụ đó. Dịch vụ tăng từ E_0 đến E_1 là do tác động thu nhập lên cầu, trong khi sự gia tăng từ E_1 lên E_2 phản ánh chi phí giảm. Nghiên cứu nào bỏ sót khả năng này sẽ ước lượng thấp tác động của gia tăng thu nhập, và đó có thể là một phần của lý do để họ rút ra kết quả tác động giấy bẩy ruồi.

Việc tác động giấy bẩy ruồi là một thực tế chính trị trong cuộc sống hay là một điều tưởng tượng do phân tích thiếu chính xác, cho đến ngày hôm nay, vẫn chưa có kết luận dứt khoát. Nói chung, những người tin rằng có nhiều cạnh tranh chính trị giữa các quan chức tiềm năng và có nhiều cạnh tranh kinh tế giữa các đơn vị hành chính/quyền lực thì có xu hướng tin rằng tác động giấy bẩy ruồi phải là nhỏ hoặc yếu. Những người tin rằng quan chức chính quyền duy trì sức mạnh độc quyền và lèo lái ý kiến công chúng thì có xu hướng tin rằng tác động giấy bẩy ruồi là có thực và mạnh.

HÌNH 9-7

Gia tăng thu nhập có thể ảnh hưởng cả cầu lẫn chi phí của dịch vụ chính phủ



Chính sách Cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền

Lý thuyết kinh tế và bằng chứng thực nghiệm về tác động của các loại hình cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền dẫn đến ba kết luận chính về chính sách cấp ngân sách. Thứ nhất, cấp ngân sách đối ứng mở theo nhóm khoản mục là công cụ tốt nhất nếu mục tiêu là gia tăng chi tiêu của chính quyền tiếp nhận cho một chức năng cụ thể. Một khoản cấp ngân sách đối ứng với một tỷ lệ đối ứng bằng với tỷ phần lợi ích thụ hưởng bởi người không thường trú sẽ loại trừ tác động của

các ngoại tác giữa các đơn vị hành chính/quyền lực bằng cách giảm nhẹ giá thuế địa phương. Giá thuế thấp hơn sẽ kích thích gia tăng chi tiêu cần thiết để có tính hiệu quả. Ví dụ, nếu lợi ích xã hội biên của chi tiêu tăng thêm cho quốc lộ là bằng nửa tổng số, một khoản cấp ngân sách đối ứng cho các tiểu bang chi trả 1 đô la cho mỗi đô la riêng của tiểu bang làm giảm một nửa chi phí của tiểu bang và phục hồi tính hiệu quả. Mặc dù các loại cấp ngân sách khác cũng có thể được sử dụng để làm tăng chi tiêu, một khoản cấp ngân sách đối ứng mở sẽ kích thích sự đáp ứng mong muốn về chi tiêu với số tiền cấp ngân sách ít nhất có thể; cấp ngân sách đối ứng tạo ra tác động chi tiêu lớn nhất trên mỗi đô la tiền cấp ngân sách.

Thứ hai, cấp ngân sách cả gói chung là một cơ chế tốt hơn cấp ngân sách đối ứng để tái phân phối nguồn lực giữa các đơn vị hành chính/quyền lực dưới liên bang. Đương nhiên, không có lý do kinh tế nào để cấp ngân sách loại này cho tất cả đơn vị hành chính/quyền lực; mà nên tập trung cho đối tượng các đơn vị thu nhập thấp hoặc chi phí cao. Nên cấp ngân sách cả gói để tránh làm biến đổi giá tương đối giữa tiêu dùng chính phủ so với tiêu dùng tư nhân. Cho dù giảm nhẹ thuế ở cấp dưới liên bang có thể được mang lại từ một chương trình như thế, cấp ngân sách loại này không tương đương với cắt giảm thuế liên bang nếu các kết quả của tác động giấy bẩy ruồi là đúng.

Thứ ba, nói chung nên tránh cấp ngân sách đối ứng đóng và cấp ngân sách cả gói theo nhóm khoản mục. Cấp ngân sách đối ứng đóng sẽ trở thành cả gói một khi đạt đến mức cấp ngân sách tối đa, và các ràng buộc theo nhóm khoản mục không làm thay đổi các tác động của cấp ngân sách trừ khi khoản cấp ngân sách là lớn so với mức chi tiêu của chính quyền tiếp nhận trong nhóm khoản mục đó. Nếu mục tiêu là nhằm tăng chi tiêu hoặc kích thích thúc đẩy các chính quyền tiếp nhận bắt đầu chi tiêu cho một chức năng cụ thể nào đó, thì cấp ngân sách đối ứng mở là hay hơn.

Như chúng ta đã thấy, hệ thống cấp ngân sách thực tế giữa các cấp chính quyền ở Hoa Kỳ tách rời một cách đáng kể khỏi các nguyên tắc này. Cấp ngân sách đóng theo nhóm khoản mục là hình thức phổ biến nhất của cấp ngân sách từ liên bang (cả về số lượng và số tiền). Khi cấp ngân sách đối ứng được sử dụng, tỷ lệ đối ứng thường có vẻ không tương ứng với tỷ phần lợi ích đổ dồn về phía những người không thường trú. Cấp ngân sách chia sẻ nguồn thu, loại hình cơ bản của cấp ngân sách mục đích chung, được cấp cho tất cả các chính quyền địa phương với mục đích chung và bao gồm cả tác động cấp ngân sách đối ứng do sự phân bổ nỗ lực thuế. Và các nhóm khoản mục được xác định cụ thể cho cấp ngân sách cả gói là quá rộng đến mức chúng thực sự trở thành cấp ngân sách chung. Hệ quả là, cuộc tranh luận về cải tổ hệ thống cấp ngân sách liên bang vẫn tiếp tục kéo dài.

Một giải pháp cải cách đề xướng bởi một số nhà kinh tế học là thay thế cấp ngân sách mở cho cấp ngân sách đóng hay cả gói và định tỷ lệ đối ứng tương ứng với lợi ích thụ hưởng bởi những người không thường trú. Gramlich (1985b) đưa ra ý kiến rằng trong nhiều trường hợp điều này sẽ đòi hỏi cắt giảm tỷ lệ đối ứng đối với các khoản cấp ngân sách đối ứng mở hiện hành. Sự cắt giảm trong nhiều loại tỷ lệ đối ứng cho những chương trình này sau đó sẽ giải phóng nguồn lực để có thể cấp những khoản ngân sách lớn hơn cho những chương trình hiện nay chưa có đối ứng hoặc có hạn mức thấp về tiền cấp đối ứng. Do kết quả của thay đổi chính sách đó, các chương trình cấp ngân sách liên bang sẽ trở nên có tính kích thích nhiều hơn trên một phạm vi rộng hơn bao gồm nhiều lĩnh vực chức năng. Như đã nêu, chính sách này là hợp lý nếu mục tiêu chính yếu của cấp ngân sách là bù trừ tác động lan truyền và thiết lập mức hiệu quả kinh tế.

Tuy thế, nghiên cứu của Robert Inman (1988) cho thấy rằng bù trừ tác động lan truyền có thể không phải là một mục tiêu quan trọng của chính sách cấp ngân sách liên bang trong thực tế, cho dù các nhà kinh tế học cho rằng nó nên như thế. Inman so sánh sự phân phối liên tiểu bang các khoản cấp ngân sách liên bang với các biến có thể phản ánh tiềm năng về các tác động lan truyền – bao gồm cả số đo sự xuất cư của cư dân, số lượng nhà mới xây (phản ánh sự nhập cư), và số lượng chính quyền địa phương trên mỗi dặm vuông – và phát hiện hoặc là không có mối quan hệ nào giữa cấp ngân sách và các số đo này, hoặc là mối quan hệ không đúng. Ông kết luận rằng "luận điểm tác động lan truyền của trợ cấp ngân sách chẳng giúp gì chúng ta trong việc nắm hiểu sự phân phối thực sự của trợ giúp từ liên bang" (Inman, 1988, tr. 49).

Ngược lại, Inman phát hiện bằng chứng ủng hộ cho ý tưởng mục đích chính của cấp ngân sách liên bang là cải thiện tính công bằng kinh tế, nghĩa là mang lại sự phân phối các nguồn lực công bằng hơn và vì thế, có lẽ, sự phân phối hàng hóa công một cách công bằng hơn. Sau khi điều chỉnh khử các nhân tố khác, ông báo cáo rằng " trợ cấp ngân sách từ liên bang hầu như luôn luôn có quan hệ nghịch biến với mức thu nhập của tiểu bang," và rằng "hầu như tất cả trợ cấp ngân sách liên bang đang trở nên ngang nhau" (1988, tr. 51). Hình 9-8 cho thấy tiền cấp ngân sách liên bang theo bình quân đầu người của từng tiểu bang cho năm 1992 và xếp hạng của từng tiểu bang. Cho dù không cần giữ không đổi các yếu tố khác có thể ảnh hưởng đến sự phân phối liên tiểu bang của tiền cấp ngân sách, thì vẫn có mối tương quan nghịch biến giữa tiền cấp ngân sách bình quân đầu người và thu nhập bình quân đầu người, mặc dù có lẽ là yếu hơn một tí so với mối quan hệ mà Inman phát hiện. Ví dụ, tiểu bang với số tiền cấp ngân sách bình quân đầu người nhỏ nhất, Virginia, lại có mức thu nhập bình quân đầu người cao hơn mức trung bình quốc gia 5 năm phần trăm vào năm 1992, trong khi tiểu bang với số tiền cấp ngân sách bình quân đầu người lớn nhất (không tính Alaska) là Wyoming, có mức thu nhập bình quân đầu người thấp hơn mức trung bình quốc gia khoảng 9 phần trăm.[6] Nếu cấp ngân sách liên bang nhằm mục đích tái phân phối nguồn lực giữa các tiểu bang, thì chẳng có gì ngạc nhiên khi chúng dường như không có quan hệ với các tác động lan truyền. Và nếu chủ định là chỉ để tái phân phối các nguồn lực, thì cấp ngân sách khoán trọn gói chung có thể hợp lý hơn cấp ngân sách đối ứng.

Một cải cách thường được đềnghị khác là chính quyền liên bang cắt giảm tiền cấp ngân sách cho các tiểu bang và địa phương và đồng thời cắt giảm hoặc xóa bỏ một số thuế liên bang. Lý thuyết "trả lại nguồn thu" kiểu này, như vẫn thường được gọi, có nghĩa là các tiểu bang sẽ được tự do tăng thuế tiểu bang để thay thế thuế liên bang và tiền cấp ngân sách từ liên bang. Đương nhiên, các tiểu bang vẫn có quyền chọn không làm điều đó, nghĩa là cung cấp cho cư dân ít dịch vụ công hơn nhưng nhiều tiêu dùng tư nhân hơn. Quả thực, Tổng thống Reagan đã đưa ra đề nghị giống hệt thế vào năm 1982 (xem Chương 21 để có thêm chi tiết).

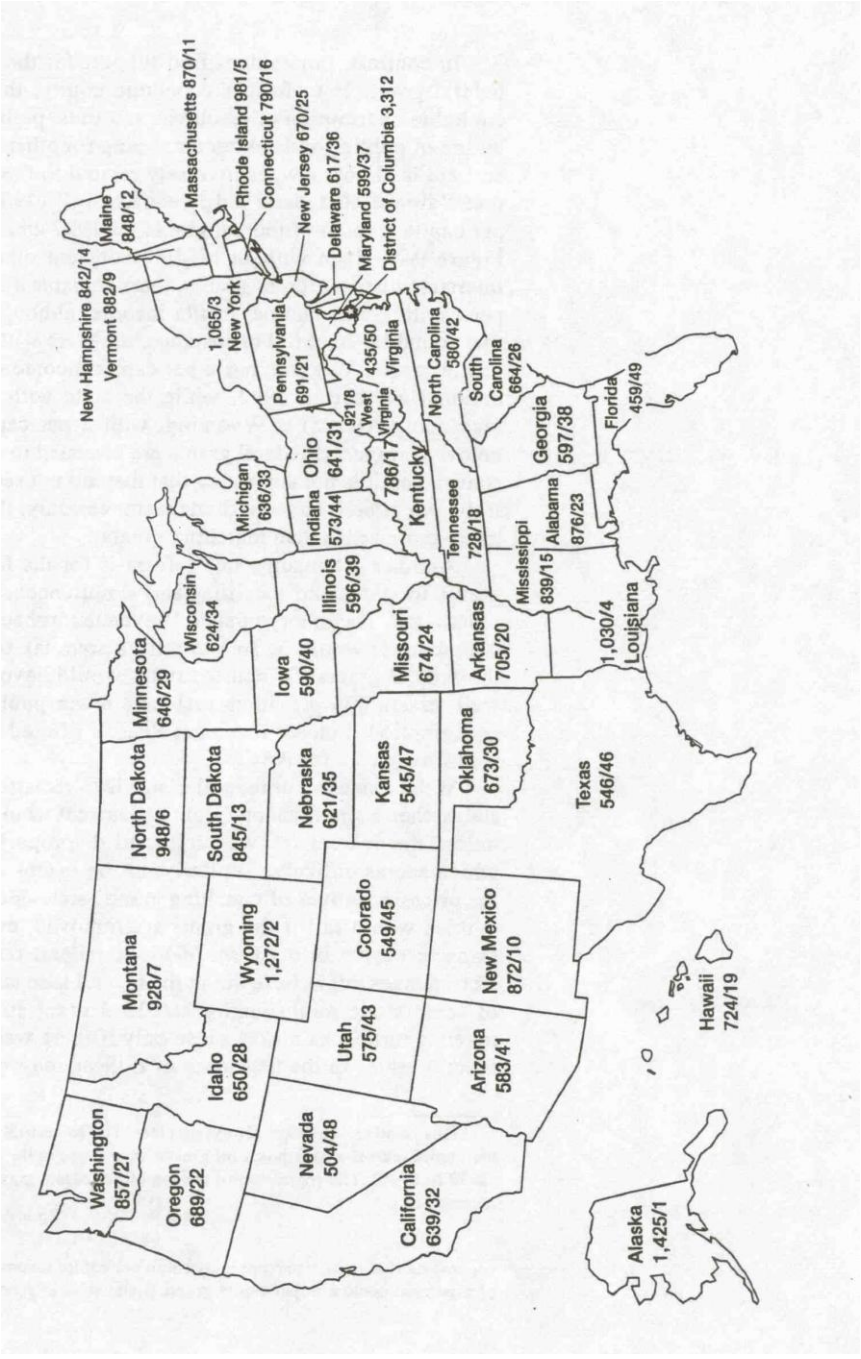
---

[6] Mối quan hệ này không phải khi nào cũng rõ ràng. Tiểu bang có thu nhập thấp nhất, Mississippi, tiếp nhận tiền cấp ngân sách bình quân đầu người chỉ lớn hơn một tí so với tiểu bang có thu nhập cao nhất, Connecticut ($839 so với $790). Phương trình hồi qui log tiền cấp ngân sách bình quân đầu người (G) theo log thu nhập bình quân đầu người (Y) là:

$$\ln G = 9.06 - 0.26 \ln Y$$
$$(4.06) \quad (-1.13)$$

cho thấy rằng cứ 1 phần trăm gia tăng trong thu nhập bình quân đầu người gắn liền với khoảng một phần tư của 1 phần trăm giảm sút trong tiền cấp ngân sách bình quân đầu người (t-statistics nằm trong ngoặc đơn).

Nếu mục tiêu của cấp ngân sách liên bang là tái phân phối nguồn lực sang các tiểu bang nghèo hơn, thì cắt giảm đồng thời cả thuế lẫn tiền cấp ngân sách đi ngược lại mục tiêu này, trừ khi thuế liên bang được thu với tỷ lệ thấp hơn từ các tiểu bang nghèo hơn, một điều có vẻ khó xảy ra. Tương tự, nếu chừng nào các tiểu bang vẫn còn đáp ứng trước các động cơ khuyến khích giá của cấp ngân sách đối ứng, thì chi tiêu của tiểu bang-địa phương cho nhóm khoản mục được trợ cấp sẽ giảm nếu cấp ngân sách bị hủy bỏ, ngay cả trong trường hợp các tiểu bang nhận được nguồn lực tương đương dưới dạng thuế liên bang thấp hơn. Cuối cùng, chi phí thu thuế có thể thấp hơn ở cấp liên bang so với cấp tiểu bang, và chỉ riêng lợi thế kinh tế theo qui mô đó cũng đủ biện minh cho một cơ cấu cấp ngân sách từ liên bang. Tóm lại, ý tưởng trả lại nguồn thu chỉ hợp lý nếu không có lý do kinh tế nào cho sự tồn tại của cấp ngân sách liên bang ngay từ khởi thủy hoặc nếu những lý do này không còn phù hợp nữa.



HÌNH 9-8
Per capita federal grants and state ranking, 1992
Nguồn: ACIR, January 1994.

So sánh Quốc tế

Cấp ngân sách ở các Quốc gia lớn theo chế độ Liên bang

Cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền là một thuộc tính phổ biến của hầu hết tất cả các quốc gia bất kể theo cấu trúc liên cấp chính quyền nào, nhưng nó lại đặc biệt quan trọng và có tiềm năng là phức tạp hơn ở những quốc gia theo chế độ liên bang, ở đó có ít nhất ba cấp chính quyền tách biệt. Cho dù phạm vi sử dụng của các khoản cấp ngân sách là rất rộng, mức độ, mục đích chính, và cơ cấu của cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền không sai biệt một một cách đáng kể, ngay cả giữa các quốc gia theo chế độ liên bang.

Như bảng dưới đây cho thấy, trong số bốn quốc gia này mức độ cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền là lớn hơn đáng kể ở Úc và Canada so với ở Đức và Hoa Kỳ. Tổng chi tiêu cho cấp ngân sách chiếm một tỷ phần lớn hơn của nền kinh tế ở hai quốc gia này, và tiền cấp ngân sách cung cấp một tỷ phần lớn hơn trong nguồn thu cho chính quyền các tiểu bang và địa phương ở đó, tính trung bình. Tiền cấp ngân sách là đặc biệt quan trọng cho các chính quyền tiểu bang ở Úc (chiếm hơn 44 phần trăm) và các chính quyền địa phương ở Canada (hơn 45 phần trăm). Ở Úc, tiểu bang là người cung cấp chính yếu các dịch vụ trực tiếp nhưng lại bị giới hạn quyền đánh thuế; vì thế, các tiểu bang phụ thuộc vào tiền cấp ngân sách từ liên bang cho một tỷ phần lớn của nguồn thu. Ở Canada, các chính quyền địa phương cung cấp một số các dịch vụ xã hội được tỉnh (tiểu bang) chọn và giao trách nhiệm, và tỉnh (tiểu bang) cấp ngân sách cho các địa phương.

Sử dụng Cấp ngân sách ở các Quốc gia theo chế độ Liên bang, 1989-90[7]

Quốc gia	Cấp chính quyền	Ngân sách tiếp nhận theo phần trăm GDP	Ngân sách tiếp nhận theo phần trăm của Nguồn thu
Úc	Tiểu bang	6.86	44.1
	Địa phương	.44	17.4
Canada	Tiểu bang	3.94	20.6
	Địa phương	3.62	45.3
Đức	Tiểu bang	1.83	16.3
	Địa phương	2.33	26.9
Hoa Kỳ	Tiểu bang	2.05	19.9
	Địa phương	3.33	37.5

Điều mà các số liệu trên không cho thấy là sự khác biệt trong các mục đích chủ yếu và cơ cấu của cấp ngân sách ở những quốc gia này. Như các bạn đã thấy, cấp ngân sách ở Hoa Kỳ chủ yếu cấp ngân sách hẹp theo nhóm khoản mục với chủ định tạo ảnh hưởng đến chi tiêu trong các nhóm dịch vụ cụ thể. Nhưng mục đích chủ yếu của cấp ngân sách ở ba quốc gia kia là nhằm tái phân phối và cân bằng giữa các vùng, được thực hiện thông qua cấp ngân sách loại chia sẻ nguồn thu mục đích-rộng. Ở Úc, Ủy ban Cấp ngân sách Úc, một cơ quan độc lập được thành lập bởi chính quyền liên bang, đề nghị ra một phương thức phân phối tiền cấp ngân sách giữa các tiểu bang và vùng lãnh thổ để tạo sự ngang bằng năng lực của các tiểu bang nhằm cung cấp một nhóm các dịch vụ theo tiêu chuẩn, có xét đến chi phí và cơ sở nguồn thu của địa phương.

Ở Canada, chính quyền liên bang cấp ngân sách tạo ngang bằng chung cho các tiểu bang dựa trên năng lực huy động nguồn thu của tiểu bang; tiểu bang nhận được tiền cấp ngân sách tạo ngang bằng nếu nguồn thu bình quân đầu người của riêng mình từ một nhóm các thuế suất trung bình cố định là thấp hơn suất huy động nguồn thu quốc gia.

Mặc dù có những khác biệt kinh tế vùng đáng kể ở Hoa Kỳ, tiền cấp ngân sách chung với

[7] Dữ liệu từ OECD, theo báo cáo của King (1993).

mục tiêu tạo ngang bằng công khai lại chiếm vị trí tương đối không quan trọng. Chính quyền liên bang đã vận hành chương trình Chia sẻ Nguồn thu Chung trong một vài năm vào giữa thập niên 1970 và đầu thập niên 1980, nhưng mức độ của chương trình này luôn luôn rất nhỏ. Vì thế, ACIR (1981, tr. 97) nêu lên rằng "Chức năng tạo ngang bằng ngân sách ít được chấp nhận như là một mục đích – và sau đó ít được đeo đuổi thực hiện hơn nữa – ở Hoa Kỳ so với cả ba quốc gia theo chế độ liên bang kia …" Tuy nhiên, cho dù tái phân phối hoặc tạo sự ngang bằng giữa các vùng chưa trở thành một mục tiêu lộ rõ của chính sách cấp ngân sách Hoa Kỳ, thì điều chắc chắn đúng là tái phân phối đã diễn ra, và có lẽ do chủ định ngầm ẩn.

So sánh Quốc tế

Cấp ngân sách ở các Quốc gia lớn theo chế độ Liên bang

Cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền là một thuộc tính phổ biến của hầu hết tất cả các quốc gia bất kể theo cấu trúc liên cấp chính quyền nào, nhưng nó lại đặc biệt quan trọng và có tiềm năng là phức tạp hơn ở những quốc gia theo chế độ liên bang, ở đó có ít nhất ba cấp chính quyền tách biệt. Cho dù phạm vi sử dụng của các khoản cấp ngân sách là rất rộng, mức độ, mục đích chính, và cơ cấu của cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền không sai biệt một một cách đáng kể, ngay cả giữa các quốc gia theo chế độ liên bang.

Như bảng dưới đây cho thấy, trong số bốn quốc gia này mức độ cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền là lớn hơn đáng kể ở Úc và Canada so với ở Đức và Hoa Kỳ. Tổng chi tiêu cho cấp ngân sách chiếm một tỷ phần lớn hơn của nền kinh tế ở hai quốc gia này, và tiền cấp ngân sách cung cấp một tỷ phần lớn hơn trong nguồn thu cho chính quyền các tiểu bang và địa phương ở đó, tính trung bình. Tiền cấp ngân sách là đặc biệt quan trọng cho các chính quyền tiểu bang ở Úc (chiếm hơn 44 phần trăm) và các chính quyền địa phương ở Canada (hơn 45 phần trăm). Ở Úc, tiểu bang là người cung cấp chính yếu các dịch vụ trực tiếp nhưng lại bị giới hạn quyền đánh thuế; vì thế, các tiểu bang phụ thuộc vào tiền cấp ngân sách từ liên bang cho một tỷ phần lớn của nguồn thu. Ở Canada, các chính quyền địa phương cung cấp một số các dịch vụ xã hội được tỉnh (tiểu bang) chọn và giao trách nhiệm, và tỉnh (tiểu bang) cấp ngân sách cho các địa phương.

Sử dụng Cấp ngân sách ở các Quốc gia theo chế độ Liên bang, 1989-90[8]

Quốc gia	Cấp chính quyền	Ngân sách tiếp nhận theo phần trăm GDP	Ngân sách tiếp nhận theo phần trăm của Nguồn thu
Úc	Tiểu bang	6.86	44.1
	Địa phương	.44	17.4
Canada	Tiểu bang	3.94	20.6
	Địa phương	3.62	45.3
Đức	Tiểu bang	1.83	16.3
	Địa phương	2.33	26.9
Hoa Kỳ	Tiểu bang	2.05	19.9
	Địa phương	3.33	37.5

Điều mà các số liệu trên không cho thấy là sự khác biệt trong các mục đích chủ yếu và cơ cấu của cấp ngân sách ở những quốc gia này. Như các bạn đã thấy, cấp ngân sách ở Hoa Kỳ chủ yếu cấp ngân sách hẹp theo nhóm khoản mục với chủ định tạo ảnh hưởng đến chi tiêu trong các nhóm dịch vụ cụ thể. Nhưng mục đích chủ yếu của cấp ngân sách ở ba quốc gia kia là nhằm tái phân phối và cân bằng giữa các vùng, được thực hiện thông qua cấp ngân sách loại chia sẻ

[8] Dữ liệu từ OECD, theo báo cáo của King (1993).

nguồn thu mục đích-rộng. Ở Úc, Ủy ban Cấp ngân sách Úc, một cơ quan độc lập được thành lập bởi chính quyền liên bang, đề nghị ra một phương thức phân phối tiền cấp ngân sách giữa các tiểu bang và vùng lãnh thổ để tạo sự ngang bằng năng lực của các tiểu bang nhằm cung cấp một nhóm các dịch vụ theo tiêu chuẩn, có xét đến chi phí và cơ sở nguồn thu của địa phương. Ở Canada, chính quyền liên bang cấp ngân sách tạo ngang bằng chung cho các tiểu bang dựa trên năng lực huy động nguồn thu của tiểu bang; tiểu bang nhận được tiền cấp ngân sách tạo ngang bằng nếu nguồn thu bình quân đầu người của riêng mình từ một nhóm các thuế suất trung bình cố định là thấp hơn suất huy động nguồn thu quốc gia.

Mặc dù có những khác biệt kinh tế vùng đáng kể ở Hoa Kỳ, tiền cấp ngân sách chung với mục tiêu tạo ngang bằng công khai lại chiếm vị trí tương đối không quan trọng. Chính quyền liên bang đã vận hành chương trình Chia sẻ Nguồn thu Chung trong một vài năm vào giữa thập niên 1970 và đầu thập niên 1980, nhưng mức độ của chương trình này luôn luôn rất nhỏ. Vì thế, ACIR (1981, tr. 97) nêu lên rằng "Chức năng tạo ngang bằng ngân sách ít được chấp nhận như là một mục đích – và sau đó ít được đeo đuổi thực hiện hơn nữa – ở Hoa Kỳ so với cả ba quốc gia theo chế độ liên bang kia …" Tuy nhiên, cho dù tái phân phối hoặc tạo sự ngang bằng giữa các vùng chưa trở thành một mục tiêu lộ rõ của chính sách cấp ngân sách Hoa Kỳ, thì điều chắc chắn đúng là tái phân phối đã diễn ra, và có lẽ do chủ định ngầm ẩn.

TÓM LƯỢC

Cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền, có lúc còn được gọi là trợ cấp, là những khoản chuyển giao ngân quỹ từ một cấp chính quyền này sang một cấp chính quyền khác, thông thường từ một cấp chính quyền cao hơn trong hệ thống liên bang xuống các chính quyền cấp thấp hơn.

Năm 1991, chính quyền liên bang chuyển giao 154 tỷ đô la tiền trợ cấp cho các chính quyền tiểu bang-địa phương, khoảng 0,21 đô la cho mỗi 1 đô la mà chính quyền tiểu bang-địa phương huy động được từ nguồn riêng của mình. Tương tự, các chính quyền tiểu bang chuyển giao gần 183 tỷ đô la cho các chính quyền địa phương, hay khoảng 0,54 đô la cho mỗi 1 đô la mà chính quyền địa phương thu được từ nguồn riêng của mình. Tầm quan trọng của việc cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền so với ngân sách của các chính quyền tiếp nhận đã lên đến đỉnh điểm vào cuối thập niên 1970 và sau đó giảm xuống; nó bắt đầu tăng trở lại vào năm 1990.

Bảy mươi ba phần trăm tiền trợ cấp của liên bang cho các tiểu bang và địa phương theo danh nghĩa dành cho ba nhóm khoản mục ngân sách là giáo dục, quốc lộ, và phúc lợi công cộng, nhóm cuối cùng thể hiện hơn 47 phần trăm. Trái lại, giáo dục là nhóm khoản mục chủ yếu trong tiền trợ cấp của tiểu bang cho các địa phương, chiếm hơn 63 phần trăm tiền trợ cấp từ tiểu bang.

Cấp ngân sách có thể được dùng để khắc phục các ngoại tác phát sinh từ cơ cấu của các chính quyền dưới cấp liên bang và vì thế có thể cải thiện mức hiệu quả của các quyết định ngân sách. Cấp ngân sách còn có thể được dùng cho chương trình công khai tái phân phối nguồn lực giữa các vùng hay các địa phương. Và cấp ngân sách còn có thể được xem như một cơ chế ổn định hóa kinh tế vĩ mô cho khu vực chính phủ dưới cấp liên bang.

Cấp ngân sách đối ứng mở được kỳ vọng sẽ làm gia tăng chi tiêu của chính quyền cho dịch vụ được trợ cấp với với liều lượng lớn hơn so với cấp ngân sách cả gói có cùng kích cở, trong đó

cùng kích cở được định nghĩa là một khoản cấp ngân sách cả gói đủ lớn để cho phép chính quyền có thể chọn cùng mức chi tiêu ngang với cấp ngân sách đối ứng. Nếu cầu đối với dịch vụ chính phủ là ít co giản theo giá, một khoản cấp ngân sách đối ứng sẽ làm chi tiêu tăng thêm ít hơn số tiền ngân sách cấp, như thế giải phóng ngân qũy địa phương để chi tiêu cho những việc khác hơn.

Ràng buộc đối với mục đích sử dụng của một khoản cấp ngân sách cả gói sẽ trở thành vấn đề đối với đơn vị tiếp nhận chỉ khi nào mức chi tiêu dự định cho nhóm khoản mục được trợ cấp là ít hơn những gì tiền ngân sách cấp có thể mua được. Các ràng buộc duy trì nỗ lực chỉ có tính bó buộc nếu khoản ngân sách cấp là lớn hơn sự gia tăng trong chi tiêu mà chính quyền sẽ chọn nếu không có tiền ngân sách cấp.

Cấp ngân sách cả gói tạo ra sự gia tăng trong chi tiêu của chính quyền, thông thường trong khoản từ 0,25 đến 0,50 đô la trên mỗi đô la tiền ngân sách cấp. Một đô la cấp ngân sách cả gói như thế sẽ cung cấp từ 0,50 đến 0,75 đô la để chi tiêu trong những lĩnh vực ngân sách khác hoặc để giảm nhẹ thuế địa phương.

Lý thuyết kinh tế và bằng chứng thực nghiệm về tác động của các loại hình cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền đưa đến ba kết luận chính về chính sách cấp ngân sách. Một khoản cấp ngân sách đối ứng với một tỷ lệ đối ứng bằng với tỷ phần lợi ích thụ hưởng bởi người không thường trú là tốt nhất nếu mục tiêu là bù trừ tác động của các ngoại tác giữa các đơn vị hành chính/quyềnlực. Cấp ngân sách cả gói chung là một cơ chế tốt hơn cấp ngân sách đối ứng để tái phân phối nguồn lực giữa các đơn vị hành chính/quyền lực dưới cấp liên bang. Nói chung, nên tránh cấp ngân sách cả gói theo nhóm khoản mục và cấp ngân sách đối ứng đóng và nên dùng hai loại hình kia.

Câu hỏi Thảo luận

1. Bởi vì những người không thường trú có hưởng lợi từ các dịch vụ an toàn công cộng của chính quyền địa phương, giả sử chính quyền liên bang cấp cho các địa phương một khoản ngân sách an toàn công cộng bằng 1 đô la cho mỗi đô la tiền thuế địa phương được chi tiêu cho dịch vụ đó.
   a. Khoản cấp ngân sách này có tác động gì lên giá của chi tiêu an toàn công cộng đối với những địa phương này? Khoản cấp ngân sách này khắc phục vấn đề tác động lan truyền như thế nào?
   b. Giả sử thành phố Central City đánh một sắc thuế tài sản về an toàn công cộng với suất 10 đô la trên mỗi 1.000 đô la giá trị chịu thuế trên cơ sở chịu thuế bao gồm 10 triệu đô la tài sản chịu thuế. Nếu độ co giản theo giá của cầu đối với an toàn công cộng ở Central City là 0,2, hãy tính và giải thích tác động kỳ vọng của khoản cấp ngân sách này lên chi tiêu an toàn công cộng, tiền thuế an toàn công cộng và thuế suất ở Central City.

2. Thay vì cấp ngân sách đối ứng như trong câu 1, giả sử Central City tiếp nhận một khoản cấp ngân sách cả gói 55.000 đô la và phải chi tiêu cho an toàn công cộng. Nếu tổng thu nhập của cư dân là 22 triệu và độ co giản theo thu nhập của cầu đối với an toàn công cộng bằng 0,8, khoản cấp ngân sách này có tác động kỳ vọng gì lên chi tiêu an toàn công cộng và thuế? Tại sao cấp ngân sách đối ứng làm chi tiêu gia tăng nhiều hơn cấp ngân sách cả gói?

3. Giả sử Central City tiếp nhận một khoản cấp ngân sách cả gói 55.000 đô la mà không có ràng buộc gì về cách phải chi tiêu món tiền đó. Anh/Chị có nghĩ rằng tác động lên chi tiêu an toàn công cộng sẽ khác với trường hợp cấp ngân sách cả gói cụ thể trong câu 2? Tại sao khác hoặc tại sao không?

4. Đã nhiều lần, có những người đề nghị chính quyền liên bang cắt giảm vai trò của mình trong quan hệ ngân sách liên cấp chính quyền bằng cách loại bỏ một số khoản cấp ngân sách đối ứng nhỏ hơn giữa các cấp chính quyền và đồng thời cắt giảm thuế liên bang với một số tiền tương đương, đặc biệt là những loại thuế tài trợ trực tiếp cho những khoản cấp ngân sách này. Khái niệm này đôi lúc được gọi là trả lại nguồn thu – ý tưởng này là các cá nhân sẽ giữ lại các nguồn lực và các tiểu bang được quyền chọn đánh thuế những nguồn lực đó để duy trì tiếp tục các chương trình hiện nay được tài trợ bởi tiền ngân sách cấp. Nếu thay đổi đó được thực hiện, Anh/Chị kỳ vọng các tiểu bang sẽ đáp ứng như thế nào? Anh/Chị kỳ vọng chi tiêu của tiểu bang cho nhóm khoản mục được trợ cấp sẽ tăng hay giảm nếu các tiểu bang phải tài trợ cho chi tiêu đó từ nguồn lực tư nhân tăng thêm?

Bài đọc được chọn

Break, George. Tài trợ cho Chi tiêu Chính phủ trong một Hệ thống Liên bang. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1980. Xem Chương 3, "Kinh tế học về Cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền", và Chương 4, "Hệ thống cấp ngân sách Hoa Kỳ".
Gramlich, Edward M. "Cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền: Điểm lại các Tài liệu Nghiên cứu Thực nghiệm". Trong Kinh tế Chính trị của Chủ nghĩa liên bang về ngân sách, ấn bản cảu Wallace Oates. Lexington, MA: Lexington Books, 1977.

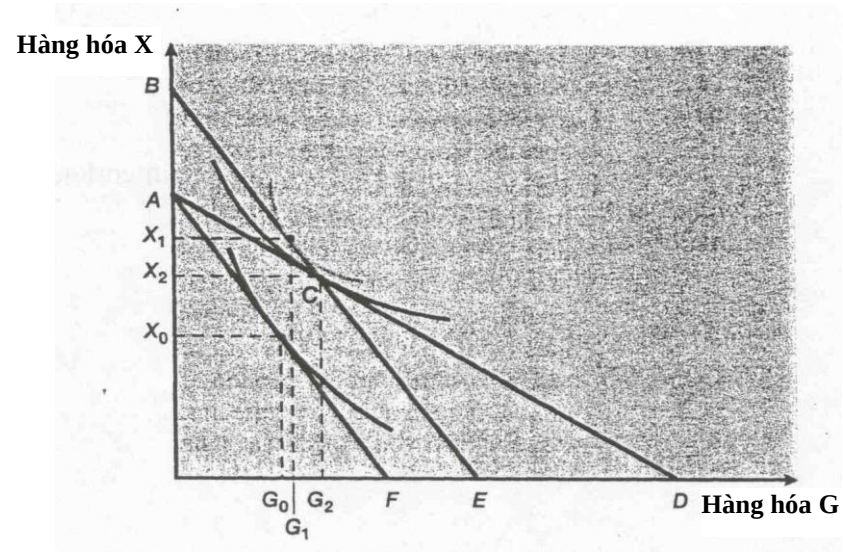
PHỤ LỤC

PHÂN TÍCH ĐƯỜNG BÀNG QUAN CỦA CẤP NGÂN SÁCH

Ta còn có thể chứng minh tác động của các loại hình cấp ngân sách khác nhau bằng cách sử dụng công cụ lý thuyết người tiêu dùng truyền thống của đường bàng quan và đường ràng buộc ngân sách, nối tiếp phần trình bày trong phụ lục của Chương 3. Trong hình 9A-1, một cá nhân đứng trước ràng buộc ngân sách AF khi chọn lựa giữa hàng hóa G do chính phủ cung cấp và một hàng hóa tổng hợp X, thể hiện tiêu dùng tất cả các hàng hóa khác. Độ dốc của đường ràng buộc ngân sách thể hiện giá thuế của cá nhân này. Ở cặp kết hợp tối đa hóa độ thỏa dụng, cá nhân này tiêu dùng G_0 đơn vị hàng hóa G và chi tiêu X_0 đô la cho tất cả các hàng hóa khác.

Nếu địa phương của cá nhân này tiếp nhận một khoản cấp ngân sách đối ứng mở, giá thuế được giảm bớt bởi vì sự đối ứng làm cho đường ràng buộc ngân sách của cá nhân này dịch chuyển thành AD. Mỗi đơn vị hàng hóa G giờ đây có chi phí thấp hơn tính theo thuế địa phương vì có cấp ngân sách, do đó cá nhân này có khả năng mua nhiều hàng G hơn; khi nhiều G hơn được tiêu dùng, tiền cấp ngân sách tăng lên. Tại điểm D, tất cả thu nhập của cá nhân này được chi tiêu cho hàng hóa G, đồng thời được đối ứng bởi tiền cấp ngân sách theo tỷ lệ đối ứng. Cặp kết hợp tối đa hóa độ thỏa dụng của cá nhân này trong trường hợp có cấp ngân sách đối ứng là cặp kết hợp C, bao gồm G_2 đơn vị hàng hóa G và X_2 đô la chi tiêu cho hàng hóa X. Trong trường hợp này, cấp ngân sách đã thúc đẩy tạo ra gia tăng trong tiêu dùng hàng hóa G được trợ cấp lẫn gia tăng trong chi tiêu cho các hàng hóa khác.

HÌNH 9A-1
So sánh cấp ngân sách đối ứng với cấp ngân sách cả gói



Bây giờ giả sử cấp ngân sách cả gói được dùng thay thế cho cấp ngân sách đối ứng, với tiền cấp ngân sách cả gói vừa đủ lớn để cho phép tiêu dùng bó hàng hóa kết hợp giống như đã được chọn với cấp ngân sách đối ứng – đó là cặp kết hợp C. Khoản cấp ngân sách cả gói bằng AB đô la làm đường ràng buộc ngân sách dịch chuyển đến BE, đi ngang qua cặp kết hợp C. Khoản cấp ngân sách bằng AB là vừa đủ lớn để để cho phép người tiêu dùng này chọn cặp kết hợp C. Bởi vì cấp ngân sách cả gói không làm thay đổi giá của hàng hóa, đường ràng buộc ngân sách mới là song song với đường gốc. Đứng trước khoản cấp ngân sách cả gói này và đường ràng buộc ngân sách BE, thì cặp kết hợp tối đa hóa độ thỏa dụng của cá nhân này là G_1 và X_1.

Cấp ngân sách cả gói làm tăng tiêu dùng hàng hóa chính phủ so với không có cấp ngân sách, nhưng sự gia tăng trong tiêu dùng hàng hóa G với cấp ngân sách cả gói là nhỏ hơn so với cấp ngân sách đối ứng. Điều này là bắt buộc, vì lẽ đường bàng quan có hình dạng vòng cầu lồm xuống, bởi vì các cặp kết hợp nằm trên đường ràng buộc ngân sách BE về phía bên trái của cặp kết hợp C cung cấp cho người tiêu dùng độ thỏa dụng cao hơn với mức tiêu dùng G thấp hơn (nhưng chi tiêu nhiều hơn cho X). Thiếu mất sự giảm giá của G có nghĩa là ít nguồn lực hơn được phân bổ sang cho việc tiêu dùng G. Do đó, cấp ngân sách đối ứng mở là hiệu quả hơn về gia tăng tiêu dùng G so với một khoản cấp ngân sách cả gói cùng kích cở. Tuy nhiên, cấp ngân sách cả gói làm tăng độ thỏa dụng của người tiếp nhận nhiều hơn bởi vì cơ cấu chọn lựa tiêu dùng không bị bóp méo bởi thay đổi giá.

Bây giờ xem xét một khoản cấp ngân sách đối ứng đóng được cấp với cùng tỷ lệ đối ứng như trên nhưng chỉ áp dụng với G_2 đơn vị hàng hóa G được mua với ngân quỹ của địa phương. Đường ràng buộc ngân sách đứng trước người tiêu dùng bây giờ là ACE. Khoản cấp ngân sách đối ứng làm giá giảm xuống đến cặp kết hợp C, tạo ra lượng tiền cấp ngân sách tối đa. Vượt qua mức tiêu dùng G_2, giá của mỗi đơn vị G tăng thêm sẽ trở về giá ban đầu khi chưa có cấp ngân sách. Đường ràng buộc ngân sách vì thế là song song với đường gốc và chỉ dịch chuyển ra ngoài, do tiếp nhận tiền cấp ngân sách tối đa. Nếu cặp kết hợp tối đa hóa độ thỏa dụng là thấp hơn G_2, cấp ngân sách đóng là có tính đối ứng; nếu nó lớn hơn G_2, khoản cấp ngân sách này lại có tính cả

gói. Theo cách vẽ trong Hình 9A-1, cặp kết hợp tối đa hóa độ thỏa dụng là tại điểm C; người tiêu dùng khai thác hết tiềm năng đối ứng của khoản cấp ngân sách đóng.