

Wyrównywanie w Kanadzie

Robin Boadway

Uniwersytet Królowej, Kanada

Przygotowane na Międzynarodowe Warsztaty

**Transfery wyrównawcze w samorządach terytorialnych
– rozwiązania międzynarodowe.**

Wnioski dla Polski

11-12 grudnia 2014, Warszawa

Cechy charakterystyczne Federacji Kanadyjskiej

- Duży kraj o 10 prowincjach o różnej wielkości
- Bardzo zdecentralizowany: pozyskiwanie przychodów, autonomia wydatków, nieograniczone zapożyczanie się
- Różnorodność względnego potencjału fiskalnego prowincji w czasie. Różnice w przychodach z zasobów naturalnych szczególnie ważne
- Wszechstronny system rozwiązań fiskalnych państwo-prowincja o następujących charakterystykach:
 - Wyrównywanie przychodów, równe transfery socjalne na głowę mieszkańca, pewne specyficzne granty
 - Wyrównywanie oparte na wzorze, ale dla okresów pięcioletnich
 - Wpływ federalny poprzez uprawnienia do wydatkowania
 - Podatek osobisty, korporacyjny i od wartości dodanej współrealizowany i zharmonizowany, opodatkowanie zasobów naturalnych na poziomie prowincji
 - Brak Komisji Grantów, ale Rada Federacji
 - W pewnym zakresie niesymetryczne traktowanie Quebec (prowincji francuskojęzycznej)

Kontekst Konstytucyjny

Zobowiązanie Wyrównawcze

„Parlament i rząd Kanady są zobowiązane zasadą dokonywania płatności wyrównawczych dla zapewnienia, że rządy prowincji posiadają wystarczające przychody dla zapewnienia **w rozsądnym zakresie** porównywalnego poziomu usług publicznych przy **rozsądnie** porównywalnych poziomach opodatkowania.”

Nierówności Regionalne

„Nie zmieniając uprawnień legislacyjnych Parlamentu czy legislatur prowincji, czy też praw jakiejkolwiek z nich w odniesieniu do wykonywania ich władzy ustawodawczej, Parlament i władze ustawodawcze, wraz z rządem Kanady i rządami prowincji są zobowiązane do (a) promowania równych szans na dobrobyt Kanadyjczyków; (b) wspieranie rozwoju gospodarczego dla zredukowania nierówności szans; oraz (c) zapewnienia podstawowych usług publicznych o uzasadnionej jakości wszystkim Kanadyjczykom.”

Dwie Kluczowe Role Wyrównania

Solidarność

- Wyrównanie promuje poziomą równość / społeczne obywatelstwo niezależnie od prowincji zamieszkania
- Wspomaga decentralizację poprzez wyrównywanie nierówności między prowincjami wynikających ze zdecentralizowanych obowiązków fiskalnych
- Wyrównuje zdolność prowincji do zapewnienia dóbr i usług publicznych pozwalając państwu na uznaniowość w projektowaniu programu
- Zauważa różnicę w interpersonalnej redystrybucji dochodu

Zabezpieczenie

- Wyrównanie zabezpiecza prowincje przez regionalnym szokiem o charakterze tak krótko-, jak i długoterminowym
- Konstytucja zapewnia mechanizm zaangażowania dla zabezpieczenia przez zdarzeniami szokowymi w perspektywie długoterminowej
- Względny potencjał fiskalny prowincji bardzo różni się wraz z upływem czasu

Podejście do Wyrównania w Kanadzie

- Różnice co do zdolności zapewnienia porównywalnego poziomu usług publicznych przy porównywalnych stawkach opodatkowania, na co wpływa:
 - **Zdolność pozyskiwania przychodów**
 - **Koszty** świadczenia usług (koszty płac, geografia, skala)
 - **Zapotrzebowanie** na usługi publiczne ze względu na różnice demograficzne
- W Kanadzie wyrównanie opiera się wyłącznie na zdolności pozyskiwania przychodów
 - Wyrównywać zdolność prowincji do pozyskiwania dochodów z własnej podstawy podatkowej przy średnich stawkach podatku prowincjonalnego
 - Zasadniczym założeniem jest, że wydatki warte dolara dają porównywalną usługę publiczną w różnych prowincjach
- Transfery socjalne również mają charakter wyrównujący: równe transfery na głowę mieszkańca finansowane z ogólnych przychodów federalnych (przy szeroko określonych warunkach)
- **Kanadyjski system wyrównawczy jest bardzo prosty i przejrzysty**

Projekt Wyrównania: Reprezentatywny System Podatkowy (RTS)

- Dla każdej podstawy podatkowej prowincji j , uprawnienie prowincji do wyrównania na głowę mieszkańca i daje wzór $e_i^j = \bar{t}^j (\bar{b}^j - \bar{b}_i^j)$ gdzie \bar{t}^j to średnia stawka podatku prowincjonalnego, \bar{b}_i^j to podstawa podatkowa j prowincji i natomiast \bar{b}^j to średnia krajowa podstawa podatkowa na głowę mieszkańca j
- Całkowite uprawnienie prowincji i do wyrównania: $E_i = \sum_j n_i e_i^j$
- Płatności wyrównujące E_i płacone wszystkim prowincjom gdzie $E_i > 0$, finansowane z federalnych przychodów ogólnych (**system brutto**)
- Pięć głównych uwzględnianych prowincjonalnych podstaw podatkowych: dochód od osób fizycznych, korporacyjny, podatek od wartości dodanej, od nieruchomości, od zasobów naturalnych
- Zasoby naturalne traktowane inaczej: 50 procent zagregowanych przychodów z zasobów naturalnych jest wyrównywane (RTS nie dotyczy)
- Podatek od osób fizycznych jest skomplikowany przez przedziały podatkowe: każdy przedział podatkowy traktowany jest jako osobne źródło przychodów
- Uprawnienia zależne od trzyletniej ruchomej średniej i (obowiązującego) pułapu wzrostu PKB

Niektóre Zmiany Zachodzące w Systemie z Czasem

- Liczba ujętych typów podatków
 - Zasoby naturalne skonsolidowane z 16 odrębnych podatków w jedną zagregowaną kategorię
 - Wyeliminowano drobne źródła przychodów: akcyza, opłaty za użytkowanie, składki na ubezpieczenie społeczne
- \bar{b}^j opiera się na średniej krajowej w odniesieniu dla standardu obejmującego pięć prowincji
 - Standard dla pięciu prowincji pomija prowincje najbiedniejsze i prowincje bogate w zasoby
- Zasoby naturalne wyrównywane całkowicie lub w części
- Pułap wzrostu PKB nałożony przez rząd federalny z powodów osiągalności
- Transfery socjalne przeliczone na 50 procentowy udział w kosztach dla wyrównania na głowę mieszkańca kwotami uznaniowymi.

Nieźrównoważenie Poziome po Wyrównaniu

- Indeks potencjału przychodów w stosunku do średniej krajowej
 - Alberta ≈ 170, Nowa Funlandia ≈ 150, Saskatchewan ≈ 130
 - Prowincje nieposiadające ≈ 95 (pułap wzrostu PKB)
 - Przed wyrównaniem, potencjał dochodowy prowincji nieposiadających mieści się w zakresie od 67% do 93% średniej krajowej
- Relatywne nierówności zmieniały się w ciągu ostatnich 40 lat
 - Alberta była na poziomie między 130 a 230 (była bankrutem w latach 1930-tych!)
 - Zmieniają się prowincje nieposiadające: Nowa Funlandia, Ontario, Saskatchewan, Kolumbia Brytyjska
- **Absolutne zdolności fiskalne podwyższyły próg od lat 1972-3**
 - Wzrost wydatków prowincjonalnych / lokalnych
 - Decentralizacja przychodów

Problemy I

System Brutto

- Prowincje poniżej średniej wyrównały w górę
- Prowincje powyżej średniej nie są wyrównywane w dół
- Nierównowaga pozioma pozostaje
- Częściowo łagodzona przez równe transfery socjalne na głowę mieszkańca: forma wyrównania netto

Zasoby naturalne

- Główne źródło nierównowagi poziomej
- Wyrównanie prowincji bogatych w zasoby trudne ponieważ rząd federalny nie opodatkowuje zasobów
- Własność zasobów przez prowincje stanowi konflikt z konstytucyjnym zobowiązaniem do wyrównania: argument dla specjalnego traktowania?

Problemy II

Wyrównanie przychodu a wyrównanie wydatków

- Kwota X dolarów może nie wystarczyć na zakup pewnych usług publicznych we wszystkich prowincjach
- Zapotrzebowanie na usługi publiczne może być różne ze względu na demograficznych
- Koszty usług publicznych są różne ze względu na geografie, koszty płac, czynsze
- Z zasady System Reprezentatywnych Wydatków mógłby zostać wprowadzony, ale byłby trudny ze względu na heterogeniczność usług publicznych
- Mogą nie chcieć wyrównywać w pełni różnic kosztów: kompromis między efektywnością a wyrównywaniem
- Proste rozwiązanie naprawcze: Wprowadzić korektę kosztów poprzez uprawnienie do wyrównania ważonego względnymi indeksami płac w sektorze publicznym
- Wydatki infrastrukturalne powodują szczególne problemy: potrzeby, korzyści aglomeracji

Problemy III

Zachęty

- Wyrównanie zależy od n_i , \bar{t}^j , \bar{b}^j_i , \bar{b}^j
- Wartość b^j mogłaby być pod wpływem polityki prowincji, szczególnie dla podstawy zasobów naturalnych
Argument za niższym niż pełne wyrównaniem dochodów z zasobów
- Prowincja może być w stanie wpływać na \bar{t}^j jeżeli ma duży udział w podstawie
Wprowadzono specjalne rozwiązania
- Zachęty nie miały wpływu w debatach politycznych, poza dochodami z zasobów

Problemy narastają wraz z fiskalną decentralizacją

- System RTS jest trudny, jeżeli podstawy podatkowe prowincji nie są zharmonizowane
- Pozwalanie sobie na to jest trudniejsze: uzasadnienie dla nałożenia pułapów
- Trudniej utrzymać solidarność

Inne sposoby podejścia

- Poszerzyć wyrównanie o uwzględnienie transferów do osób fizycznych (podatki negatywne)
- Oddzielić dochody z zasobów naturalnych w programie netto, aby przezwyciężyć problem braku dostępu rządu federalnego do dochodów z zasobów
- Rozważyć wyrównanie oparte na potrzebach: bardzo trudne mając na względzie heterogeniczność usług publicznych prowincji
- Uprawnienia do wyrównania mogłyby być korygowane kosztami wynagrodzeń
- Zwiększyć transfery społeczne (równowaga pionowa)
- Podejścia makro: dochód osobisty, PKB prowincji, itd.
 - Nie odzwierciedla zdolności finansowania usług publicznych
 - Miesza wyrównanie interpersonalne z wyrównaniem między prowincjami
- Nie ma nic świętego odnośnie średniego standardu krajowego w systemie wyrównania brutto: można byłoby wyrównywać do poziomu wyższego niż średni krajowy

Komentarze Podsumowujące

Kanadyjski system wyrównywania jest relatywnie prosty i przejrzysty

Harmonizacja głównych podatków jest ważna dla spójności RTS

Główne wyzwania:

- Dochody z zasobów naturalnych: stanowiących własność prowincji, nierówno podzielone, trudne do wyrównania przez rząd federalny
- Wysoce zdecentralizowana federacja powoduje, że wyrównywanie jest kosztowne
- Naciski na konsensus społeczny co do równości fiskalnej
- Znaczne różnice w kosztach płac między prowincjami

Ważna jest relacja między równowagą poziomą a pionową