



Mózer Péter

Az adópolitika néhány szociálpolitikai kérdése

Definíciós kérdések

Nagyon találónak és igaznak érezzük Földes Gábor megállapítását: „Az adópolitikát, a működő adórendszert senki sem tartja igazságosnak, ésszerűnek, elég hatékornak és eredményesnek, kiegyensúlyozottnak, netán harmonizáltnak. E felszín alatt vannak mélyebb összefüggések, amelyek - legalább részben - magyarázatot adnak a jelenségek egy részére.” (Földes 2004:61)

Való igaz, általában sem a döntéshozók, sem a jogalkalmazók, sem maguk az állampolgárok nem szoktak elégedettek lenni a létező adórendszerrel. Amikor az adózás szóba kerül, általában nem a dicsérő hangok a dominánsak. (S ekkor még eufemisztikusan fogalmaztunk.) Már az is sok fejtörést okozhat, ha meg akarjuk ragadni ennek a rettentően bonyolult, tagolt struktúrának a lényegét, amely ráadásul szerteágazó célokat foglal magába. Hogyan lehet a „felszín alatti”, „mélyebb összefüggéseket” elfogulatlanul értékelni¹, elemezni, vagy csak éppen bemutatni?

¹ Úgy véljük, hogy ide mindenképpen szükséges egy megjegyzést közbeiktatni. Egy elemző számára az elfogulatlanság fontos szempont, de elfogulatlanság és (érték)semlegesség között különbséget kell tennünk, hiszen a társadalmi folyamatok, viszonyok elemzése során illúzió azt gondolni, hogy értéksemlegesen tudjuk a jelenségeket értékelni.

Számos tipizálási lehetőség létezik, amikor elemzésre, bemutatásra adjuk a fejünket. Ez a gazdagság egyszerre előny és hátrány. Előny, mivel sok lehetőség közül választhatunk, aszerint, hogy mi a vizsgálódásunk tárgya, és hátrány, mivel ez megnehezíti az országok közötti, illetve az időbeni elemzést. A helyzetet még az is nehezíti, hogy az előző megállapítások nemcsak a strukturális leírásokra vonatkoznak, hanem magukra az adófogalmakra is.

Az adó fogalmának meghatározása

Tóth János (idézi: Földes 1998:31) több tucat szerző adó meghatározásának áttekintése után a következőkre jutott. Az **adók definiálása** során hat fogalmi elemet mindenképpen meg kell említeni. Ezek a következők:

- az állami bevételek egyik formája;
- az állam egyoldalúan állapítja meg;
- az adót az állami feladatok finanszírozására használják fel;
- adófizetésre az állam által kijelölt természetes és jogi személyek kötelezettek;
- beszedését az állam kényszer útján is biztosítja;
- az adó egyúttal eszköze a nemzeti jövedelem újrafelosztásának és más társadalompolitikai célok realizálásának.

Oszttjuk e meghatározást, mivel igen pontos és világos. Amiért mégis más fogalom-definíciót fogunk használni, annak magyarázata igen egyszerű. Amikor a szociálpolitika oldaláról kívánjuk megközelíteni ezt a kérdést, akkor szükségszerűen azt a folyamatot kell megragadni, amely az állam és polgára között zajlik. Ez nem más, mint az újraelosztáson keresztüli jövedelemáramlás. Ebből az aspektusból tehát az *adó nem más, mint az állam általi kényszer alapján kivetett jövedelem-elvonás², amely bizonyos (jó esetben a köz által) fontosnak tartott társadalmopolitikai célok érdekében történik. Vegyük észre, ebben a folyamatban a redisztribúció mellett más tranzakciós elv is működik. Ez a reciprocitás. A reciprocitás Polányi Károly fogalma (Polányi 1976, 1997), és az ő megfogalmazásában ez olyan elv, amely a gazdaságon kívüli mikrokörnyezetben (pl. család, rokonság) zajló kölcsönös segítségnyújtáson és együttműködésen alapul. A redisztribúció és a reciprocitás elve³ „azonban nem válhatnak hatékonyakká, ha alkalmazásukra nem kínálóznak létező intézményi sémák.” (Polányi 1997:64) Ezek a szimmetria és*

² Jövedelem-elvonás, hiszen végső soron mindig magánszemély fizeti az adót, legyen az akár fogyasztást vagy vagyont terhelő adó.

³ „Semmiképp sem szabad arra következtetni, hogy az ilyen típusú társadalmi-gazdasági elvek primitív eljárásokra vagy kis közösségekre korlátozódnak, hogy a nyereségmentes és piacmentes gazdaságnak szükségszerűen egyszerűnek kell lennie. A reciprocitás elvén alapuló kula-kör Nyugat-Melánéziában az egyik legbonyolultabb az ismert kereskedelmi ügyletek között, a redisztribúció pedig gigantikus méretekben volt jelen a piramisok civilizációjában.” – írja Polányi (1997:65)

a centricitás. Előbbi a reciprocitás, utóbbi a redisztribúció intézményi sémája.

Visszatérve a **reciprocitás elvére**, e viszonyosság több tényezőt is feltételez, ahol első helyen mindenképpen a felek egyenlő, *szimmetrikus pozícióját* kell megemlítenünk. De ugyanilyen fontos a *bizalom*, a *gazdasági nyereség kizárása*, valamint az *adás-kapás közti időeltolódás*. „A reciprocitás átfogó elve segít biztosítani mind a termelést, mind a család ellátását.” – írja Polányi Károly a már idézett könyvben. Való igaz, a tranzakciós elvek fontos mozzanata a gazdasági tartalma is, de ez több mint pusztán tranzakció, hiszen – ismét Polányit idézve (1997:65) – „a gazdasági rendszer valójában a társadalmi szervezet pusztá függvénye”.

Ahhoz, hogy a reciprocitás elvét értelmezni tudjuk a modernkori, tagolt társadalmakban is, kiindulópontként a szimmetrikus viszony tartalmát kell vizsgálni. E tartalom szerint – jegyzi meg Ferge Zsuzsa (2000:346) – „a szereplők helyzete *nem csak formálisan, hanem a szó szubsztantív értelmében is szimmetrikus*. A gazdasági tartalomhoz elválaszthatatlanul hozzákapcsolódnak erkölcsi, érzelmi, vagy épp társadalmi (integrációs célú) mozzanatok”. Ennek a megállapításnak sok olvasata lehet. Témánk szempontjából talán az emelendő ki, hogy e kapcsolat – mivel „rendelkezik” szubsztantív tartalommal is, és intézményi sémával is, valamint összefonódik, egymásba épül más integrációs sémákkal is (pl. redisztribúcióval) – egyfajta (társadalmi) szerződésnek is felfogható,

tapasztalatok Szociálpolitikai Értesítő 1993/1 – 2, MTA Szociológiai Intézet, Budapest

Robert Nocizk (1996) *Anarchia, állam és utópia (részletek)* In.: Bujalos I. - Nyilas M. (szerk.) *Az új jobboldal és a jóléti állam* Szociális Szakképzés Könyvtára, T-Twins Kiadó, Bp.

OECD (1998) *The Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1987*. OECD, Paris

OECD (2001) *Taxing Wages* OECD, Paris

Pitti Zoltán (2005) *A gazdasági teljesítmények és a jövedelmek alakulása* Politikatörténeti Alapítvány, Társadalomtudományi Műhely, Adópolitikai projekt, Bp.

Polányi Károly (1976) *Az archaikus társadalom és a gazdaság szemlélete* Gondolat, Budapest

Polányi Károly (1997) *A nagy átalakulás. Korunk gazdasági és társadalmi gyökerei*. Mészáros Gábor kiadása, Bp.

Chris Pond (1993) *Adókiadások és költségvetési gondoskodás* In: Semjén András (szerk.) *Adózás, adórendszerek, adóreformok Elvek, elméletek, tapasztalatok* Szociálpolitikai Értesítő 1993/1 – 2, MTA Szociológiai Intézet, Budapest

John Rawls (1997) *Az igazságosság elmélete* Osiris Kiadó, Budapest

Amartya Sen (1999) *A jövedelemeloszlás etikai kérdései: nemzeti és nemzetközi szinten* In.: Csaba Iván - Tóth István György (szerk.) *A jóléti*

állam politikai gazdaságtana Osiris Kiadó -
Láthatatlan Kollégium, Budapest

Amartya Sen (2003) *A fejlődés mint szabadság*
Európa Könyvkiadó, Budapest

Adrian Sinfield (1999) Társadalmi védelem kontra
adófinanszírozás *Esély* 1. szám

Joseph E. Stiglitz (2000) *A kormányzati szektor
gazdaságtana* KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó
Kft., Budapest

Tóth István György (1991) A társadalmi
(elosztási) igazságosság problémája *Szociológiai
Szemle* 1. szám

Tóth István György (2005) *Jövedelemeloszlás. A
gazdasági rendszerváltástól az uniós
csatlakozásig.* Századvég Kiadó Andorka Rudolf
Társadalomtudományi Társaság, Budapest

Richard Titmuss (1963) *Essays on 'The Welfare
State'* Allen and Unwin, London

Richard Titmuss (1991) A jólét társadalmi
elosztása: reflexiók a méltányosság kereséséről
In: Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin (szerk.) *A jóléti
állam* Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület,
ELTE Szociológiai Intézet és Szociálpolitikai
Tanszéke könyvsorozata, Budapest

ahol – ha minden fontos feltétel (szimmetria, bizalom, adás-kapás kölcsönös igenlése, egyoldalú gazdasági nyereség kizárása) fennáll – olyan kockázat-, másként fogalmazva szolidaritási közösség jön létre, amely képes bizonyos közös célokat elfogadni, artikulálni, és ezekért áldozatokat hozni is. Ferge Zsuzsa így ír erről: „A reciprocitás számos jellemzője valóban megjelenik az íratlan társadalmi szerződések egy részében, például épp a generációk közti „szerződésekben”. Az átfogó szolidaritás Baldwin értelmezésében a közös kockázatok felismerésével vált lehetségessé. „Amikor a tudatlanság fátyla felemelkedett”, mind többek számára világossá vált, hogy a közös megoldás gazdaságilag is racionális. A szolidaritás az „általánosuló és kölcsönös önérderekre épül” (Baldwin 1990:229). Nem altruizmus vagy jótékonyosság, de nem is piaci szerződés, hanem „jogokban kifejeződő igazságosság” (uo.31).” (Ferge 2000:347)

Ez az íratlan szerződés lehet, hogy „homályos” (Ferge Zsuzsa), vagy „maszatos” (Krémér Balázs), de mindenképpen egy intézményesült kapcsolatot fejez ki állampolgár és állampolgár, és ezzel párhuzamosan állam és polgára között (hiszen a kockázatközösség nem más, mint a nemzet, az országhatáron belül lakók közössége). *Így együtt, ennek a kapcsolati rendszernek a társadalmi funkciója a kohézió erősítése.*

Úgy véljük az adórendszer ilyen „intézményi séma”, ilyen „integrációs séma”, ahol egyfelől az állampolgárok közötti viszonyt úgy értelmezhetjük, hogy az adás és kapás időbeni távolságát is magában foglaló aktusát a felek „elfogadják”, és kölcsönösen kötelezőnek tarják magukra nézve. Ettől kezdve ezt „társadalmi szerződés”-nek nevezhetjük, ami attól „homályos” vagy „maszatos”, hogy nincs pontosan rögzítve a „kapás” tartalma, csak annyi, hogy lesz viszontszolgáltatás, és ez kielégítő viszontszolgáltatás lesz. Másfelől, az állam és állampolgár közti szimmetrikus viszony úgy értelmezhető, hogy a felek pozíciója lényegi (szubsztantív) értelemben, ha nem is egyenlő, de mindenképpen hasonló. Hasonló a tekintetben, hogy írott és íratlan szabályok, szokások által elfogadott játékszabályokat magukra nézve kötelezőként elfogadják („az adó egyúttal eszköze a nemzeti jövedelem újrafelosztásának és más társadalompolitikai célok realizálásának”), vagy elutasítják (különböző adóelkerülési technikák, politikai választások). Azaz a kapcsolat attól szimmetrikus, hogy bizonyos határokon belül létezik választási alternatíva.

Hangsúlyozni szükséges, igaz, hogy az előzőekben írt viszontszolgáltatás sok áttételen érvényesül, de mindenképpen érvényesül. Azaz **az adót, az adózást úgy határozzuk meg, mint ami – hasonlóan a társadalombiztosításhoz – kényszerszolidaritáson alapul, és –**

hasonlóan a szociálpolitikához⁴ - az állam és állampolgára közti viszonyt testesíti meg. E viszony (kényszerszolidaritás, állam és polgára közötti szerződés) manifesztációját az állami újraelosztás mozzanatában ragadhatjuk meg, hiszen az adó mindkét újraelosztási fázisban (források előteremtése, beszedés, ill. források „átadása”, nyújtása) jelen van.

Másképpen megfogalmazva: az adók és más adójellegű bevételek, valamint egyéb pénzügyi tranzakciók révén „az állam a közszükségletek kielégítése és más közfeladatok megvalósítása érdekében, a természetes személyek és elkülönült szervezeteik tulajdonának közvetett korlátozásával, jövedelmeik egy részét bevonja az újraelosztási folyamatba, ezáltal a jövedelemará-

⁴ „A szociálpolitika:

- történelmileg kialakult intézményrendszer, amely
- kielégít bizonyos, a piaci (vagy piaci jellegű) kapcsolatok révén nem megfelelően kielégíthető szükségleteket;
- túlnyomórészt az állami elosztás, illetve újraelosztás eszközeivel működik, relatíve önálló, elkülönült rendszerként, illetve intézményrendszerek együtteseként;
- azon szükségletek esetén vállalja a közös (állami) felelősséget, amelyek a hatalom politikai-ideológiai elkötelezettségeiből következnek, és/vagy amelyek társadalmi konfliktusok kielégítése a fennálló helyzet megerősítése szempontjából a hatalom érdekének tűnik;
- lehetőség szerint igyekszik a követeléseket a fogyasztás, illetve az elosztás területére korlátozni; (...)
- végeredményben tehát a szociálpolitika az állam és az állampolgár közötti viszony egyik intézményesülése.” [kiemelés MP] (Ferge Zs. - Várnai Gy. 1987:24.).

nyokat módosítja". (Földes 2004:29) Mint ahogy Földes Gábor ugyanott megjegyzi, ezt felfoghatjuk egy zéróösszegű játzmának, amelynek „(...) minden egyes résztvevője csak a többi hátrányára szerezhets előnyöket. Adott bevételi szükséglet mellett valamely jövedelmi, tevékenységi, foglalkozási csoportnak adott preferencia (adómentesség, adókedvezmény) egyben többlettherhet hárít a társadalom e preferenciát nem vagy csak kis mértékben élvező részére." Nos, mi ennek a „játzmának" a különböző társadalompolitikai, újraelosztási és etikai-igazságossági vetületeire vagyunk kíváncsiak. E tanulmány ezeket az elosztási viszonyokat kívánja megragadni, értékelni.

Társadalomfilozófiai megfontolások

„(...) három fiú arra kér valakit, hogy döntse el, ki kapja a vita tárgyát képező bambuszfurulyát. Vegyük szemügyre a három lehetséges forgatókönyvet. Az első esetben tudjuk, hogy A fiú kiválóan és nagyon szívesen játszik a furulyán, míg B és C kevésbé muzikálisak. A döntéshozó számára világos, hogy A-nak sokkal nagyobb örömet szerez a furulya, mint a másik két fiúnak. A döntéshozó semmi mást nem tud a három fiúról, és úgy dönt, hogy A-nak adja a furulyát, az utilitarizmus elvének megfelelően. A második esetben a döntéshozó tudja, hogy B sokkal rosszabb helyzetben él, mint a másik kettő, csak néhány játéka, illetve szórakozási lehetősége van, ezért általában véve sokkal boldogtalanabb a másik két fiúnál. Semmi mást nem lehet tudni a fiúkról, azt sem, hogy ki tud jól furulyázni; a döntéshozó ebben az esetben úgy dönt, hogy B-nek adja a furulyát, a leximin vagy különbségelv alapján. A harmadik esetben a döntéshozó tudja, hogy C saját maga készítette a furulyát egy bambuszból, amely előtte senki tulajdonát sem képezte, s a többiek semmivel sem járultak hozzá ehhez az erőfeszítéshez, viszont el akarják venni tőle a furulyát, Ezenkívül semmi mást nem tudunk a fiúkról, nem tudjuk, ki mennyire jómódú, vagy ki szeret jobban furulyázni. Ekkor a döntéshozó úgy dönt, hogy C-nek adja a furulyát, mert az ő munkája testesül meg benne, vagy mert a jogosultsági rendszer garantálja az egyén számára az általa előállított jószághoz való jogot, vagy a libertarizmus elmélete alapján.” (Sen 1999:207)

Ez az egyszerű példázat több szempontból is érdekfeszítő. Egyrésztől érdekfeszítő a tekintetben, ha azt vizsgáljuk, hogy a döntéshozó kezében milyen információ összpontosul, hiszen ez az információ eldönti a cselekvés irányát. Ha ezt a problémakört általánosítjuk, akkor elvezet minket a jóléti közgazdasági irodalom talán leggyakrabban idézett és leginkább vitatott területére, nevezetesen arra, hogy amikor a piac kudarcot vall a társadalmi célok megvalósításában, akkor mennyire fogadható el az állami beavatkozás. Milyen mélységben és milyen eszközökkel lehetséges ez a beavatkozás, valamint – nem utolsósorban – ez az intervenció milyen hatással van a piac működésére?

Másrészt ebben a történetben más is tetten érhető. Tegyük fel, hogy a döntéshozó mind a három tényt ismeri. Ekkor döntése azon múlik, hogy melyik információt tarja a legfontosabbnak. Választását már nem az információk, illetve ennek hiánya határozza meg, hanem a döntéshozó „erkölcsi struktúrája”, hiszen annak eldöntése, hogy a furulyától „*ki lesz a legboldogabb*”, vagy hogy „*kinek van szüksége rá*”, illetve „*kié a furulya*” nagyban függ a döntéshozó értékítéletétől. „Amikor az igazságosságról vagy az egyenlőségről [vagy az elosztás 'mögöttes' motívumairól] akarunk különböző értékelő megállapításokat megfogalmazni, mindig alternatív állapotokat hasonlítunk össze. Az alapprobléma általában a különböző társadalmi állapotok értékelése, 'jóságának' a megállapítása. A különbségek többnyire

az összehasonlítás kritériumrendszerében és az egyes kritériumok (a személyes értékektől és beállítottságtól függően) adott súlyban vannak.” (Tóth István György 1991:152)

Elfogadva a fenti megállapítást, úgy véljük, minden értékelő megközelítésnek egyik legfontosabb jellemzője az információ bázisa, annak számbavétele, hogy milyen információra van szükség, illetve, hogy milyen információra nincs szükség az ítéletek meghozatalához. Azaz „ha mindhárom tény ismert, a döntés azon múlik, melyik információ esik a legnagyobb súllyal latba.” (Sen 2003:94)

Harmadrészt, hangsúlyozni szükséges azt is, hogy az értékelési mozzanat fontos alkotóeleme az információk kizárása, még ha ez az esetek többségében implicite valósul is meg, hiszen „a megközelítési mód jellegét erősen befolyásolja a kizárt információkkal szembeni közömbösség”. (Sen 2003:96)

Végezetül, ez azért is izgalmas és érdekfeszítő feladat, mert mindegyik irányzat közvetlenül az igazságosságra összpontosít. Az igazságosság tehát megkérdőjelezhetetlen alapposztulátuma e nézetrendszereknek, de ebből kiindulva az egyes szerzők, elvrendszerek mégis különböző konzekvenciákra jutnak, attól függően, hogy milyen az „információs bázisuk”, azaz, hogy egy-egy jelenség elemzése során mit tartanak fontosnak, lényeginek. Nézzük például a társadalmi elosztás kérdését: míg a haszonelvű felfogás (utilitariz-

mus) szerint a társadalom jóléte egyszerűen az egyes egyéni hasznok összegeként ábrázolható, így az elosztás során csak az összhaszon számít, addig a szabadelvű megfontolás (liberalizmus) – egy minimális életszínvonalától eltekintve – elvet minden beavatkozást, amely zavarja a piaci mechanizmust. Hayek szerint az (állami) újraelosztás egyenes „út a szolgasághoz”. Ezzel szemben Rawls elfogadhatónak, sőt kívánatosnak tartja a javak, lehetőségek, jogosultságok (újra)elosztását. Még hozzá, úgy, hogy az elosztás iránya „a legkevésbé előnyös helyzetűek számára legyenek a legelőnyösebbek”. (Rawls 1997:112)

Adózási kényszer – miért kell adózni?

Miért kell adózni? Joga van-e az államnak adóztatni, pénzt, jövedelmet szedni polgáraitól? Ezekre a kérdésekre sokféle válasz született, egészen az állami kényszer abszolút elismerésén (áldozati elméletek) át egy fajta piaci logika transzportálásán (csere- és érdekelméletek) keresztül a teljes tagadásig (természetjogi libertariánusi megközelítés). Az áldozati elmélet adóelméleti filozófiai alapja – Heller Farkas szerint (Heller Farkas 1921) – nagyjából olyan univerzalisztikus adófelfogás, amely szerint végeredményben minden az államé, az állam magához vonhatja mindazt, amire szüksége van. Ezen áldozati elméletek közös eleme, hogy az adót kötelességnek, egyes változatait

kényszerjáruléknak tekintik. Úgy vélik, az adózás nem magyarázható a piacgazdaság működési mechanizmusa alapján.

Ezzel ellentétes vélekedés (csere- és érdekelméletek) az, amely lényegében egyfajta szolgáltatás - ellenszolgáltatás viszonyát látja az adózásban. Az analógia nyilvánvalón piacgazdasági ihletésű, és utilitáriánus elméleti alapokon nyugszik. Az előzőekben említett felfogások közül a következő, ahol – egy kicsit éles megfogalmazásban – az állami beavatkozás elfogadása egyenesen út a szolgálathoz (Hayek). Ennek értelmében „egy adórendszerrel jogtalan lenne elvenni az ember szabad idejét (kényszermunka) a szükségét szenvedők szolgálata érdekében (...), hogy lehetne legitim az adórendszer, amelyik az ember javainak egy részét kobozza el ugyanerre a célra? Miért kellene azt az embert, akinek a boldogsághoz bizonyos anyagi javakra és szolgáltatásokra van szüksége, másképpen kezelni, mint azt, akinek a preferenciái és kívánságai szerint az efféle javakra nincs szüksége a boldogsághoz?” – teszi fel a kérdést Nozick (R. Nozick 1993:22)

Azaz a válaszok különböző értékpremisszából indulva ki eltérő következtetésekre jutnak. Az adózás és igazságossági kérdések természetrajzával a tanulmány második felében fogunk foglalkozni, ebben a fejezetben a

különböző morálfilozófiai elméleteket mutatjuk be.

A 19. századtól kezdve a modern kori igazságossági megközelítésnek létezett egy „funkcionalista” jellegű értelmezése, amelynek lényege, hogy a társadalmak kiegyensúlyozott és hatékony működéséhez elengedhetetlen feltétel, legyenek olyan mechanizmusok, amelyek elosztják a különböző feladatokat, funkciókat. Továbbá legyenek olyan intézményesített csatornák, amelyek az egyéneket rászorítják a szerepeikből adódó feladatok elvégzésére. Mindehhez az szükséges, hogy legyenek közösen elfogadott magatartási szabályok, erkölcsi útmutatások és szankciók, amelyek segítik az egyént a különböző szerepek kiválasztásában és a különböző feladatok elvégzésében. A funkionalista megközelítés nézőpontjából az igazság és igazságosság kérdésének morálfilozófiai megközelítése azért fontos, mivel a társadalomban az értékek és a morális előfeltevések gyakran meghatározóak a legitimnek tekintett cserekapcsolatok, elosztási viszonyok, ráadásul az ezeket szervező társadalmi intézmények, valamint szervezetek működésében, sokszor mögöttes, rejtett formában, de minden esetben igazságossági megfontolások húzódnak meg.

E megközelítések közül a haszonelvűség képviselőinek célja a teljes hasznosság maximalizálása. A klasszikus **utilitáriánus elmélet** alapgondolata az, hogy egy társadalmi berendezkedés akkor

helyes (igazságos?), ha fő intézményei úgy vannak kialakítva, hogy összesítve az abban elő összes egyén vágyainak a legnagyobb egyenlegét hozzák létre. Talán Hutchenson volt az első, aki legvilágosabban fogalmazta meg a haszonelvűség lényegét, jelesül: „az a cselekedet a legjobb, mely a legnagyobb boldogságot hozza létre a legnagyobb szám részére; és az a legrosszabb, amely hasonlóképpen nyomorúságot okoz” (Hutchenson 1997:363-364). A haszonelvűség tehát végső soron pusztán a hasznosságra épül, méghozzá úgy, hogy az összhaznot tekinti alapmértéknek. Ebben az aggregált megközelítésben közömbös dolog a hasznosság eloszlása. A közismert példa, hogy a $x=(1+2+3+5)$ eloszlás ugyanolyan, mint $y=(4+2+1+3+1)$ eloszlás. Ebből az egyszerű példából is látható, hogy végtelen sok hatékony eloszlás létezhet, ami – egy más aspektusból – nem feltétlenül igazságos, azaz ahhoz, hogy el tudjuk dönteni, a haszonelvű megközelítésben mit tekintünk igazságos elosztási állapotnak, pótlólagos, külső információk megadására van szükség. Ennek megfelelően a társadalmi intézmények csak akkor töltik be hivatásukat, ha működésük a köz javára történik, aminek a feltétele a hatékonyság (és nem az igazságos eloszlás).

Amartya Sen az utilitarizmust három összetevőre bontja, és pedig:

- a) „Konzekvencializmus: a cselekvések helyességének megítélésekor - és (még

általánosabban) az összes döntési változó kiválasztásakor - kizárólag a cselekvések következményeinek „jóságára” támaszkodhatunk.

- b) *Jólétcentrikusság* (welfarism): a dolgok állásának „jóságát” kizárólag az adott állapothoz kapcsolódó hasznossági értékekre vonatkozó információk alapján, vagyis az egyéni hasznosság értékek alapján kell megítélnünk.
- c) *Hasznosságösszegek alapján történő rangsorolás* (sum-ranking): bármelyik egyéni hasznossági kosár „jóságát” kizárólag a szóban forgó egyéni hasznossági kosár „jóságát” kizárólag a szóban forgó egyéni hasznosságértékek összegeként kell megítélnünk.” (Sen 1999:196)

A **szabadelvűséggel** szemben a haszonelvű elmélet, nem törődik közvetlenül a boldogsággal vagy a vágyak kielégítésével, és információs alapja főként a szabadságot és a vagyont védő jogokból áll. A *klasszikus liberális filozófia* alapértékeire, az individualizmusra és az egyéni szabadságra vezeti vissza a társadalmi igazságosság érvényesülésének feltételeit. Az igazságosság olyan felfogása a helyes – mondja Hayek (1996:24-25) – „amely lehetővé teszi számunkra, hogy különbséget tegyünk egyfelől az illendő egyéni magatartás olyan szabályai, amelyeket a „törvény uralmának” fogalma foglal magában, s amelyekre egy spontán rend

kialakításához szükséges, másfelől a hatalom által szervezési céllal kiadott összes konkrét utasítás között.”. Majd ezt a gondolatmenetet így folytatja tovább: „Az, igazságosság e felfogásának alapvető pontjai a következők: a) csupán az emberi tevékenységnek van értelme igazságot tulajdonítani (...); b) az igazságosság szabályai alapvetően tilalmi jellegűek (...); c) a megakadályozandó igazságtalanság embertársaink védett szférájának, annak a szférának a megsértése, amelyet az igazságosság ilyen szabályai segítségével kell meghatározni és d) az illendő magatartás ilyen szabályai, amelyek önmagukban negatívak, oly módon alakíthatók ki, hogy a társadalom által örökölt bármely ilyen szabályra konzisztens módon az egyetemes alkalmazhatóság ugyancsak negatív ismervét alkalmazzuk - egy olyan ismervet, amely végső soron nem más, mint azon cselekedetek önzonosság, amelyeket ezek a szabályok a valós világ körülményeire alkalmazva megengednek.” Elég egyértelmű és világos állásfoglalás, hiszen ebben a kontextusban a társadalmi rend az összeadódó egyéni érdekekből spontán módon jön létre. A hangsúly a *spontán* szón van, és ennek következményén, azon, hogy bármiféle beavatkozás ebbe a spontánitásban, csorbítja az egyén szabadságának érvényesülését. „Ez ugyanis nemcsak totalitarizmushoz vezet, hanem egyben civilizációnk lerombolásához, ami a jövőbeli haladás útjának biztos eltorlaszolója”. – állítja Hayek (Hayek 1991:265) Ehhez a gondolati körhöz igen közel áll Nozick (Nozick

1974) álláspontja, ahol alapvető fontossággal bírnak az olyan kitételek, mint „az egyéneket ne kényszerítse az állam”, vagy „az individuumok önállóak, és nem egymás erőforrásai”, azaz „mindegyikünknek nincs a mások élete fölött morális súlytöbblete, amely egy nagyobb, mindenek fölötti *társadalmi* jóhoz vezetne. (...), így senki sem áldozható fel másokért.” (Nozick 1996:95) A **természetjogi libertariánusok** állításai (így Nozické is) szerint létezik olyan minimális állam, amely a természeti jogok alapposztulátumaiból kiindulva is igazolható. Ennek az államnak a funkciója a polgárok egymással és másokkal szembeni védelme. Semmilyen más állami beavatkozás nem igazolható.

A jogok, a jogosultságok kétféle értelmezése lehetséges. Ez az *instrumentális* és *morális, korlátozó* értelmezés. Nozick a jogoknak ezen értelmezését használja, amikor a „*jogosultságon*” *alapuló igazságosság koncepciójáról* beszél, azokat a procedúrákat sorolja fel, melyek révén az egyének jogosan tarthatnak számot bizonyos erőforrások feletti rendelkezésre. Ezek a következők lehetnek: *a)* még senki által nem birtokolt javak körét és megszerzésük szabályait rögzítő *szerezés igazságossága*; *b)* *átruházás igazságossága*: szabályok, melyek a javaknak a személyek közötti jogszerű mozgását szabályozzák; *c)* *kompenzáció elvei*: a világ nem igazságos, mindig vannak olyanok, akik nem legitim eszközökkel jutottak valaminek a

birtokába. Ezért fontos az igazságtalanul megkárosítottak kompenzációjának eseteit és elveit rögzíteni.

Ezzel teljesen ellentétes álláspontra helyezkedik Rawls (1997). A **liberális egalitarianizmus** markáns képviselőjeként úgy véli, hogy a társadalmi, illetve az elosztási igazságosság nem más, mint olyan szabályok közös rendszerének létrehozása, amely meghatározza a társadalom alapszerkezetét, ami nem más, mint bizonyos javak egyenlő elosztása. Rawls *elsődleges javaknak* hívja ezeket, és hét ilyenet különböztet meg, nevezetesen: szabadság és jog, hatalom és lehetőség, jövedelem és vagyon, illetve az önbecsülés alapjai. Az állításának kiindulópontja is egyértelmű, hiszen ez olyan társadalmi szerződés-elmélet, amelyben a társadalmi igazságosság lényegét azon elvekben kell keresnünk, amit szabad és racionális emberek közössége hozott létre. Ugyanis az egyének, amikor a „tudatlanság fátyla” mögött ülnek, azaz nem tudják, hogy egy általuk létrehozott társadalomban milyen pozíciót, rangot fognak betölteni, ezért egyrészt a kölcsönös előnyök alapján működő rendszerekben, együttműködési formákban lesznek érdekeltek, másrészt olyan az egyenlőtlenségi viszonyok elfogadásában, ahol mindenki számára előnyös helyzetek alakulnak ki. Az igazságosság elveit a tudatlanság fátyla mögött választják ki. „Vagyis megértik, hogy az alapvető jogok és kötelezettségek kijelöléséhez, a

társadalmi együttműködésen belüli előnyök és terhek helyes elosztásának meghatározásához szükség van az elvek egy sajátos csoportjára és készek ezek követésére.” (Rawls 1997:23) Rawls azt állítja, hogy a kiinduló helyzetben a felek nem a hasznosság elvét választják, mivel „mindenkinek a jóléte az együttműködés egy olyan rendszerétől függ, amelynek létrehozása nélkül senkinek sem lenne elfogadható az élete, az előnyök, úgy kell elosztani, hogy minden érdekelt számára, beleértve a kevésbé jó helyzetűeket is, vonzóvá tegyék az önkéntes együttműködést. (Rawls uo.: 34-35)”

Ebben az elméleti keretben az igazságos társadalmi rendszer megszabja, hogy az egyének milyen kereteken belül alakíthatják ki céljaikat, és a jogok és lehetőségek olyan keretét, amelyen belül, illetve ezt felhasználva az emberek méltányosan törekedhetnek megfogalmazott céljaik megvalósítására

A megoldása az, hogy „az általános koncepciót három részre bontja, és ezeket a részeket a lexikai prioritásnak megfelelően elrendezi. A lexikai prioritásnak megfelelően a szabadságnak prioritása van a hatékonysággal és a jóléttel szemben.” (Bujalos 2005:5) Ennek végső formája:

“Első elv: Minden személynek egyenlő joggal kell rendelkeznie az egyenlő alapvető szabadságoknak ahhoz a legkiterjedtebb teljes rendszeréhez,

amely összeegyeztethető a szabadság egy mindenki számára hasonló rendszerével.

Második elv: A társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségeket úgy kell alakítanunk, hogy *a)* a legkevésbé előnyös helyzetűek számára a legelőnyösebbek legyenek az igazságos megtakarítás elvével összhangban, és ugyanakkor *b)* a tisztségek és pozíciók, amelyekhez kapcsolódnak, álljanak nyitva mindenki előtt a méltányos esélyegyenlőség feltételei mellett.” (Rawls 1997:361).

Az előzőekben írt lexikai rend azt jelenti, hogy a prioritásban előbb elhelyezkedő elv teljes realizálása után mehetünk át a következő elvre.

Ez Rawls-féle igazságossági felfogás, ahol a három elv közül az első azt mondja ki, hogy az alapvető szabadságok esetében mindenkit azonos jogok illetnek meg. A következő két elv pedig arról értekezik, hogy a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségeket úgy kell elrendezni, hogy a hivatalokhoz és a pozíciókhoz mindenki hozzáférhessen, valamint ezzel összhangban az egyenlőtlenségi viszonyok a leghátrányosabb helyzetűek javát szolgálják.

Van-e ideális adórendszer?

Milyen az ideális adórendszer? Ideális adórendszerről írva, Stiglitz megjegyzi (Stiglitz

2000), hogy széles körben vallott álláspont szerint bármely „jó” adórendszernek öt alapvető tulajdonsággal kell rendelkeznie:

- *Gazdaságilag hatékony*: az adórendszernek nem szabad megzavarnia az erőforrások hatékony allokálását.
- *Adminisztrációs egyszerűség*: az adórendszer igazgatása könnyű és viszonylag olcsó legyen.
- *Rugalmasság*: az adórendszer könnyen (bizonyos esetekben automatikusan) hozzáigazítható legyen a változó gazdasági feltételekhez.
- *Politikai felelősség*: az adórendszert úgy kell kialakítani, hogy az egyének áttekinthessék befizetési kötelezettségeiket, s hogy így a politikai rendszer pontosabban tükrözhesse egyéni preferenciákat.
- *Igazságosság*: az adórendszer a különböző egyéneket igazságosan, méltányosan kezelje.”

Legyen tehát hatékony és igazságos, továbbá egyszerű és rugalmas, valamint politikailag vállalható. S mindezt egyszerre. Ilyen adórendszer nincs, talán még elméletileg sem lehetséges megkonstruálni. Erről minden bizonnyal le kell mondanunk. Ennek ellenére fontos, hogy legalább gondolatilag gondoljuk végig ezen öt *alaptulajdonságot*. Mit is tekintünk **gazdaságilag hatékony** adórendszernek?

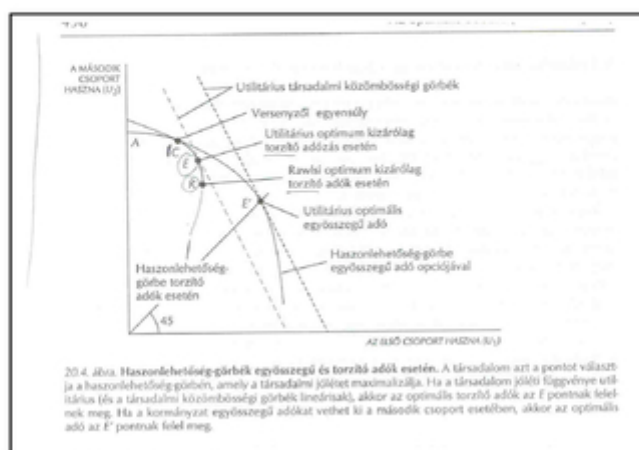
A közgazdászok a hatékonyságról szólva általában a Pareto-hatékonyságra gondolnak. Pareto-hatékony, vagy Pareto-optimális helyzeten azt értjük, amikor a megtermelt vagy elfogyasztott javak összetételének változtatását csak úgy lehet megoldani, hogy e változtatás során senki se kerüljön hátrányosabb helyzetbe, ugyanakkor az is szempont, hogy néhányan jól járjanak. Ha az összes lehetséges Pareto-javítás megvalósult - más szóval, ha bármely további változás a gazdaságban csak úgy szolgálhatná egyesek javát, hogy közben másokat hátrányosabb helyzetbe hozna -, akkor a gazdaságot társadalmilag hatékonnak mondjuk. Ha ezt az összefüggést az optimális adózás feltételrendszerére képezzük le, akkor egyfelől a társadalmi jóléti függvénytől, másfelől a kormányzat számára rendelkezésre álló információktól, és ennek megfelelően, a kialakítható adótípusok jellegétől függ, hiszen a mindenkor adópolitika vitathatatlan ismérve, hogy képes befolyásolni a piaci szereplők döntéseit, fogyasztói szokásait. Mindezért az is vitathatatlan tény, hogy adott nemzetgazdaság szereplőinek tudnia kell azt, hogy adópolitikájának elemei kellő hatékonysággal, illetve megfelelő eredménnyel szolgálják-e a meghatározott cél elérését. Ugyanakkor arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy ez igen nehéz vállalkozás, mivel az adóztatás legtöbb hatékonysági hatása összetett és nehezen megítélhető kérdés.

A gazdasági hatékonysághoz szorosan fűződő ismérv a torzított, illetve a torzító hatások nélkül működő gazdaság- és társadalompolitikai folyamatok elemzése. Az adózás tekintetében egy adó akkor, és csak akkor mentes a torzító hatásoktól, ha az az egyösszegű adók (fejadó) kategóriájába tartozik. Az egyösszegű adók fontos jellemzője, hogy megváltoztathatatlan jellegzetességektől függ – mint például az életkor, vagy a nem – így az adózónak nincs lehetősége csökkenteni adófizetési kötelezettségét, hiszen ez normatív jellegű.

A torzítás pedig épp abból következik, hogy az egyösszegű adók mellett léteznek olyan típusú adók, amelyeken az adózó fogyasztása visszafogásával, vagy jövedelemszerzésének csökkentésével változtatni képes. Tipikusan ide sorolhatóak a fogyasztási adók, a forgalmi adók, és a jövedelemadók. Stiglitz – haszonelvűség logikai keretében mozogva – megmutatja, hogy egy torzító adó nem minősül hatékonynak abban az esetben, amikor a kormánynak lehetősége lenne egyösszegű adóval helyettesíteni azt. Ekkor ugyanis több adóbevétel érhető el a jóléti hatások változatlansága mellett. (1. ábra)

1. ábra

Haszonlehetőség-görbék egyösszegű és torzító adók esetében



Forrás: Stiglitz (2000: 20.4 ábra)

Összegzésként, megállapíthatjuk, hogy a gazdasági hatékonyság felfogható úgy, mint a forráselosztás torzulásának elkerülése az adózáson keresztül, így a piaci erők kerekedhetnek felül (semlegességi megközelítés), vagy felfogható támogatásként a piac elosztó funkciójának fejlesztésére, adóösztönzőket teremtve a beruházásra vagy a különféle működésmódokra (beavatkozó megközelítés), vagy, ami a legvalószínűbb, ahogy a gyakorlatban van, azaz e megközelítések egy keverékeként.

Mindezen rövid ismeretek után gazdaságilag hatékornak olyan adópolitikát nevezhetünk,

amely a természetesen hatékony erőforrás-allokációt nem zavarja.

Az adórendszer működtetésének **adminisztrációs** fokát több tényező is befolyásolja. Egyrészt meghatározó ismérv az adózó által vezetett nyilvántartási kötelezettség terhe. Másrészt jellemzi még az adott nemzetgazdaság adórendszerének adminisztrációs fokát az adópolitika komplexitása. Mindemellett pl. Stiglitz említést tesz még a jövedelmi kategóriák eltérő adóztatási költségeiről, illetve az egyes jövedelmek „áttolhatóságáról” alacsonyabb adósávba. Összességében az adminisztrációs egyszerűség feltétele alatt – mint az adórendszer egyik alaptulajdonsága – azt értjük, hogy az adórendszer igazgatása könnyű és olcsó legyen.

(Rugalmasság.) Minden adórendszer meghatározó jellemzője az egyes adókulcsok mértéke, ami országonként igen eltérő szerkezetet és szintet mutathat (5. táblázat).

A kormányzatok általában évenként, az adótörvények keretében határozzák meg adókulcsaikat, ami egyrészt társadalompolitikájukkal, másrészt a gazdaság teljesítőképességével áll szoros összefüggésben. Az adórendszer rugalmassága pedig abban mutatkozik meg, hogy annak szerkezete mennyire egyszerűen módosítható, illetve alkalmazkodási üteme mennyire gyors. Amennyiben az adórendszer tökéletesen képes követni a gazdaság teljesítőképességének hullámozását –

más szóval nincs késedelem az adóbegyűjtés terén – akkor recesszió idején az adóbevételek alacsonyak lesznek. Mindez azt is jelenti, hogy az adózók kevesebb adót fizetnek, így több elköltésre váró pénzük marad, ami ösztönzőleg hathat – a magas vásárlóerőn keresztül – a gazdaság fellendülésére. Amennyiben az adóbevételek összegyűjtése késedelmes, az eredmény épp ellenkező lehet a fent leírtakkal szemben. Mindezek ismeretében rugalmas adórendszer alatt, a változó gazdasági feltételekhez könnyen és gyorsan igazítható rendszert értjük.

Miután az adótörvényekben meghatározott adókulcsok felett az épp **politikai hatalommal** rendelkező kormányzatok képesek befolyással élni, így az adórendszert úgy kell kialakítani, hogy az áttekinthető legyen. Így az adott politikai rendszer visszatükröződik az adórendszerben meghatározott preferenciákon keresztül, s a választók korábbi ítéletalkotása – miszerint a költségvetés túlméretezett, vagy pedig a kívánatosnál kevesebb közkiadással dolgozik – ismételten felszínre kerül. A felelősség pedig mindezen túlmutatóan az állam által nyújtott szolgáltatások valósághoz közelítő értékén való bemutatásában rejlik.

Az adórendszer ötödik alaptulajdonsága az **igazságosság**, ami a rendszerben rejlő elemek egyénekre gyakorolt méltányos kezelését jelenti.

Ezt az igazságosságot⁵ megkülönböztetjük a szerint, hogy horizontális, illetve vertikális igazságosságról van-e szó.

Horizontális igazságosság akkor jellemzi egy adórendszert, ha az minden fontos szempontból egyenlően kezeli adófizetőit. Azonban a horizontális igazságosságnak – mint az azonos szintű jövedelemmel, illetve tőkével rendelkező, de más, lényeges szempontból különböző helyzetű személyek vonatkozásban meglévő elosztási elv – megfeleltetett egyenlő adóztatása hordoz magában belső ellentmondást, mivel ennek célja sok esetben kétértelmű, hiszen ebben a vonatkozásban az adófizetők két csoportja között horizontális igazságosságot elősegítő intézkedések egyenlőtlenségeket okozhatnak egy harmadik csoportban. Az egyedülállóak, egykeresős párok, és a kétkeresős párok arányos adóztatása ilyen eset. Másik eset: a kamatkedvezmény és a lakbér beszámításának vonatkozásában meglévő adóztatási gyakorlat, amikor a lakások bérlői, jelzáloggal rendelkezőket, és nem rendelkező tulajdonosait eltérően kezeli.

A *vertikális igazságosság* pedig akkor érvényesül, ha a több adóterhet vállalni képes adózók valóban több adófizetési kötelezettségnek tesznek eleget.

⁵ A társadalmi igazságosságot szokták társadalmi méltányosságként is felfogni, de az félrevezető lehet, mivel a méltányosság egyik ellogadott értelmezése szerint, azt jelenti, hogy mindenkinek az általa a múltban befizetett járulékkal arányos juttatásokat kellene kapnia (Barr 2004).

Ez egyben jelenti a fizetőképesség elvét, valamint a növekedés alapelvét, amelyek azt kívánják, hogy a magasabb jövedelműek jövedelmük nagyobb hányadát fizessék be adóban. Ez az elv sokkal világosabb, mint a horizontális igazságosság elve, de itt is találkozhatunk értelmezési problémákkal és inkonzisztenciákkal. Értelmezésekor zavaró lehet, hogy – például – a teljes, vagy az adóköteles jövedelmet kell-e összehasonlítani? Azon kívül, ellentmondás rejlik a „haszon”, mint alapelv elfogadásában, miszerint akik többet profitálnak, azoknak több adót kellene fizetniük. Vagy: a személyi jövedelemadónál nem érvényesül tökéletesen a növekedés alapelve (ti.: magasabb jövedelműek többet adóznak), továbbá a vagyonadónál a haszon alapelve.

Adópolitikai döntések

Amikor az adópolitikai döntéseket az újraelosztás oldaláról szemléljük, az adót olyan eszköznek tekintjük, amely a meghozott döntések végrehajtásának (nem egyetlen, de egyik legfontosabb) instrumentuma. Persze a helyzet ennél jóval bonyolultabb, mivel a politikai döntések során számos, és eseteként egymásnak ellentmondó célt szokott megfogalmazódni, amelyeket nemcsak azért nem lehet egyszerre kielégíteni, mert ellentmond(hat)nak egymásnak, hanem azért sem, mert a célokhoz képest a rendelkezésre álló források mindig szűkösek.

Ebből a szűkösségből sok minden következik, amelyből talán az egyik leglényegesebb, hogy a rendelkezésre álló, elégtelen erőforrásokat hatékonyan és gazdaságosan kell felhasználni, mivel csak ekkor védhető az állami beavatkozás, az állami újraelosztás, amely egyben a nagyobb szociális igazságosság egyik fontos előfeltétele is, hiszen végső soron minden állami beavatkozás, akár gazdaságpolitikai, akár szociálpolitikai ihletésű, olyan szélesebb társadalmi célokat szolgál, kellene szolgálnia, mint például a jövedelmi biztonság megteremtése, a megszokott életszínvonal védelme vagy az emberek jólétének növelése. Ebben a kontextusban az adó- és a gazdaságpolitika a szociálpolitikai célok elérésének fontos eszköze lehet, amely ráadásul megszabja a szociálpolitika működési kereteit. Más oldalról közelítve van egy másik kikerülhetetlen kapcsolat: a szociálpolitika és általában a társadalompolitika, az állami beavatkozás olyan forrásokat használ, amelyek a kielégítésükre szolgáló igényekhez képest messze nem tekinthetők bőségeseknek. Ebből következik, hogy választani kell! A választás olyan prioritások megjelenítését jelenti, amely valamilyen processzuson keresztül valósul meg. *Formálisan fogalmazva:* a rendelkezésre álló forrásokat alternatív felhasználási lehetőségek között kell allokálni.

Ezt illusztrálva: társadalmunknak csak korlátozott mennyiségű föld⁶ áll rendelkezésre, ám nagyon sok a felhasználási lehetőség. Élvezni akarjuk a természet szépségeit is, ám arra is kell a föld, hogy élelmet, vizet, ásványokat adjon, hogy házak, utak és egy sor egyéb dolog épüljön. Miután ezekhez az igényekhez képest a föld szűkösen áll rendelkezésre - választásra van szükség. A társadalomnak dönteni kell arról, hogy egy völgyet valamilyen természeti ritkaság miatt eredeti formájában megőrizzen-e, vagy víztározót létesítse, s ezért elszárazassák. A városi területről el kell dönteni, például, hogy lakóépületek építsenek vagy játszótérrel létesítsenek stb. Az ehhez hasonló döntések során a társadalom a rendelkezésre álló földet különböző felhasználási lehetőségek között szétosztja. Természetesen ami a földre igaz, az más társadalmi erőforrásokra is érvényes. Általában igaz, ha bármelyik erőforrás felhasználási lehetőségei meghaladják a rendelkezésre álló mennyiséget, választani kell: a társadalom egymással versengő célok között kell az erőforrásokat szétosztani.

Közelítve témánkhoz a másik példa:

Az államháztartás forrásainak felhasználása minden esetben egy döntéssorozat

⁶ A természeti környezet paradigmikus példának tekinthető. (Az itt ismertetett példát Susan Charles és Adrian Webb ismerteti [1996].)

végeredménye, ahol a nagyon sokféle célkitűzések - közoktatás forrásainak növelése; beruházások ösztönzése új adókedvezményekkel; infrastruktúrafejlesztés hátrányos régiókban; foglalkoztatás bővítése; agrár-támogatások; az állami és üzleti K+F kiadások növelése; a magas hozzáadott értékű termelés ösztönzése; az információs társadalom infrastruktúrájának kiépítése; a közlekedés racionalizálása és fejlesztése; a hálózatos iparágak infrastruktúrájának fejlesztése stb. – közül kell kiválasztani néhányat. Mindegyik cél, ráfordítási terület országos szinten javítja az emberek életminőségét, jólétét. Azonban e jóléti növekedés nem egyenletesen terül szét, hanem a szerint érinti a különböző társadalmi csoportokat, hogy milyen preferenciarendszer fogadunk el, (és sokszor e mögött megbújva) milyen értékek és érdekek mentén alakítjuk ki a prioritásokat, hiszen könnyű belátni, nem mindegy, hogy a közoktatásra vagy az információs társadalom infrastruktúrájának kiépítésére, illetve a magas hozzáadott értékű termelés ösztönzésére fordítunk többet, vagy esetleg más fejlesztési irányt jelölünk ki. Ráadásul a helyzetet bonyolítja, hogy egy prioritáson belüli célok is eltérő hatást eredményezhetnek. A foglalkoztatás bővítése olyan konszenzuális cél, amit nem szoktak megkérdőjelezni. Igen ám, de a foglalkoztatás bővítésén, mint központi célkitűzésen belül számos fejlesztési fókusz jelenik meg. Ezek közül ismét választani kell. Választani kell, hogy

mit preferáljunk, mit támogassunk: a munkaerőpiac belső és külső migrációját, vagy a beszállítói programokat, vagy a foglalkozásban eltöltött aktív évek növelését, esetleg az aktivitást elősegítő szociálpolitikai eszközrendszert fejlesszük, avagy inkább a megváltozott munkaképességűek és fogyatékkal élők emberek munkaerőpiaci integrációját támogassuk? Látni kell, hogy a döntések hatásai nagyon mások.

Levonva az általános következtetést ebből a két példából: abban az esetben, amikor egy adott cél eléréséhez szűkös erőforrásokat használunk, lemondunk a helyette választható, azaz a vele alternatív célok elérésének az esélyéről. Az elért cél használdozati költsége - vagyis az az áldozat, amit elérése érdekében hoztunk - egyenlő azzal a haszonnal, amit az elszalasztott lehetőség révén nyerhettünk volna.⁷

A fenti okfejtés három tételben összegezhető:

1. az erőforrások szűkösen állnak rendelkezésre az alternatív felhasználási lehetőségeikhez képest;
2. az erőforrásokat tehát a különböző felhasználási lehetőségek között szét kell osztani;

⁷ Ezt hívjuk szakszóval használdozati költségnek (opportunity cost).

3. ezáltal minden olyan célnak, amelyet korlátozott erőforrások felhasználásával lehet elérni, használdozati költsége van, ami egyenlő annak a feláldozott lehetőségnek hasznával, ami alternatív felhasználás esetén lett volna elérhető.

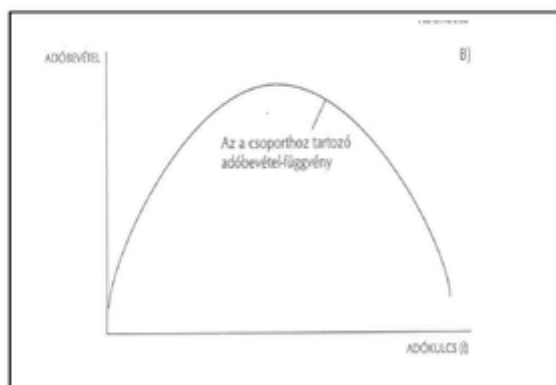
A következő problémakör az, amikor az adórendszerben szeretnénk előidézni valamilyen változást. Ritka kivételektől eltekintve⁸ ez sohasem tehetjük tabula rasa-ként, mindig a már meglévő rendszerből kell kiindulni, így a változás rá-, illetve beépül a már működő rendszerbe. És ez nem megy mindig zökkenőmentesen, hiszen rendkívül bonyolult, összetett rendszerrel van dolgunk. Így a részelemek változtatása, sokszor azt eredményezi, hogy a rendszer egészének célkitűzései, maga a rendszer belső koherenciája bomlik meg. Jellemzően ekkor az adórendszer disztribúciós, allokációs és stabilizációs célrendszerének inkonzisztenciájáról beszélhetünk, melynek előbb-utóbb súlyos ára lesz. Elég, ha csak az államba vetett bizalom megingására gondolni, vagy a különböző legális vagy illegális adótervezési, adókikerülési, -menekülési, valamint adókijátszási technikák „elszaporodására” gondolni. Az adóterhek növekedésével, az adófizetők egyre inkább próbálják elkerülni az adózást, pl. azáltal, hogy

⁸ Ilyen ritka, mondhatni történelmi pillanat volt a magyar adórendszer kiépítése a 80-as évek végén és a 90-es évek elején.

kevesebbet dolgoznak, vagy különböző adókikerülési, adóoptimalizálási technikákkal, úgy, hogy jövedelmük vagy vagyonuk egy részét láthatatlanná teszik az adózás előtt. Bizonyos ponton az adókulcsok további emelése magasabb adóhozam helyett alacsonyabbat eredményezhet, mivel a kincstár veszít az „adókikerülés” különböző formáinak köszönhetően, amit a pótlólagos bevételt felülmúló magasabb kulcsok ösztönöznek. „Ha a kormányzat arra törekszik, hogy több adóbevételhez jusson és ezért pótlólagos adókat vezet be, akkor a fogyasztók csökkentik munka-erőfeszítéseiket, az üzleti vállalkozások visszafogják beruházásaikat, ezért ilyenkor a magánjóságok fogyasztása alacsonyabb szintre kerül és az adóbevételek (tehát a kormányzati kiadások) is csökkennek. Ezt a görbét az utóbbi években kezdték Laffer-görbe néven emlegetni. (Stiglitz 2000:165) Ezen állításból az ellenkező előjelű hatásra is következtethetünk, arra tehát, hogy az adókulcsok csökkentésével egy meghatározott pontig növekednek az adóbevételek, mert a Laffer-görbe az adókulcsok (a horizontális tengelyen) és a teljes adóbevétel (a függőleges tengelyen) közti kapcsolatot ábrázolja (2. ábra).

2. ábra

Laffer-görbe alakulása



Feltételezván, hogy a modern gazdaságok már a görbe csúcsa felett vannak, az alacsonyabb adókulcsok valóban magasabb adóhozamhoz vezetnének. Természetesen ez elérhetetlen távlat, hiszen a valóságban igen nehéz eldönteni, hogy az adókulcsok szintje éppen hol helyezkedik el. Jóllehet, minden rendelkezésre álló bizonyíték arra utal, hogy a kapcsolat létezik, hiszen például Magyarországon az elmúlt időszak társasági adó nominális kulcsainak csökkentése, valamint az EVA bevezetése bevétel-növekedést eredményezett.

A bevétel-optimalizálás mellett a másik fő kérdés, hogy az adórendszer különböző – sokszor egymás ellenfeszülő – céljaival mit lehet kezdeni. Nem gondoljuk, hogy az adópolitika konzisztencia zavarainak egy bizonyos foka elkerülhető. Biztos

nem, mivel az egyes adónemek⁹ főbb jellegzetességei, funkciója, illetve céljai eltérőek. A jellegzetességek és funkciók esetben, ha mondjuk példaként a vállalkozások adóztatását nézzük, a jövedelmet terhelő direkt adók (társasági adó, osztalékadó) funkciója fontos gazdaságpolitikai célt testesít meg. Ezen adófajták (adóterhelés mértéke, típusa) a vállalkozások piaci jelenlét (tőkeerő-képességét, beruházási hajlandóságukat stb.) erősítik, illetve gyengítik. Maradva vállalkozásoknál a társadalombiztosítási befizetéseknek más a funkciójuk. Ebben az esetben a munkaadókat (is) terhelő befizetések nagysága *elsősorban* nem a piaci szerepvállalás szabályozza. Ezen adónem manifeszt funkciója az előző adónemtől eltérő, hiszen ekkor a gazdasági megfontolásoknál a szociálpolitikai aspektusokat általában erősebbek. Utóbbihoz rögtön hozzá kell tenni, hogy egyfelől a népességnek széles tömegének elvárásairól sem szabad megfeledkezni, másfelől hangsúlyozni szükséges az „elsősorban” szócskát, valamint a manifeszt funkciót, mert – mintegy kvázi-intencionális hatásként – a munkaadók túlzott adóztatása komoly torzulásokat okozhat.

⁹ Egy lehetséges csoportosítás szerint ezek a következők (zárójelben főbb magyarországi adófajták): a) fogyasztást terhelő adók (pl. forgalmi adók, általános forgalmi adók); b) jövedelemadók (személyi jövedelemadó, társasági adó, osztalékadó, vállalkozási adók); c) vagyonadók és helyi adók (különböző illetékek, gépjárműadó, regisztrációs adó, helyi adó); d) céladók (társadalombiztosítási befizetések, munkaadói hozzájárulások, valamint egyéb adó jellegű fizetési kötelezettségek [agrár-hozzájárulások, turisztikai hozzájárulások, bányajáradék, kulturális járulékok, vízkészlet-járatékok]).

Ezt mutatja a hazai gyakorlat is, ahol a versenyszférában a személyi jellegű ráfordítások részaránya évről évre csökken. (Pitti Zoltán 2005). Ebből a példából is világosan látszik, hogy az egyes adók cél- és eszközrendszere az adott funkciók szerint differenciált, hiszen az egyes adók önállóan is különféle prioritásokat jelenítenek meg, különböző külső tényezőkre (infláció, államháztartás, társadalmi folyamatok stb.) gyakorolnak - hol nagyobb, hol kisebb mértékű - hatást. Ennek ellenére az eltérő funkciók és célok összegzéseként, mégis beszélhetünk adópolitikai célkitűzésekről. Ilyen, globálisnak mondható célok - illetve pontosabban fogalmazok, ha inkább célhalmazokról beszélek - a következők: *a)* Az adózás az egyik jelentős bevételi forrása az államnak. (Elvben) azért adózunk, hogy hozzájáruljunk a közösség szükségleteinek kielégítéséhez. E mellett *b)* az állam, illetve kormányzat egyes gazdaságpolitikai céljai során az adópolitikát eszközként is használhatja. Ezen kívül az adózás korrigálja az elsődleges jövedelem újraelosztást, valamint befolyásolja a fogyasztási preferenciákat. Az adó tehát *c)* az egyik eszköz az állami újraelosztó politikában.

A célok szelektálását, rangsorolását, az adórendszer kiszámíthatóságát és stabilitását elősegítő lépéseket **adóharmonizációnak** nevezzük. „Az adóharmonizációnak legalább három jelentése van. Az adóharmonizáció *első jelentése* a nemzetközi pénzügyi kapcsolatok

intenzifikálódásával függ össze. Ebben az értelemben úgy határozható meg, mint különböző államok adórendszereinek, illetve egyes adóinak olyan mértékű kiegyensúlyozása, összehangolása, elősegítése, amely a nemzetközi piacon fellépő adóalanyoknak azonos gazdasági, különösen versenyfeltételeket biztosít. (...) Az adóharmonizáció *második jelentése* elsősorban a belső adórendszer célkonfliktusoktól mentes, racionális kialakítását jelenti, [míg] a harmonizáció *harmadik értelmezése* nem pusztán az absztrakt adópolitikai célok kölcsönhatására vonatkozik, hanem túlmutat az adópolitika világán. Az adórendszer és elemei (adónemek, tényállások) külső és belső feltételeinek összehangolását jelenti." (Földes G., 2004:68)

Azonban e harmonizációs törekvésnek számos akadálya lehet. Olyan külső vagy belső, strukturális tényezők, melyek megakadályozzák, hogy egy világos szerkezetű adórendszer létrejöttét. Első helyen mindenképpen a már említett strukturális zavarokat kell említeni. Ilyen rendszerbeli diszfunkció az adónemek közti átfedések, valamint hiányok, valamint egyfelől az adótípusok, a különböző mellékadók, másfelől a különböző kedvezmények, mentességek elburjánzása. Avagy komoly problémák forrása a nem világos cél meghatározás, illetve az eltérő célok közötti feszültség fel nem oldása, például úgy, hogy a különböző célkitűzéseket hierarchiába rendezzük, vagy a konfliktusos célok közül az

egyik megszüntetjük. További harmonizáció ellen ható tényezők az alábbiak:¹⁰

- a) A különböző adópolitikai célok az adójogi normával való közvetíthetőség, kifejezhetőség problémái gyakori konfliktusforrás (aktuális példát említve: a borra való adóztatása), valamint az adó jogszabályok és az egyéb jogágak, jogszabályok közti tartalmi ellentmondás, eltérő normaalkotás.
- b) A pénzügyi jog különböző normáinak közvetett, gyakran a pénzügy-politikai célok konfliktusára visszavezethető inkonzisztenciája önálló csoportba sorolható. A gyakorlat tükrében még mindig gyakori az ellentmondás a vámjogi, az adójogi, az illetékjogi normák között, továbbá ezek, illetve más pénzügyi jogi és államigazgatási jogi normák között.
- c) A nemzetközi és államközi egyezmények, valamint a belső jog időbeli inkonzisztenciája. Ez főként az országhatárokon átnyúló kereskedelmi tevékenységek területén számos probléma gyökere lehet.
- d) Sajátos - külön is tárgyalandó - problémákat vet fel a külföldön alkalmazott adójogi normák átvétele, az adaptáció.
- e) Az anyagi, szervezeti és eljárásjogi normák és a jogalkalmazás konfliktusai, melyek

¹⁰ A továbbiakban – lényegesen lerövidítve - Földes Gábor tipizálást követjük. (Földes 2004:61-64)

leggyakrabban az adóigazgatási (államigazgatási) és bírósági jogértelmezés eltéréseiben jelennek meg.

- f) Az inkonzisztenciák sajátos típusaként kell kiemelni az adójogi normák és az adózói jogkövetés viszonyában az adómorál és az adómentalitás problémáit.

Az adózás újraelosztási tartalmai

Az állami költségvetés kiadásai és bevételei alapján definiált újraelosztási politikák közösségi szektor kiterjedésében játszott szerepét mutatja be. Annak jelentőségét próbáljuk érzékeltetni, hogy a közösségi szféra elmúlt évtizedekben zajló expanzióját, már az a tény is kiemeli, hogy a közkiadások legnagyobb részét a közjavak és infrastrukturális beruházások finanszírozása mellett a társadalombiztosítási juttatások, a pénzbeli támogatások (pl. családtámogatás), valamint az adókiadások teszik ki. Ezek mind újraelosztási következményekkel járó kiadások, ahol az újraelosztási politika négy hangsúlyos **célját** azonosíthatjuk be. Ezek – Lindbeck (Lindbeck 1999) csoportosítását követve – az alábbiak:

1. *Átfogó horizontális*, azaz nagy társadalmi-gazdasági csoportok közötti újraelosztás, tekintet nélkül arra, hogy a juttatásban részesülők, illetve a juttatást nyújtók hol

foglalnak helyet a jövedelem és a jólét vertikális eloszlásában;
Életciklus és biztosítás jellegű újraelosztás az egyes egyének részére;

Vertikális újraelosztás, amely kifejezetten a jövedelem, a gazdagság és a gazdasági jólét társadalmon belüli eloszlásának megváltoztatását célozza;

Fragmentált horizontális újraelosztás, amely erősen differenciált társadalmi-gazdasági struktúrával rendelkező társadalmakban az állampolgárok különböző kisebb csoportjai közötti megy végbe.

A 60-as évek elején Richard Titmuss (Titmuss 1963) az adókiadások bizonyos típusainak és a közkiadások céljainak hasonlóságát ismerte fel. „Ha együttesen vesszük számba minden olyan kollektív beavatkozást, amelynek célja egyének bizonyos szükségleteinek kielégítése, illetve szélesebb társadalmi érdekek szolgálata, akkor ezek ma durván a jólét három nagy kategóriájába sorolhatók be: a szociális jóléti, a pénzügyi (adóügyi) jóléti, és a foglalkoztatási jóléti rendszerbe. (...) Ami a három rendszer végső céljait illeti, azt állítom, hogy ezek hasonlósága fontosabb, mint különbözőségük.” (Titmuss 1991:89) Azaz Titmuss három, egymást kiegészítő, analóg formáját azonosította a jóléti ellátásoknak. Ezek az alábbiak:

a „szociális jóléti rendszer” (social welfare), amely a szociális szolgáltatásokat és pénzbeli ellátásokat tartalmazza (lényegében az oktatási, a társadalombiztosítási és a szociális ellátórendszert öleli fel).

a „adóügyi jóléti rendszer” (fiscal welfare), amely az adókötelezettséggel kapcsolatos kedvezmények, könnyítések, illetve adómentességek formájában jelenik meg.

a „foglalkoztatási jóléti rendszer”¹¹ (occupational welfare) nagyjából a munkáltatói ellátásokat, illetve elsősorban az aktív munkaerőpiaci támogatásokat, könnyítéseket jelenti.

Az egész jóléti újraelosztási politikát megjelenítő három rendszer kiváló alap ahhoz, hogy a jóléti állami beavatkozásról értekezzünk. E rendszerek jól mutatják az aktuális, valamint a jövőbeni egyéni és családi minták és jogosultságok változását, illetve a régi jogosultságok felhalmozódását, valamint kormányzati beavatkozás irányváltásait, hangsúlyait a szociális

¹¹ Titmuss – a korabeli eljárási szabályoknak megfelelően – a foglalkoztatási jóléti rendszer alatt az alábbi főbb ellátásokat és szolgáltatásokat értette: foglalkoztatási nyugdíj; megélhetési segély; családi pótlék; halálbiztosítási (temetési) segély; egészségügyi és jóléti szolgáltatás azon része, mely biztosításhoz kötődik; végkielégítés; kárpótlás (hivatalos eljárás miatti veszteség kompenzálása); közlekedési, utazási költségek, valamint szórakoztatási programok és ruházati támogatás; étkezési utalványok; bérlet-támogatás; bizonyos lakhatási támogatások; üdülési kedvezmény; gyerekek magániskolai tandíja; táppénz; oktatási és átképzési ösztöndíjak és támogatások.

védelem, valamint egyéb nem-piaci szektor területén.

Az Európa Unió országainak példája mutatja, hogy nem fogadható el az a nézőpont, amely a jóléti újraelosztást leegyszerűsíti a „szociális védelem” fogalmára, mert ez magában foglalja ugyan a közkiadásokat, de egyéb más formákat – mint pl.: adózási és foglalkoztatási rendszert – nem. Nem fogadható el tehát, mert ez a leegyszerűsítés tévútra vezet a jóléti újraelosztás területén, mivel így egyfelől indokolatlanul két részre osztja a szociális ellátásban (újraelosztásban) részesülőket: alkalmatlan és alkalmas polgárookra. Másfelől nem veszi figyelembe, hogy a szociális programok átszövik mindennapjainkat, és igen fontos társadalmi funkciókat látnak el, amelyek nélkül nem működhetne egy sor gazdasági jellegű szolgáltatás sem. Erre példa lehet a mobilitás elősegítése, de Giddens szerint „az államra nélkülözhetetlen szerep hárul a vállalkezési kultúra fejlődéséhez szükséges emberi erőforrásokba és az infrastruktúrába való beruházások terén.”. (Giddens 1999). Ezért e szűken értelmezett felfogás helyett célszerű olyan szolgáltatásokat is figyelembe venni, mint pl. a foglalkoztatás bővítéshez szükséges programok, az állami és önkormányzati lakástámogatás, mivel e területeken a cél kettős. Egyrészt maga az újraelosztás, a támogatások eljuttatása (bármilyen állami csatornán keresztül, legyen az direkt készpénztranszfer vagy adó- és/vagy munkáltatói kedvezmény), másrészt

nyilvánvalóan cél a társadalmi kohézió fenntartása, elősegítése. A szociális lehetőségek biztosítása azon rendszereket jelentik, amelyeket a társadalom épít ki az oktatás, egészségügy, lakhatás, megélhetés stb. biztosítására, „és amelyek befolyásolják az egyénnek alapvető szabadságjogát, hogy jobban éljen.” (Sen 2003:30)

Az *adóügyi jóléti rendszerben* az egyéni hozzáférések (jogosultságok) mintázatai az Egyesült Királyságban, a 60-as évek közepén igen széles skálán mozogtak, egészen az életkörülmények változásain át, a családi felelősségek és lehetőségek az oktatási hozzáférés, valamint otthoni tulajdonviszonyok területig bezárólag. Titmuss felhívja a figyelmet (idézi: P. Alcock – H. Glennerster – A. Oakley – A. Sinfield 2001) arra, hogy az adórendszer mintegy alternatívája a szociális védelmi rendszer bizonyos területein, így a politikai intézményrendszer a magasabb jövedelműek számára hozzáférhetővé teszi a jogosultságokat, még hozzá úgy, hogy bizonyos esetekben az alacsony jövedelműeket kizárja e támogatástípusokból. Ilyen jogosultság volt, pl. a 20 vagy annál idősebb tanulók iskolai rendszeren túli külön kedvezményei.

A *foglalkoztatási jóléti rendszeren* belüli jogosultságok foglalkoztatási státuszhoz kapcsolódnak. Teljesítmény és regisztráció szükséges ehhez a jóléti szolgáltatási ág jogosultságához. Ezen jogosultságok ugyanolyan alternatív hozzáférési lehetőség a jóléti javakhoz,

mint ezt az adóügyi vagy a szociális jóléti rendszer esetében láttuk, hiszen ezek a költségek ugyanolyan nagy újraelosztási mechanizmust feltételeznek.

Titmuss példája a korabeli (60-as évek) Angliából való, és így szól:

Azon magánnyugdíj rendszer, amely magában foglalja a kétkezi és a nem-kétkezi munkásokat, ott az erőforrások iránya az alacsony befizetéstől a magas befizetésig terjed, mert az alacsony befizetésű munkások gyakrabban váltanak munkát, így ők nem részesülnek plusz 'credit'-ekben az egész nyugdíj befizetések vagy prémiumok után. Becslés szerint, Nagy-Britanniában a privát szektorban az összes alkalmazott az összes befizetett nyugdíj jogosultságok, a biztosításmatematikailag korrekt költségek 15-25%-át adták. Ráadásul, így a privát nyugdíj rendszerben az állami (költségvetési) befizetés lényegesen meghaladta azt a költségvetési hozzájárulást, amelyet a szociális biztonsági nyugdíjak fedezetére folyósítottak. (Utóbbi rendszer az egész népesség időskori védelmét biztosítja.) Ennek eredményeképpen a jobb jövedelmi helyzetben lévő nyugdíjasok nagyobb támogatást kapnak a közösből, mint az alacsony jövedelmű nyugdíjasok.

A következő példa, már a hazai viszonyokról szól:

Ha valaki munkanélkülivé válik, először munkanélküli járadékban részesül, majd segélyt állapítanak meg. A munka elvesztésekor végkielégítést kap(hat), illetve – amennyiben felveszi a kapcsolatot a munkaügyi központtal – (át)képzésben részesül(het). Ha pedig ismét elhelyezkedik, akkor a bruttó keresetéből adókedvezményt (pl. munkabér utáni adójóváírást) vonnak le. Ugyanígy a munkáltató is kap(hat) támogatást (adókedvezményt), ha tartós munkanélkülit alkalmaz, vagy közmunkában foglalkoztat valakit. Az egyén elvesztve munkáját, valamint bizonyos esetekben a munkaadók tehát a szociális, adóügyi, foglalkoztatási jóléti rendszeren keresztül jutnak támogatáshoz.

Mint ahogy az olvasó bizonyára már észrevette, de azért fontos megemlíteni, hogy a népesség e három jóléti kategóriát eltérően érzékelik. Az emberek többsége számára lényeges rész a szociális jóléti rendszer, amelyek „a jóléti ellátások jéghegyének a látható fele”, mert ez a rendszer direkt szociális szolgáltatásokat biztosít (pl.: oktatás, egészségügy), vagy direkt pénzügyi támogatást (nyugdíj, családi támogatás) tartalmaz. Az adóügyi jóléti rendszerben – ez a jóléti támogatások láthatatlan fele – a népesség kisebb része részesül, csak azok, akik direkt adót fizetnek, és azok nem, akik vagyonadót vagy

társadalombiztosítási hozzájárulást fizetnek. Foglalkoztatási jóléti rendszer értelemszerűen a foglalkoztatottakra terjed ki, túlnyomóan fehérgalléros foglalkozásokra és a középosztály munkavállalóira.

Minden három jóléti rendszer az újraelosztáson belül értelmezhető, de a hozzáférés tekintetében eltérés mutatkozik. Az adóügyi jóléti és a foglalkoztatási jóléti rendszer, valamint a szociális jóléti rendszer közötti különbség lehet aszerint, hogy a hozzáférés alapja az előbbi két esetben a társadalmi státusz és a teljesítmény, míg utóbbi esetben a szükséglet. Az újraelosztás funkciója így eltérő a különböző rendszerekben, amely behatárolja (csökkentheti vagy növelheti) az egész gazdasággal, a piaccal való kötődés erőségét is.

Adózási célok vs. szociálpolitikai célok

Úgy véljük, hogy elérkezett annak az ideje, hogy érdemes egy kicsi jobban szemügyre venni az **adókedvezmények** fogalmi rendszerét. Nagyon sokféle és eltérő céllal bevezetett adókedvezmény létezik. E kedvezményeket többféleképpen lehet csoportosítani, például egyrészt a kedvezmény céljai szerint - valamilyen magatartásra ösztönöz, (pl.: megtakarításra, [egészségügyi, nyugdíj]kiegészítő biztosításra), vagy kompenzáció (pl.: gyereknevelés költségei) - , másrészt úgy, hogy a kedvezmények között különbséget teszünk aszerint, hogy az

adóstruktúra mely pontján lehet ezeket igénybe venni. Harmadrészt megkülönböztetünk általános és speciális adókedvezményeket. Az általános, vagy standard típusú kedvezmények olyan engedmények, melyek nem függenek az adófizető aktuális kiadásaitól, és minden adófizető számára elérhetőek, akik a jogosultsági feltételeknek megfelelnek. A speciális kedvezmények köre pedig olyan engedményeket ölel fel, amelyek összegét teljes mértékben a felmerülő, aktuális költségek határozzák meg. „Két határeset van: a munkával kapcsolatos költségek, amelyek lehetnek meghatározott összegek (standardok), vagy kapcsolódhatnak az aktuális, felmerülő költségekhez (nem-standard). Más értelemben, ha van lehetőség a társadalombiztosítási hozzájárulások levonására, az lehet az aktuálisan fizetett hozzájárulások egy része (nem-standard), vagy egy meghatározott összeg minden adófizető után (standard). E határesetektől eltekintve, a standard és nem-standard engedmények közt igen jelentős különbségek vannak. Az előzőt általában az adókatégória részének tekintik, és a progresszivitást szolgáló határkulcs-emelés egy alternatívájának. Az utóbbiak általában regresszívek, és az adóalap további szűkülését vonják maguk után. Más meghatározásban, az utóbbiak tisztán adókiadások, míg az előzőek esetében ez vitatható.” (Messere – de Kam – Heady 2003:72-73)

A negatív adó fogalma

Az adó-visszaigénylés (visszatérítés), az adókiadás, vagy az adóelőny mellett a **negatív adó** kifejezés is kiterjeszthető azokra az esetekre is, amikor az állam egyéneknek vagy az államháztartáson kívüli szervezeteknek normatív feltételek alapján juttat ellátásokat. Mielőtt továbblépünk, egy fogalmi szűkítést kell végrehajtanunk, mivel a továbbiakban csak azon negatív adó konstrukciót vizsgáljuk, amely magánszemélyeknek szól, és e támogatás a személyi jövedelemadó rendszerén keresztül valósulhat meg.

Ha egy egyénnek 100 dollár az adóköteles jövedelme, vagyis a mentességek és levonások felett 100 dollár jövedelme van, adót kell fizetnie. Ha bevezetnénk a negatív jövedelemadót, és ha az egyén adóköteles jövedelme mínusz 100 dollár lenne, vagyis a mentességek és levonások összegénél száz dollárral kevesebb, akkor ő negatív jövedelemadót fizetne, vagyis támogatást kapna. A támogatási hányadot természetesen éppúgy lehetne sávosan is alakítani, mint ahogy ez az adómentes minimum feletti összegek esetében az adóval történik. Ezen a módon lehetségessé válna egy olyan küszöbértéket meghatározni, amely alá egyetlen ember nettó (a támogatást is magában foglaló) jövedelme sem eshetne: a küszöbhatár pontos értéke attól függene, hogy a közösség mennyit lenne képes e célra fordítani. – így szól Milton Friedman (1962) példája.

Ez igen tetszetős elképzelés, és az *előnyei* is nyilvánvalóak, mint például: általános érvényű, tehát számos ellátást helyettesíthet; jóval hatásosabb (jól célzott) ellátás; világosabbá teszi a társadalom által vállalt költségeket; a piac hatókörén kívül működik (piaci értelemben nem torzít). Ezek mind-mind fontos előnyök. Azonban, mint ahogy lenni szokott, hátrányokkal is kell számolnunk. A rendszer *hátrányai* között kell említeni egyrészt az adminisztrációs költségek növekedését, hiszen, ha azt akarjuk, hogy a rendszer rugalmasan és időben tudjon reagálni a megváltozott viszonyokra, akkor ehhez bürokrácia kell, másrészt, hogy alacsony bérek esetében ellenősztönöz, illetve arra biztat, hogy fogjuk vissza a teljesítményünket (vagy vigyük a szürke-, fekete zónába). E csapdahelyzetet „csak” tompítani lehet. (A „csak”-ot azért írtuk idézőjelben, mert ha egy ellátás esetében az ellenősztönző hatást sikerül mérsékelni, már az is óriási eredménynek számít). Harmadrészt, sokszor az is problémát okoz, hogy a legtöbb országban az adórendszer alanya az egyén, míg a (lét)biztonság szavatolásakor ideálisan a legkisebb egységnek a családot szokták tekinteni.

A következő lényeges kérdés, hogy legyünk tisztában azzal, a negatív adó-szisztémája nem képes minden ellátást kiváltani. Egy ilyen elképzelést csak részlegesen lehet kiterjeszteni, hiszen a szolgáltatásokon keresztül jóléti támogatásokra egyáltalán nem, vagy csak korlátozott érvénnyel sikerülhet (pl. adókedvezmények biztosításával). Ezzel nem azt mondtuk, hogy egy

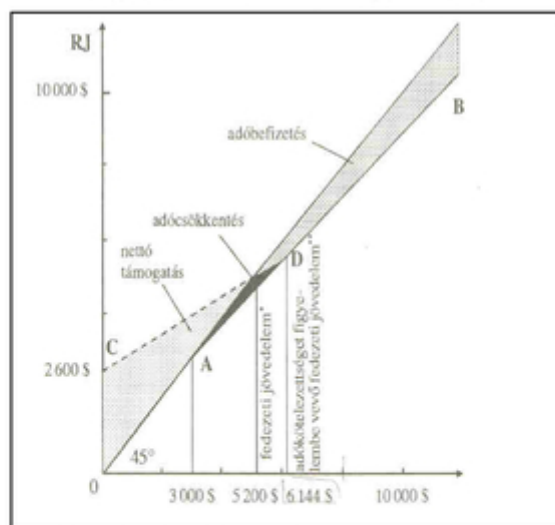
ilyen technika alkalmazásáról ab ovo le kell mondanunk, sőt ellenkezőleg, úgy véljük, hogy a negatív jövedelemadó rendszerének logikáját érdemes szemügyre venni, annál is inkább indokolt ez, mivel az utóbbi évtizedekben egyre inkább elmosódnak egyes adókedvezmények (adómentességek) és az állami támogatás határai.

A 60-as évek elejei egyesült államokbeli reformelképzeléshez (A szegénység elleni háború – L. B. Johnson elnök szociálpolitikai programja) Mieszkowski – Pechman – Tobin (Mieszkowski – Pechman – Tobin 1967) által tett „negatív-jövedelemadó”-javaslatuk is felhívja a figyelmet, hogy csak egy meghatározott körre lehet alkalmazni. Az akkori elképzelés szerint „Az ún. „negatív jövedelemadó”-javaslatok jellegzetesége, hogy minden juttatásban részesülő kedvezményezettet egy olyan speciális ellensúlyozó adó fizetésére köteleznék, amelynek kulcsa száz százaléknál kisebb, de a szokásos jövedelemadó alsó jövedelemkategóriához tartozó adókulcsánál magasabb. Egy eléggé magas jövedelmű család számára az ellensúlyozó adó legalább akkora negatív nettó juttatást produkál, mint amekkora a család adókötelezettsége lenne a szokásos jövedelemadó esetén. Az ilyen helyzetben lévő adófizetők azt választanák, hogy inkább nem veszik igénybe a bázisjuttatást és ily módon elkerüli az ellensúlyozó adót.” (Mieszkowski – Pechman – Tobin 1993:150) Ezen javaslat két kulcsfogalommal operál, nevezetesen az ellensúlyozó adó (offsetting tax), és a

bázisjuttatás (basic allowance) fogalmaival. Utóbbi nem más, mint az igényelhető támogatás elnevezése, „a másik pedig az az ellensúlyozó adó, amit a bázisjuttatás minden igénybevevőjének fizetnie kell egyéb jövedelmei után.” (Mieszkowski – Pechman – Tobin 1993:149) Azaz az igénybevevő számára a szociális program nettó haszna úgy realizálódik, hogy bázisjuttatás mínusz ellensúlyozó adó. Ezt a nettó hasznát nevezzük más néven negatív jövedelemadónak.

3. ábra

Negatív jövedelemadó és a hatályos személyi jövedelemadó rendelkezések alapján fizetett adó közti különbség (illusztráció)



Forrás: Mieszkowski – Pechman – Tobin (1967)

Megjegyzés:

Az ábra egy négyfős családra vonatkozó elképzelést ismertet, ahol a visszavonási kulcs 50%-os. Az eredeti ábra elnevezése Table M-50

* Fedezeti ponthoz tartozó jövedelem nem más, mint amikor a negatív jövedelemadó utáni jövedelem egyenlő az adózás előtti jövedelemmel.

** Adókötelezettséget figyelembe vevő fedezeti jövedelem nem más, mint amikor a negatív jövedelemadó utáni jövedelem azonos a pozitív jövedelemadó utáni jövedelemmel.

Legjobban akkor érthetjük meg a javaslatot, ha a 4. ábrán szereplő konkrét paraméterektől (visszavonási kulcs, családtípus stb.) elvonatkoztatunk, és a szisztéma eloszlási hatásait vizsgáljuk. Az ábrán a folytonos OAB vonal az 'adózás és a bázisjuttatás utáni jövedelem' (RJ) és az 'adózó mentesség és levonás előtti teljes jövedelem' (J) közötti kapcsolatot mutatja egy olyan progresszív adótábla esetén, ahol bizonyos jövedelmi szintig (az ábrán ez A pont) az adózók mentességet élveznek. Így az adómentesség határáig az origóból való kiindulás után egységnyi meredekségű az egyenes, majd e fölött az OAB meredekség egyre alacsonyabb lesz. A teljes adót az OAB és a 45 fokos egyenes közötti függőleges különbség mutatja (az ábrán ez az „adóbefizetés” jelölés).

A bázisjuttatás értékét az OFC háromszög mutatja, ahol a támogatás maximális mértéke a

CD szaggatott vonal, mivel a bázisjuttatás nem fix összegű ellátás, hanem értéke sávosan alakul (jövedelemkiegészítő juttatás). Ennek értelmében az F pont (az ábrán a jelölés: „fedezeti pont”) alatt elhelyezkedő családok negatív jövedelemadóban („nettó támogatás”) részesülnek, FD pont között kevesebb adó fizetnének, mintha csak pozitív jövedelemadó rendszer létezne, míg D pont („adókötelezettséget figyelembe vevő fedezeti jövedelem”) felett adófizetési kötelezettségük változatlan. Azaz két fontos jövedelmi pont (F és D pont) található a csak pozitív jövedelemadót alkalmazó rendszer és a negatív jövedelemadózást is használó rendszer tekintetében. F pont nem más mint az a jövedelmi határ, ahol az adózók nem kapnak támogatást, de adót sem kell fizetniük, azaz az adózás utáni jövedelmük megegyezik az adózás előttiével. D pont pedig az a jövedelmi határ, ahol nem számít, hogy milyen előjelű, negatív vagy csak pozitív jövedelemadó rendszert alkalmazunk, hiszen a negatív jövedelemadó utáni jövedelem mértéke azonos a pozitív jövedelemadó utáni jövedelemével.

Természetesen a negatív jövedelemadó rendszer szempontjából döntő fontosságú a bázisjuttatás induló értéke, valamint az alkalmazott visszavonási kulcs mértéke, az adózás alanya, az adóköteles jövedelem meghatározása stb., azaz minden olyan tényező, amely az adózás szempontjából egyébként is priori meghatározottságú.

Ami ösztönzési oldalról kiemelésre érdemes, hogy az ilyen megoldás során a csapda-helyzet oldódik,

mivel az effektív marginális adókulcs¹² értéke csökken.

Tóth István György (1998) felhívja a figyelmet arra a logikus törvényszerűsége, hogy „(...) a munkaerőpiaci döntések ritkán marginális döntések, ritkán szólnak a következő egységnyi jövedelem megszerzéséről.” (im.: 86) Ezt a szempontot figyelembe véve az EMAK mégis két lényeges jelenség megértéséhez ad útmutatót. Az egyik, hogy e mérőszám segítségével közelebb jutunk a munkaerőpiac és a segélyezési rendszer, valamint az adózás kapcsolatának problematikájához, ahhoz a problémához, hogy miképpen lehet legalább azt elérni, hogy a segélyezési, valamint a jövedelemadó rendszer ne gátolja a méltányos és hatékony jóléti rendszer kiépítését. A másik, hogy ha a jövedelemadó rendszer, valamint a segélyezési technika kellően szofisztikált (alacsony az EMAK), akkor jelentős lépést lehet tenni a fekete/szürke, nem-legális munkák „kifehérítésében”, valamint egy finanszírozható közkiadási struktúra elérése felé. Szorosan a tárgyhoz kapcsolódik a munkabért terhelő adók és járulékok hatásainak számbavétele, mivel ezek kihatnak egyfelől a munkaerőpiacon meglévő bérek szintjére, másfelől az új munkahelyek létrehozására is.

¹² „Ezen ellenőrzendő hatás mérést szolgálja az ún. effektív marginális adókulcs (röviden: EMAK), amely azt mutatja, hogy a bruttó munkabér növelése milyen hatással van a segélyezés [és adózás] utáni jövedelemre. Az EMAK két hatást foglal magába: egyrészt a bruttó bért terhelő jövedelemadót, másrészt a [segélyezési] rendszer által alkalmazott – a segélyezési technikától függő nagyságú – visszavonási kulcsot” (Tóth I. Gy. 1998:86)

Felhasznált irodalom

Pete Alcock – Howard Glennerster – Ann Oakley – Adrian Sinfield (eds.) (2001) *Welfare and Well-being. Richard Titmuss's contribution to social policy* The University of Bristol and The Policy Press, Bristol

Baldwin Peter (1990) *The politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975.* Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Nicholas Barr (2004) *Economics of the Welfare* Oxford University Press, Oxford

Bujalos István (2005) Igazságosság Amerikában *Esély* 3. szám

Susan Charles – Adrian Webb (1996) *Szociálpolitika - gazdasági megközelítésben* Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, ELTE Szociológiai Intézet és Szociálpolitikai Tanszéke könyvsorozata, Budapest

Darvas Ágnes – Mózer Péter (2004) Kit támogassunk? *Esély* 6. szám

Ferge Zsuzsa - Várnai Györgyi (szerk.) 1987. *Szociálpolitika ma és holnap* Kossuth Kiadó, Bp.

Ferge Zsuzsa (2000) Tiszta és homályos társadalmi szerződések In. Augusztinovics Mária (szerk.) *Körkép reform után* Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest

- Földes Gábor (2004) *Adójog* Osiris Kiadó, Budapest
- Milton, Friedman (1962) The Alleviation of Poverty. In: M., Friedman: *Capitalism and Freedom*. The University Chicago Press, Chicago
- Anthony Giddens (1999) *A harmadik út* Agóra Marketing Kft., Bp.
- Friedrich A. Hayek (1977) *Út a szolgáshoz* KJK, Bp.
- Friedrich A. Hayek (1993) A liberális társadalmi rend alapelvei In.: Bujalos I. - Nyilas M. (szerk.) *Az új jobboldal és a jóléti állam* Szociális Szakképzés Könyvtára, T-Twins Kiadó, Bp.
- Friedrich A. Hayek (1993) Adózás és újraelosztás In: Semjén András (szerk.) *Adózás, adórendszerek, adóreformok, Elvek, elméletek, tapasztalatok* Szociálpolitikai Értesítő 1993/1 – 2, MTA Szociológiai Intézet, Budapest
- Heller Farkas (1921) *Pénzügytan 1. Elméleti pénzügytan*. Németh J. Kiadó, Budapest
- Francis Hutcheson (1977) Vizsgálódás az erkölcsi jóról és rosszról In.: *Brit moralisták a XVIII. században* Gondolat Kiadó, Budapest
- Ken Messere – Flip de Kam – Christopher Heady (2003) *Tax Policy: Theory and Practice in OECD Countries* Oxford, Oxford University Press
- Ken, Messere (ed) *The Tax System in Industrialized Countries* Oxford University Press

Peter M. Mieszkowski – Joseph A. Pechman – James Tobin (1967) Is a Negative Income Tax Prectical? *Yale Law Journal* Vol., 77 No. 1.

Peter M. Mieszkowski – Joseph A. Pechman – James Tobin (1993) Kivitelezhető-e a negatív jövedelemadó? In: Semjén András (szerk.) *Adózás, adórendszerek, adóreformok Elvek, elméletek, tapasztalatok* Szociálpolitikai Értesítő 1993/1 – 2, MTA Szociológiai Intézet, Budapest

Mózer Péter (1998) *Megéri-e dolgozni?* Szociálpolitikai Fejlesztési Központ, Bp.

Mózer Péter (2004) A családtámogatási rendszer és az adórendszer kapcsolata *Álláspontok - MSZP Közgazdasági Tagozat*, Budapest

Richard A. Musgrave – Peggy B. Musgrave (1989) *Public Finance in Theory and Practice* McGraw-Hill Book Company, Fifth Edition

Richard A. Musgrave – Peggy B. Musgrave (1993) Az egyenlő teherviselés (az adózási méltányosság) megközelítési módjai In: Semjén András (szerk.) *Adózás, adórendszerek, adóreformok Elvek, elméletek, tapasztalatok* Szociálpolitikai Értesítő 1993/1 – 2, MTA Szociológiai Intézet, Budapest

Robert Nocizk (1974) *Anarchy, State and Utopia* Basil Blackwell, Oxford

Robert Nocizk (1993) Újraelosztás és tulajdonjogok In: Semjén András (szerk.) *Adózás, adórendszerek, adóreformok Elvek, elméletek,*