

ADRIAN SINFIELD

### Társadalmi védelem kontra adótámogatás<sup>1</sup>

„The future's not what it used to be”

(Paul Valery, 1871–1945)

A nagy francia költő és kritikus megjegyzése, azaz szabadon: „A jövő már nem olyan, mint régen volt” – még soha nem volt érvényesebb a szociális biztonságra, mint most, a huszadik század végén. Hogy ennek a demográfiai hanyomlás, az államra nehezedő terhek, a piac követelményei vagy egyéb dolgok-e az okai, nem tudjuk. A múltban érvényes feltételezések legalábbis megkérdőjelezik, ha ugyan nem teszik lehetetlenné országainkban, hogy a társadalom biztonságának jövőjéről képet alkossunk.

„Akár érvényesek ezek az argumentumok, akár nem, a szociális biztonság azon legitimációs krízisére vonatkoznak, amely egyszerűen túlmutat a vitákon, hiszen azok a törvényi reformok, amelyeket a különböző országokban bevezettek, megkérdőjelelik a szociális védelem mind ez idáig szenteknek tartott elveit.” (ISSA, 1995. p. 1.)

Politikai és akadémiai körökben egyre hevesebb vita folyik a többnyire univerzális társadalombiztosítás és az inkább szelektív segélyezési formák megfelelő egyensúlyáról, amely a jövő szociális és gazdasági biztonságát nyújtja. A társadalombiztosítást kritizáló hangok egyre hangosabbak: szerintük ez az ellátás azoknak nyújt támogatást, akiknek erre tulajdonképpen nincs is szükségük, mivel nemcsak hogy nem a szegényekről van szó, hanem az olyan jövedelműekről, akik jóval felül állnak bármilyen módon számított minimumon. Az érvelés úgy szól, hogy ezt a pazarló támogatást fel kell számolni, és inkább azokra kell összpontosítani a segítségnyújtást, akik a legnagyobb szükségben vannak. A fenti álláspont képviselői általában azt feltételezik, hogy így ellenőrizhetőbbek lesznek – sőt csökkenni fognak – a közkiadások, és a kormányokra nehezedő terhek is kisebbek lesznek. Az egyre nagyobb teret nyerő, a vagyoni helyzet vizsgálatához kötött ellátások (means-testing) sok ellenzője ugyanezt az álláspontot képviseli, de ők az alapjövedelem (basic income) vagy az állampolgári jogon járó jövedelem (citizen's income) valamilyen formáját javasolják, amellyel egy átfogó, és így valóban univerzális védelem biztosítható a társadalombiztosítási ellátások helyett, amelyek egyre inkább csak azokra korlátozódnak, akik teljes munkaidőben és állandó munkaviszonyban dolgoznak. Ez azt jelenti, hogy így

<sup>1</sup> A cikk *A következő generáció társadalmi védelme Európában* c. évkönyvben jelent meg (szerk.: D. Pieters, 1997).

egyre gyakrabban csak a férfi munkavállalókra korlátozódó járandóságokról eshet szó – és gyakran ezek közül is csak a kiemelkedőkről, vagyis azokról, akik már amúgy is képesek a saját maguk védelmére, ha mással nem, a magasabb jövedelmeikkel.

Természetesen teljesen elfogadható, és valóban szükséges is, hogy a „legszentebb elveket” időről időre megvizsgáljuk. Az is fontos, hogy ezt a vizsgálatot ne nehezítsük olyan mesterséges gátak felállításával, amelyek a vitákat meddővé tennék. Ha megkíséreljük „elgondolni az elgondolhatatlant” – hogy a brit társadalombiztosítási reformerek kedvenc és mostanában divattossá vált fordulatát használjuk –, különösen vigyáznunk kell, nehogy a J. K. Galbraith által emlegetett konvencionális bölcsességhez érkezzünk meg, amely – szerinte – a közmegegyezésen alapuló eszmék rendszere (1962, p. 25.). Ebben az írásban egyetlen elemet szeretnék megvizsgálni, egy olyat, amelyről úgy gondolom, hogy a konvencionális gondolkodás eddig különösképpen mellőzte, és arra invitálom az olvasót, hogy csatlakozzon hozzám a felfedezőúton, amely ennek az elemnek a jelentőségét igyekszik bemutatni a gazdasági és a társadalmi biztonságot előmozdító tervezésben.

## 1. Az adóztatás mint a szociális védelem eszköze

„Az adóztatás művészete abban áll, hogy úgy kopasszuk meg a libát, hogy a lehető legnagyobb mennyiségű tollat nyerjük, a lehető legkevesebb sivalkodással” (Jean-Baptiste Colbert, XIV. Lajos francia király pénzügyminisztere).

Az adóztatásról úgy beszélnek az emberek – legyen az egy tudományos, egy technikai vagy egy mindennapi vita –, mintha pusztán arról lenne szó: hogyan vegyenek el emberektől minél több pénzt abból a célból, hogy a közszolgáltatásokat, beleértve a társadalombiztosítást is (amely talán a közkiadások legnagyobb összegét teszi ki majdnem minden országban) finanszírozhassák. Valóban, az ellenérzések az adófizetéssel szemben a legtöbb embernél abból fakadnak, hogy úgy érzik, túl sokat fizetnek a mások javára, mégpedig éppen azokéra, akik keveset tesznek azért, hogy segítsenek magukon. Sok országban tapasztalható, hogy az emelkedő adókkal együtt egyre nő az aggodalom, s ez az aggodalom eluralkodik a vitákban és a társadalombiztosítási politikában. Ráadásul az aggodalom még fokozódhat, mihelyt az adók és a társadalombiztosítási járulék az Európai Unió országaiban szinte új „csúcsot” ér el a nemzeti össztermék százalékában kifejezve (Financial Times, 1997. szeptember 3.).

Bár az adórendszer legfontosabb szerepe valóban a bevételek növelése lehet, van egy másik dimenziója is az adóztatásnak, amely sokkal kisebb figyelemben részesül. Erről az összetevőről szól ez az írás. Az adóztatással támogatnak és elősegítenek bizonyos dolgokat, másokat viszont nem kívánatosá tesznek. Mindennek eszköze például az, hogy létezik egy sor adókedvezmény és támogatás, amelynek az a következménye, hogy az adófizető könnyebben talál alternatívákat a szociális szolgáltatásokra az adórendszeren keresztül. Közkeletűek azok a példák, melyek szerint a kormányok – hason-

lóan a társadalombiztosítási programokhoz – többféle szükségletet elégitenek ki ezen eszközökkel; legismertebbek a gyermekek után járó, illetve a házastársi adótámogatások, a nyugdíjjárulékok és a lakáskölcsönök kamataival kapcsolatos adójóváírások.

1984-ben egy OECD-jelentés így kezdődött: „Már jó ideje ismert, hogy az adókedvezményeket fel lehet használni arra, hogy bizonyos kormánypolitikát a gyakorlatba átültessenek, és így ezek gyakran kiválthatják a közvetlen költségeket” (OECD 1984, p. 7.; ld. emellett az 1996-os jelentést az azóta mérhető csekély növekedésről). Abban az időszakban, amikor egyre élénkebb és aggodalmasabb vita folyt arról, hogy miként biztosítsák a növekvő közkiadásokat az egyre csekélyebb forrásokból, ez a jelentés lényegesen kisebb érdeklődést váltott ki, mint amit megérdemelt volna. Bármilyen kiterjedt kísérletnek, amely a társadalmi védelem jövőjéről szól, figyelembe kell vennie azokat a kapcsolódó és alternatív utakat, amelyekkel ezek a szükségletek kielégíthetők, akár más intézmények bevonása révén. A jóléthez az adózás módjai is hozzájárulhatnak, és így ezek az utak sem hagyhatók figyelmen kívül.

Amikor adózási szempontból elkülönülten kezelnek bizonyos dolgokat vagy forrásokat, adókiesés jön létre, hiszen bizonyos összegeket, amelyeket egyébként beszédtek volna, nem tudnak begyűjteni. Több mint negyven évvel ezelőtt egy tanulmányban, amelynek címe *A jólét szociális összetevője* volt (1955; publikálva 1958, második fejezet), Richard Titmuss bevezette a fiskális jólét (fiscal welfare) fogalmát, amellyel arra utalt, hogy bizonyos bevételek elvesznek azáltal, hogy jóváírásokkal, kivételekkel, visszatérítésekkel csökkennek az adók. Az adórendszer a beavatkozás egyik formája, amikor is „költségvetési programokat fedeznek az adórendszeren keresztül (McDaniel és Surrey, 1985, p. 6.). Ez éppen annyira kormányzati kontrol alatt áll és éppen annyira szervezett, mint maga a jóléti állam: hasonlóan elosztja és újraelosztja a forrásokat a társadalom különböző csoportjai között.

Emiatt az *adóráfordítások (tax expenditure)* fogalmát egyre inkább az ilyesfajta bevételi veszteségek jelölésére kezdték használni, akár közvetlenül a jóléti ellátásokat szolgálták ezek a bevételi veszteségek, akár nem (lásd különösen Surrey, 1973). Csak igen kevés, speciális érdeklődésű szakember publikált ebben a témában. Egyre nagyobb hangsúlyt kapott viszont az az igény, hogy ezeket az adózási ráfordításokat megkülönböztessék az adórendszer alap- vagy „benchmark” struktúráitól vagy normáitól. McDaniel és Surrey az egyik, hat országot összehasonlító vizsgálatukban az alábbiak szerint összegezte a különbségeket:

„Valamely adórendszer két összetevőt tartalmaz, amelyek elméletileg és funkcionálisan is elkülöníthetőek, bár kölcsönösen hatnak egymásra az adótörvényekben. Az egyik összetevő azokat a rendelkezéseket tartalmazza, amelyek ahhoz szükségesek, hogy javítsák a normatív adószerkezetet, a másik pedig azokat (az adóráfordításokra vonatkozókat) foglalja magában, amelyek funkciója és hatása a kormányzati programokat átültetése a gyakorlatba.” (McDaniel és Surrey, 1985, p. 9.)

A megkülönböztetés azonban nem bizonyult használhatónak. Az adórá-

fordítások használatáról szóló 1996-os második OECD-összefoglalóban ezt olvashatjuk:

„Bár mára már ismerőssé vált az 1960-as években bevezetett adóráfordítás fogalma, máig sem határozható meg pontosan, hogy a gyakorlatban mit is fed tulajdonképpen ez a fogalom, a meghatározás eléggé ellentmondásos. Következésképpen az egyes országok gyakorlata alapvetően különbözik adóráfordításaik bemutatásában... Ezért az egyes országok általában nem veszik át a »puristának« nevezhető megközelítést” (OECD, 1996a, pp. 9. és 11.).

Az ERASMUS oktatási program Társadalombiztosítás Európában című kurzusai során – amelyet csaknem tíz évvel ezelőtt Danny Pieters és Jos Berghman kezdeményezett – alkalmat kaptam arra, hogy további összevetéseket tegyek az adózással összefüggő jóléti politikával (tax welfare) kapcsolatban. Ez hozzásegített ahhoz, hogy kapcsolatba kerüljek hasonló érdeklődésű kollégákkal más országokból. A dán Jon Kvisttel (aki maga is az egyik ERASMUS-kurzuson végzett) összefogtunk, hogy sokkal alaposabban megvizsgáljuk az adóráfordítások meghatározásának problémáját (Kvist és Sinfield, 1996 és 1997).

Azzal kezdtük, hogy megpróbáltuk összehasonlítani országainkban az adózási jóléti ellátásokat. Azt kellett látnunk azonban, hogy a csekély és használhatatlan adat szinte megbénít minket. Kiáltó volt az ellentét a szociális kiadásokról hozzáférhető közkiöltségekkel – ez ugyan már önmagában is fontos eredmény, amely megmutatja, hogy az adózással, illetve a közkiöltségekkel támogatott jólét: két külön világ.

Ez a munka tudatosította bennem, hogy az „adóráfordítás” (tax expenditure) fogalma milyen nagy mértékben gátolja, hogy elemezhető legyen az adórendszer hatása a szociális biztonság megteremtésében. Az alábbiakban azt fogom bemutatni, hogy a különböző országok eltérő módon használják a fenti kifejezést, és ennek az az eredménye, hogy ami az egyik országban jól látható, az a másikban kevésbé, vagy alig.

Hogy az adórendszer hatását figyelembe vegyük a szociális biztonság elérésében, fontos, hogy az adóráfordítások fogalmát kiterjedtebben használjuk annál, mint ahogyan azt néhány ország teszi. Lehetséges ugyanis, hogy adórendszerünk működésében olyan előnyök is rejlenek, amelyeket nem fed a fogalom. Jon Kvist és jómagam azt javasolnánk, hogy az *adóelőny* (tax benefit) fogalmát tekintsük a legmegfelelőbbnek, amikor arról beszélünk, hogy milyen előnyök származnak az adórendszer működéséből, akár elismerik ezeket hivatalosan mint adóráfordításokat, akár nem. Fontos annak felismerése, hogy az adórendszeren keresztül mindig források újraelosztása zajlik. Az előnyök élvezői egyébként azonnal világossá is teszik ezt a tényt, mihelyt bármilyen kísérletet észlelnek kedvezményeik csorbítására. Az adórendszeren keresztül érvényesített forrásallokációt akkor is észre kell vennünk, ha semmiféle osztályozással nem sorolják ezeket az embereket a kedvezményezettek sorába. Az adóráfordítás fogalmától azonban – amint ez az írás is demonstrálni fogja – nem tudunk megszabadulni, illetve ez csak azokban az esetekben lehetséges valamennyire, amikor az adójóváírásokról állnak rendelkezésünkre adatok, bár még akkor is előfordul, hogy a költségeket nem teszik nyilvánosan hozzáférhetőkké.

Hogy mire költik az adókat, erről továbbra is csak nagyon kevés adat áll a rendelkezésünkre. Több elemzés szerint az 1980-as évek adóreformjai nyomán erősen csökkent az adóráfordítások fontossága (pl. Messere, 1993), következőképpen a dologról egyre kevesebb szó esett az elmúlt években. Az adóráfordítások és adóelőnyök mértékéről és áráról is keveset írtak. Ez még akkor is tény, ha elismerték a speciális adószükségletek (provision) létét. Többnyire úgy kezelték a ráfordításokat és előnyöket, mint az adórendszer működésének integráns részét, és így egyszerűen mint jelenlévőt könyvelték el. Az adatokat ritkán hozták nyilvánosságra, ezekhez csak nehezen hozzáférhető hivatalos forrásokból lehetett hozzájutni. Amikor a költséget említik, az adóügyi szakértők és közgazdászok gyakran leszámítolják ezeket, mintha egyszerűen az adórendszer „gépzájához” tartoznának.

A dán közgazdász, Bent Greve becslései szerint az évtized kezdetén az adóráfordítások még a közkiadások több mint tíz százalékát tették ki az általa tanulmányozott tizenegy ország közül nyolcban (Greve, 1994, 1. és 2. táblázat, ld. a cikk végén található 1. táblázatot). Finnország vezette a listát 34 százalékkal, ezt követte Dánia 26, Írország 23 és az Egyesült Királyság 22 százalékkal. Lényegesnek tűnt, hogy a teljes adóösszeget – amelyet az összes adózási formát tekintetbe véve hajtottak be – szintén összevegyék az adókiadásokkal. Így az alábbi adatokat kapták: kilenc ország volt 10 százalék felett (ugyanazok az országok voltak a vezetők, mint az előbbi számításnál): Finnország 38 százalékkal, utána Dánia 31, Írország 26, az Egyesült Királyság 25 százalékkal. Ha az össznemzeti termékkel vetjük össze a kiadásokat, ugyanaz a négy ország vezet: Finnország 16, Dánia 14, Írország 10 és az Egyesült Királyság 9 százalékkal. A további hat országban (Ausztria, Olaszország és Svédország Európában, Ausztrália, Kanada és az Egyesült Államok) 4–6 százalék között volt a számított érték. Mindhárom mérési módszerrel Németország jóval a többi ország alatti értéket mutatott (3,4 illetve 1 százalékkal), de némi alappal gondolhatjuk, hogy ez az adott besorolási eljárások miatt történt – ezekről később még lesz szó.

Ebből a kevés kutatási adatból is látható, hogy az adókiadások mértéke a szociálpolitikával kapcsolatos adóelőnyöknél alapvető lehet, és ez egyúttal jelentős részt képvisel az összes adókiadásban is. Az utóbbi években mért adókiadási minták láthatóak a 2. táblázatban, a cikk végén (az 1990-es árakra számolva), az UK szociálpolitikájában. Az Inland Revenue (belföldi bevételek) által közzé tett listán látható (bár 1994–95-ben a specifikus intézkedések vagy az adók általános csökkenése következtében valamelyest csökkenés volt mérhető), hogy ezek az adóelőnyök önmagukban is a tisztán jövedelmi adójóváírás költségeinek több mint negyötödéért felelősek. Aggregált adatként számolva abban az évben a teljes bevett adó kb. 40 százaléka volt egyenértékűek (Kvist és Sinfield, 1996, p. 29.; 1997, p. 255.). A többi, hozzáférhető adat fényében nem úgy tűnik, mintha csupán kivételes példának tekinthetnénk, hogy az Egyesült Királyságban ekkora összeget tesz ki az az adókiadás, amely a társadalombiztosítási rendszerhez hasonló célokra irányul.

## 2. Családi adózás (tax recognition of the family)

A cikknek ebben és a következő részében szeretném megvizsgálni a családi adózással és a nyugdíjjal kapcsolatos adóelőnyöket, mert ezeket lehet a leginkább összevetni a társadalombiztosítással, és mert ezek alakulása különös jelentőséggel bír a szociális védelem jövője szempontjából.

A legtöbb országban már hosszú ideje valamilyen módon elismerik a jövedelmi adóban a családok és/vagy a gyerekek szükségleteit. Ezeket a családi kötelezettségeket gyakran már az adózási rendszerek kialakításának kezdetén is figyelembe vették az adófizetési képesség megállapításánál. Következésképpen a ma jóléti államnak nevezett ellátási formákat gyakran megelőzte a fenti ellátási forma. A családi szükségleteket figyelembe vevő adókiigazítások (adjustment) az adórendszer olyan jól beépített elemeivé váltak, hogy sok országban még ma sem adóráfordításokként, hanem az alapstruktúra részeként kezelik ezeket, a következmény pedig az, hogy a programokat a viták során többnyire elkülönítve kezelik a szociális védelem egyéb költségeitől, így ezeket a költségeket megnyirbálását célzó reformok sem érintik.

Fontos jelzésnek látszik, hogy egyáltalán hol találunk számadatokat a dologról. Írországban például a házaspárok támogatása (allowance) messzemenően a legnagyobb adóráfordítás a kétoldalas OECD-listán (OECD 1996a, pp. 73–74.). Létezik egyéb, összegszerűen közölt támogatási forma is, például az özvegyeknek és plusz egy személynek megözvegyülésük évében, az egyszülős családoknak, a rokkant gyerekek és egy hozzátartozónak. Az Egyesült Királyságban a házaspárok támogatásán túl is további költségekről számolnak be, itt az egyedülállók, valamint az egyszülős családok kapnak támogatást, és létezik a kétéves özvegyi járadék. Hivatalosan mindezen költségeket úgy kezelik, mint „adó jóváírásokat adóráfordításokkal és szerkezeti összetevőkkel” (OECD 1996a, p. 103.). Bár a kormány az utóbbi évek során szeretne volna ezek értékét csökkenteni, 1994–95-ben a házaspárok támogatása 3,5 milliárd fontba került, és továbbra is ez maradt az egyik legnagyobb tétel a listán.

Arról, hogy az adózási jóléti kiadások milyen mértékben vannak elrejtve, a legutóbbi, tizennégy országra kiterjedő OECD-jelentésből kaphatunk valamelyest képet (három kivétellel Európából). Ebben a jelentésben – legalábbis formálisan – számot adnak az adóráfordításokról. Nyolc ország, amely valamelyest beépítette a jövedelmi adórendszerébe a gyermekek vagy az eltartott felnőttek támogatását, arról számolt be, hogy ezeket nem számolták hozzá az adóráfordításokhoz.

Belgiumban például az 1989-es reform óta a jövedelem adóját elkülönítetten kezelik, de az adózás egysége a háztartás maradt. Egy házasságban élő ember számára az adóvisszatérítés nem magasabb annál, mint amit egy házaspár kap adóvisszatérítésként, ha ketten kerestek. A kormány ezt a pénzt nemhogy nem számolja be az adóráfordításokba, de ki is zárja a jövedelemadó költségeit (mert elkülönítetten kezeli). Minden családdal kapcsolatos adókiegészítés az alap-adórendszer, a „benchmark” része (OECD, 1996a, p. 30.).

Bár Olaszországban és Spanyolországban ma már az egyén az adózás

alapegysége, mindkét országban számos családi adótámogatás létezik, amelyeket nem számolnak bele az adóráfordításokba. Spanyolországban a családi alapú adózásról az egyedi alapúra az 1989-es alkotmánybírósági határozat után tértek át. Ennek ellenére a családok választhatnak, hogy egységként adózzanak, és így speciális adóvisszatérítéseket kaphatnak. Ezek a visszatérítések nem számítanak adóráfordításoknak (OECD, 1996a, p. 92.).

A portugál rendszer jelenleg adómegosztást alkalmaz (taxsplitting) a házas adófizetőknél, ezenkívül számos családi költségbeszámítással és támogatással dolgozik. Ezek nemcsak adóhiteleket tartalmaznak a gyerekek számára, de az egészségmegóvás bizonyos költségei, a tandíjak és a hitelkamatok is leszámíthatók (ezek, úgy gondolom, csak a családi adózásban számíthatók le). Ezek egyikét sem sorolták bele a legutóbbi OECD-jelentés megírásakor az adóráfordítások becslött értékeibe, mert az ellátásokat az alap (benchmark)-rendszer részének tekintették (OECD, 1996a, p. 87.).

Hollandiában meglehetősen széles körű vita bontakozott ki arról, hogy mit számítanak az adóráfordításokhoz. Egy 1987-es jelentés megkülönböztette a „vitathatatlan” és a „vitatható” adóráfordításokat, és ennek kapcsán különböző törvényértelmezések ütköznek. Elfogadva, hogy „különböző álláspontok vannak a házas/nem házas személyek »helyes« adóztatásával kapcsolatban”, a holland kormány kizárta a házassággal kapcsolatos támogatásokat a publikált listáról. 1994-ben egy sokkal korlátozottabb tartalmú jelentés csak a „vitathatatlan” címszakat tartalmazta (OECD, 1996a, pp. 79. és 80.).

Franciaország szerint a „quotient familial” a rendszer lényeges strukturális eleme, ám igen nehéz besorolni. Általános elvként azt mondhatjuk, hogy a jövedelemadó figyelembe veszi azon személyek számát, akik az adott jövedelemből élnek, „mivel ez vehető figyelembe a fizetőképesség legfőbb indikátoraként” (OECD, 1996a, pp. 11–12. és 59., ld. még Sterdyniak, 1995, aki az álláspont merev védelmezője). Ámbár Franciaország kivételnek számít abban, hogy beszámolóiban költségeknél tekinti a „quotient familial rendszerét, amely tehát olyan különleges adó, amelyet a családnagyságot tekintetbe nem vevő támogatások helyett alkalmaznak” (OECD, 1996a, p. 59.). 1994-ben ennek hozzávetőleges értéke 68 milliárd frank volt, majdnem négyszer akkora összeg, mint bármely egyéb célból igénybe vett, legnagyobb hivatalosan elismert adóráfordítás (OECD, 1996a, p. 61.). Úgy tűnik, hogy a családi adózással kapcsolatos adó jóváírások és támogatások meghaladják az összes családra fordított közkiadások összegét. Ha valaki el is fogadja Sterdyniak érvelését arról, hogy ez a támogatás nem tesz egyebet, mint hogy egyszerűen eltávolítja azt a szemellenzöt, amellyel a családokat vizsgálták az adózási rendszeren belül, ez akkor is igen lényeges kiegészítő összeg, és jó okunk van meggondolni, hogy vajon valóban ez-e a leghatékonyabb út a cél elérésére.

Az OECD-jelentésben „Németország megjegyzi, hogy az adó jóváírások a családok számára (pl. a házaspárok jövedelemmegosztása, a gyerekek támogatása) a rendszer részét képezik és definíció szerűen nem adóráfordítás” (OECD, 1996a, p. 11.). Következésképpen nincs rendszeres publikáció a hozzáférhető támogatási és jóváírási összegek költségeiről. Ámbár Jochen

Clasen érvei szerint a „házas párok jövedelemmegosztása gazdaságilag a legfontosabb adóráfordítási forma... Teljes összege 9 milliárd fontra tehető (ez 22,5 milliárd DM), 1990-ben majdnem annyi, mint az adótámogatások összes többi összege együtt (előtakarékoság gyerekeknek, lakásra, szociális gondozásra stb.) (BMSA, 1990, p. 182.)” (ibid.). Ez az összeg azonos a tárgyévi teljes jövedelemadó nyolcadával (OECD, 1996b, p. 115.).

A legtöbb országhoz hasonlóan Németország speciális adótámogatást dolgozott ki a lakásmagántulajdon megszerzésének elősegítéséhez. Általában valamilyen gyerekkel kapcsolatos támogatást is beleépítenek ebbe a rendszerbe, és érdekes módon ezt az elemet úgy tekintik, mint adóráfordítást, 1994-ben az OECD listáján ez az elem önmagában az ötödik legnagyobb volt az adótámogatások között, 2 milliárdos DM összeggel (OECD, 1996a, p. 69.). A fenti adatok annak további megerősítésképpen szolgálnak, hogy az adórendszer mennyire fontos az adófizetők közötti forráselosztásban, és ezen keresztül abban, hogy az emberek az igényeiknek megfelelő ellátást kaphassanak.

Az a pénzösszeg, amely ezt a támogatást hivatott biztosítani, a társadalombiztosítási összegekhez hasonlóan meglehetősen jelentős. Ennek megfelelően a redisztributív hatás is igen nagy mértékű. A jövedelem megosztása, azaz a házasfelek jövedelmének összeadása és kétfelé osztása az adózás előtt nagyon fontos támogatási forma, főként azokban az esetekben, amikor csak az egyik fél folytat kereső foglalkozást, vagy amikor nagy a jövedelmi szintek közötti különbség – az esetek nagy része pedig ilyen. Egy pár számára az adózásból ily módon származtatható támogatás az évi 25 000 DM-et is elérhette 1990-ben (Pfaff és Roloff, 1990, idézi Clase, 1994, p. 69.).

A gyermek után járó adójóváírás Németországban, Belgiumban és Franciaországban világosan illusztrálja azt a jelenséget, amit Stanley Surrey az adózási jóléti ellátások „fordított természetének” nevez (Surrey, 1973). Minél magasabb a jövedelem, annál nagyobb az ebből származó előny, és több a viszonylagos adókiesés, amely az adózási eljárásból következik. A legnagyobb haszonélvezők azok, akiknek a legkevesebb szükségük van erre, bármilyen szociálpolitikai mérőeszközt is alkalmazunk. Bár a társadalombiztosítási rendszeren belül állandóan jelen van a nyomás, és számtalan kritikai észrevétel is megfogalmazódik arra vonatkozóan, hogy a jobban „célzott”, a vagyoni helyzethez jobban igazodó támogatásokra fordítsák a pénzeket, hogy „azokra koncentrálják az erőforrásokat, akik a leginkább segítséget szoroznának”, a nagyobb hatékonyságot követelők hangos tábora szó nélkül és többnyire a legcsekélyebb kritikai észrevételt sem téve meg el mellett a tény mellett, hogy az adórendszer támogatásai fordítottan arányosak a szükségletekkel, és azok számára juttatják a legnagyobb összegeket, akiknek erre a legkisebb mértékben van szükségük.

A családi adózás befolyásolhatja a munkaerő mozgását is. Ennek kettős hatása lehet. Egy tizenkét EU-országra kiterjedő vizsgálatban csak egyetlen ország, Dánia nem alkalmazott 1990-ben házas párok számára igénybe vehető adótámogatási formát. Öt ország (Franciaország, Németország, Írország, Luxemburg és Portugália) a közös adózás valamiféle formáját alkalmazva támogatta az adórendszeren keresztül a házaspárokat. „A rendszer szándékai

szerint semleges a női munkavállalók irányában. Valójában azonban azon párokat részesíti előnyben, ahol az asszony gazdaságilag inaktív” (Lelièvre és Gauthier, 1995, p. 465.), vagy – mint Clasan rámutatott – igen alacsony keresettel rendelkezik. A kedvezmény egyenesen arányos a jövedelmek nagyságával is. További két országban (Olaszország és Hollandia) csökken a házaspárok adóelőnye, ha az asszony is dolgozik. Mielőtt az Egyesült Királyságban 1990-ben a házas férfiak támogatását átalakították házaspárok támogatásává, volt egy speciális adójóváírás a munkavállaló házaspárok számára, de ezt csak abban az esetben vehették igénybe, ha együttes jövedelmük jóval meghaladta az átlagot. Bár sok vita folyik arról, hogy a kedvezményezett partnereinek társadalombiztosítási támogatása milyen mértékben befolyásolja az utóbbiak részvételét a munkaerőpiacon, sokkal kevesebb szó esik arról, hogy ugyanebben a folyamatban hogyan hat maga az adórendszer.

Nagy a változatosság azon a téren, hogy az egyes országok milyen mértékben ismerik el a szükségleteket az adózási és társadalombiztosítási rendszereiken keresztül. Ezt mutatta az a nemrég lezajlott kutatás, amely a gyermekek számára juttatott támogatásokat vizsgálta. A 24 akkori OECD-tagország közül tíz volt olyan, amely az adórendszerén keresztül látszatra nem nyújtott támogatást a gyerekeknek, további öt pedig nem a családi támogatási rendszereken keresztül tette ezt (Sterdyniak, 1995, p. 370.). A további, alaposabb elemzés azonban rámutatott, hogy a kép bonyolultabb annál, semmint hogy egyetlen táblázatban összefoglalható lenne. Az Egyesült Királyságban például erős a nyomás, hogy az egyszülős családok a támogatásukat lehetőleg az adórendszeren keresztül kaphassák meg.

Ezenkívül a legtöbb országban mindenfajta családi közsegély adómentességet élvez. A részletes vizsgálatban – *Support for Children* (Bradshaw et al. 1993.) – elemzett tizenkilenc ország közül legalább kilencre ez a jellemző. Ez még Dániára is érvényes, ahol a legtöbb közsegély az újabb reformokat követően adóköteles.

A társadalombiztosítás és az adózás közötti koordináció hiánya jól látható, ha szemügyre vesszük azt a nagyon különböző módot, ahogyan a két rendszer elismeri a gyermekek szükségleteit. Ezt több példával is alátámaszthatnánk. Spanyolországban például 1997-ben az alap családi pótlék a 18 éven aluli gyerekekre korlátozott, és csak bizonyos jövedelmi szint alatt élő családoknál volt igénybe vehető, míg az adóelengedés minden, a családdal együtt élő, és bizonyos szint alatti jövedelemmel rendelkező, 30 éven aluli gyerek után járt (Valiente, 1997, pp. 204–5.). A családi pótlék értéke változatlan maradt, bár a családi jövedelem felső értékét 15 százalékkal emelték a második gyerek után következő gyerekek esetében. Ezzel ellentétben az adótámogatás mértéke 5600 pezetával emelkedett a második, és további 4300-zal a harmadik gyerek után.

Az adórendszer 15 százalékos adóelengedést tesz lehetővé ott, ahol három év alatti gyerekeket gondoznak, 25 000 pezeta határig. Ez a lehetőség csak az egy bizonyos jövedelemhatár alatti adófizetőkre korlátozódott, de ez a határ csaknem a duplája volt annak, mint ami a családi pótlék folyósításának felső jövedelemhatárát jelentette, és csaknem a háromszorosa annak, mint amit arra a helyzetre határoztak meg, ha mindkét szülő kereső tevékenységet

folytatott, és összevontan fizettek adót. Bár ezeknek a közellátásoknak és adótámogatásoknak az értéke viszonylag alacsony, az adófizetők – úgy tűnik – többet profitálnak belőle, és minél magasabb adót fizet valaki, a kedvezmény összege annál nagyobb.

A fenti példa megerősíti, hogy az adókedvezmények rendszerét be kellene építeni a társadalombiztosítás tervezése során (Bradshaw et al. 1993, további példákkal szolgál a függelékben). Lehetnek olyan okok, amelyek különböző forrásokat nyithatnak meg akár mindkét rendszer igénybevételével, hol az egyiket, hol a másikat részesítve előnyben, de ennek elveit egy sokkal világosabb és nyíltabb vita keretében kellene tisztázni.

### 3. Nyugdíjtámogatás

Az országok többségének legbőkezűbb adókedvezményei a nyugdíjjal függenek össze. Ám ezeknek, hasonlóan a családi adókedvezményekhez, sokféle változata van (Kvist, 1992). A leggyakoribb, hogy a hozzájárulások adómentesek (bár az alkalmazottak számára ennek általában van egy maximuma), és adómentesek az ellátások is. A kedvezményekhez kapcsolódik adó, bár gyakran van mód arra, hogy bizonyos részösszegek mentesüljenek az adó alól, vagy hogy csökkentett adózást vessenek ki rájuk. Vita folyik azzal kapcsolatban, hogy vajon ezek a kedvezmények jelentenek-e adórátfordításokat egyáltalán, és ha igen, ezek hogyan mérhetők.

Vannak olyan országok, amelyekben a nyugdíjakkal kapcsolatos adókedvezményeket úgy tekintik, mint az adórendszer alapjának részét. Németország az OECD számára adott jelentésében a családi adótámogatásokhoz hasonlóan – amelyekbe tehát beleértette a költséges, bőkezű házaspárok közös adózásának rendszerét is – kezelte a nyugdíjtámogatásokat, azaz „az öregségi nyugdíjakra befizetett összegek adókedvezménye a rendszer része, és ezért definíciószerűen nem jelenthet adórátfordítást” (OECD, 1996a, p. 12.). Hasonló Hollandia álláspontja, ahol a gyermektámogatások „vitatható” ellátáshoz hasonlóan tekintik a nyugdíjtámogatást, és ezért nem számolják a költségekhez az adórendszerben.

Belgiumban a szokatlanul összetett helyzet világosan érzékelteti azokat a különböző módozatokat, amelyekkel az adókat és a közkiadásokat kezelik. A munkaadói nyugdíjjárulékok egyike sem számít az adórátfordításokhoz, bár levonhatók a cég jövedelmi adóalapjából.

(...)

Összehasonlító tanulmányok azt mutatták, hogy akár elszámolják adórátfordításként, akár nem, a legbőkezűbb adókedvezmények a nyugdíjjal állnak összefüggésben. Meglehetősen jelentős az arányuk az adózási jóléti ellátásokban. Azokban az országokban, ahol adókölségekként azonosítják ezeket a kedvezményeket, a legnagyobb vagy csaknem a legnagyobb összegeket képviselik.

Egy OECD-tanulmány szerint „ha a nyugdíjakkal kapcsolatos adórátfordításokat összeadnánk (az Egyesült Királyságra vonatkozóan)... ez az összes személyi jövedelemadó összegének kb. 15 százalékát tenné ki” (OECD,

1994, p. 155.). Ez a tanulmányban szereplő 24 ország közül a legmagasabb összeg volt.

(...)

### 4. Az adókedvezmények disztributív hatása a nyugdíjakra

Nem hagyható figyelmen kívül az adózáson keresztül érvényesülő jóléti ellátások – és különösen a nyugdíj – jövedelem-újraelosztó hatása. Erről nem tudunk teljes képet adni, mert az adatok híján nincsenek meg a megfelelő bizonyítékaink. De ha csak a nyugdíj-hozzájárulásokkal kapcsolatos adókedvezmények értékét vesszük figyelembe, világos, hogy felülről lefelé haladva ez is egyértelműen egyre kevesebb előnyt fog jelenteni. Minél magasabbak a keresetek, annál nagyobbak a jóléti adózásban való részvételből származó előnyök, amelyek a nem állami nyugdíjak élvezőit érintik leginkább. Az adókedvezményekkel járó nyugdíjbefektetések még további egyenlőtlenségek forrásai.

Mivel a nem állami nyugdíjokhoz egyenlőtlenül jutnak hozzá, ezen a területen még inkább jelentős a jóléti adózás jövedelem-újraelosztó hatása. Az Egyesült Királyságban pl. minél magasabb státusú és jövedelmű valaki, annál valószínűbb, hogy nem állami nyugdíjjárulékot fog fizetni, de különbségek vannak a magán-, illetve a közszolgálatban dolgozók, illetve a tőke- vagy a munkacentrikus ágazatok, a nagy- és kisvállalatok munkavállalói között is. Különösen magasak az arányok a pénzügyi szektorban dolgozóknál (bankok, biztosítók, takarékpénztárak). A nőket általában kevésbé védik a nem állami nyugdíjformák, mint a férfiakat. Ez összefügg az általánosan gyengébb munkaerő-piaci helyzetükkel, az alacsonyabb béreikkel, kevésbé biztonságos munkahelyekkel, és a körükben gyakoribb részmunkaidős foglalkoztatással.

(...)

A munkaerőpiacon bekövetkező változások az utóbbi években több országban is tovább fokozták az egyenlőtlenségeket. Azok, akik különösen sebezhetőek, kisebb valószínűséggel találnak védelmet a nem állami nyugdíjrendszer révén.

(...)

A nyugdíjakkal kapcsolatban gyakran igen nehéz megállapítani az adókedvezmények arányát a közsegélyekkel összefüggésben, de az Egyesült Királyság példája azt mutatja, hogy ez jelentős lehet. Ebben az országban 1992–93-ban az adófizetők pénzének jóval 9 milliárd font fölötti részét használta a kormány az adójóváírások által arra, hogy segítse és biztassa az embereket: idős korukra egy jobb ellátást biztosítsanak maguknak a magánnyugdíjjal. A magánnyugdíj-járulékot teljes egészében leírhatták az adóból, bizonyos kifizetések egy meghatározott összegig adómentességet élveztek, nyereségei is nagy adókedvezményeket kaptak. Annak ellenére, hogy a kormány folyamatosan propagálta, hogy az egyre nehezedő forráshiányos helyzetben meg kell nézni, valóban a legrászorultabbak kapják-e a támogatásokat, ezeket az adótámogatásokat változatlanul a legjobb helyzetűek élvezték, az átlagos helyzetűek kevésbé, csak igen kis részben az alacsony jövedelműek,

és egyáltalán nem részesedtek belőle a szegények. Az említett évben ezek az adókedvezmények az adófizetőknek majdnem 2 milliárd fontjával kerültek többre, mint az összes vagyoni helyzetet is vizsgáló segély, amelyet a legszegényebb idősöknek nyújtottak (Sinfield, 1993, 6. fejezet). Mivel az így nyerhető adókedvezmények mértéke egyenes arányban áll a fizetett adóval, ez pedig a nyugdíjárulások nagyságával, az adójóváírások, kedvezmények különösen jelentős formáját adják a fentről lefelé irányuló vagy a fordított célzatú támogatásoknak.

(...)

### 5. Nagyobb optikával: az adóelőnyök társadalmi dinamikája

Hangsúlyoznunk kell, hogy az adójóváírások a magánnyugdíjknál – akár az egyes foglalkozási területeken, akár az individuálisan kötött szerződéseket nézzük – csak a legszembetűnőbb példái annak, hogy miként teremtik meg az adórendszeren keresztül a kevesek számára elérhető nagyobb biztonságot a nagyon is lényeges köztámogatások közvetlen vagy közvetett hatásai. Sok egyéb példa is van – többek között ilyenek azok az adójóváírások, amelyek saját tulajdonú otthonhoz segítik az embereket, csökkentve a kölcsönkamatok árát. Ezek tulajdonképpen olyan konstrukcióknak tekinthetők, amelyekkel az ingatlanvásárlókat állami pénzekkel támogatják.

Az országok többségében az adó-jólét kutatása általában még nem eléggé elterjedt, és vannak olyanok is, ahol még el sem kezdődött. Ez éles ellentétben áll azzal, hogy a társadalombiztosítás kérdéseivel a legtöbb országban sok, hosszú és részletes beszámoló foglalkozik, s ezek alapján az összehasonlító elemzések gazdagságával is találkozhatunk. Ugyanakkor csak keveset tudunk az adó-jólét kialakulásáról és fejlődéséről, összehasonlító vizsgálatok pedig egyáltalán nem állnak rendelkezésünkre. Ha vannak is adatok, mint az Egyesült Államokban, Ausztráliában és az Egyesült Királyságban, a legfontosabb adó-jóléti programok közül a legtöbb a jövedelemadó-rendszer része volt már eredetileg, vagy igen korán belekerült ebbe az adózási formába (lásd az USA példáját, Howard, 1995b).

Ezek a jóváírások és támogatások azon intézkedések részét képezték, amelyekkel az adóalanyok fizetőképességét kívánták elismerni. Ezeket az intézkedéseket úgy is tekinthetjük, mint amelyek a „horizontális egyenlőséget” segítettek létrehozni a népesség jólétben élő kisebbségének körében, azoknál tehát, akik a jövedelemadó alanyai voltak a kezdetekben. Ahogyan haladt az idő, a népesség egyre nagyobb arányban kezdett jövedelemadót fizetni, amiből az következett, hogy azoknak a száma is megnőtt, akik valamilyen előnyhöz juthattak a különböző adó-jóléti formákból. Nagyon gyakran ez nem a kormányok tudatos tervezése volt: részben csak amiatt következett be, hogy az adóküszöbököt elfelejtették emelni az infláció mértékével. Így azonban az egyre nagyobb adókedvezmények és adóvisszatérítések a maguk fentről lefelé irányuló hatásával egyre inkább a vertikális, és nem a horizontális egyenlőség kitermelői lettek. A fókusz a fizetőképességről egyre inkább áttolódott az adókedvezményre való képesség irányába.

Az adókedvezmények disztributív hatására különösen jó példa az a nemrégiben megjelent adókedvezmény az Egyesült Királyságban, amelyet az elbocsátás utáni első 30 000 font jövedelem után lehet igénybe venni – ez után az összeg után tehát nem kell adót fizetni. E tárgyban három év adatai állnak rendelkezésünkre; ezek szerint 60 százalékkal, 1,6 milliárd fontra nőttek a programmal kapcsolatos költségek (IR, 1995, 1.6 táblázat és a korábbi évek adatai). Ez mintegy 300 millió fonttal több, mint az a közköltség, amit a munkából kiesők ellátására szánt a Nemzeti Biztosító, munkanélküli járadékként. Nem gondolhatunk másra, csak arra, hogy a társadalombiztosítási programot két egymást követő évben mintegy 70 százalékkal alulbecsülték.

Bár a járadék a Nemzeti Biztosító járulékaiból származott, csak a szándékuk ellenére munkanélkülivé vált emberek kaphatták meg, ilyen megkötés azonban nincs azokra az dolgozókra nézve, akik a sokkal költségesebb adókedvezményt igénybe veszik. Ez egyszerűen azt jelenti, hogy a jobb állás reményében újabb stábot kereső alkalmazottak is részesülnek az utóbbi ellátásban. Jelenleg a munkanélküli segélyre szánt összeget a felére csökkentették, mert a kormány beléptette a Jobseeker's Allowance (a munkát keresők támogatása) elnevezésű ellátást, amely a biztosító által fizetett összeget tizenkettőről hat hónapra csökkentette. Összevetve tehát: az adómentességből származó pénz ma messze nagyobb összeget képvisel, mint a közellátási formára fordított összeg. A maximális járulékalapú ellátás egy egyedülálló személy számára 1254 font, amely adóköteles, és hat hónap után bármiféle kifizetést vagyonvizsgálat előz meg. Az adókedvezményt viszont 7200 font összeghatárig veheti igénybe egy átlagos adófizető, és 12 000 fontig is felmehet a kedvezmény mértéke annál, aki magasabb sávban adózik (Sinfield, 1997).

Bizonyos jelek arra utalnak, hogy az adóráfordításokkal kapcsolatos kormánypolitika változik néhány országban, de sehol nem volt akkora csökkenés, mint amit néhányan feltételeztek (pl. Mesere, 1993, Dánia és az Egyesült Királyság helyzetének elemzését ld. Kvist és Sinfield, 1996 és 1997). A változások azt látszanak jelezni, hogy a kormányok egyre inkább figyelembe veszik az adókkal kapcsolatos kiadásokat, költségeket, veszteségeket. Az Egyesült Királyságban az utóbbi években egyre erőteljesebben jelentkezett ez a tendencia, amint kezdték észrevenni az adókedvezmények ellenőrzésének jelentőségét a költségvetés hiányának csökkentésében. Dániában a köztámogatások rendszeréből kivették az adókváltságokat, de ezeket kompenzálták a támogatások összegének emelésével.

### 6. Az adótámogatások adminisztrációja és ellenőrzése

Az egyik gyakran idézett előny az adójóváírásokkal kapcsolatban, hogy adminisztrációs költségeik alacsonyabbak, mint a közvetlen ellátásokéi, ezért vonzóbbak azon kormányok számára, amelyek az állam szerepét csökkenteni akarják. De hogy mekkora a nyereség, az sosem világos, mert nagyon kevés tanulmány született eddig arról, hogy pontosan hogyan működnek az adójóváírások, összevetve azokkal a részletes vizsgálatokkal, amelyeket a társa-

dalombiztosításról készítettek mind a kormányok, mind a független testületek. Az Egyesült Államokról készült tanulmányában Howard ezt írja: „Az adóráfordítások ahelyett, hogy az adminisztratív terheket csökkentenék, úgy tűnik, áteszik ezeket a közhivataloktól az egyéni, illetve a cégek adózásába” (Howard, 1995, p. 446.). A harmadik oldalú kifizetők, mint például a nyugdíjalapok és a biztosítótársaságok, az építőtársaságok és a bankok, ugyancsak ide tartoznak.

Igaz, hogy ez csökkentheti az állam közvetlen adminisztratív terheit, de olyan hatás is kialakulhat, hogy az adójóváírások működése kikerül a közfigyelemből, mivel nem alakult ki a magánszektor átvilágításának sem a független, sem pedig a hivatalos hagyománya. Mindennek az lesz a következménye, hogy sokkal kevesebbet fogunk tudni az adójóváírások területének hatékonyságáról. Az Egyesült Királyságban a foglalkozási nyugdíjalapok sebezhetősége egészen Robert Maxwell haláláig és az alapokkal történő visszaélések ezt követő feltárásáig igen csekély figyelembé részesült. Ezután egy nagy vizsgálat következett, majd szigorodtak a szabályok. De nem sokkal a szigorítások előtt a Bank of England egyik közgazdásza beismerte, hogy „bár valamely alap tröszt-státusa némi védelmet jelent az alapok átadásánál a prédalesőktől, de a haszon lefölezése, a várható juttatások csökkenése sok országban mégis ellentmondásos helyzetet hozott létre” (Davis, 1991, p. 382.).

A nyugdíjak meglehetősen nagymértékű kiárusításának a leleplezése ráirányította a figyelmet az ellenőrzés hiányára (Waine, 1996). Körülbelül félmillió ember kapott rossz tanácsot, ők voltak azok, akik az 1988-ban bevezetett magán-nyugdíjpénztárakba léptek át a cégnyugdíjaktól. Az igen-igen lassú eljárási mód – ahogyan még az abszolút elsőbbséget élvező esetek kompenzációját is elvégezték – további kérdéseket vet fel az iparág problémamegoldási módjával kapcsolatban. Ez év júliusára mindössze 12 000 kompenzációs összeget fizettek ki, a felvett 570 000 eset közül, mindezt pedig egy hároméves eljárás során érvényesítették (Scotsman, 1997. július 10.).

(...)

## 7. A szegénység elleni harc és az adó, valamint a segélyrendszerek integrációja

A társadalombiztosítási programok fő céljai között vannak azok, amelyek a szegénységgel és annak megszüntetésével, csökkentésével és megelőzésével foglalkoznak. Újra csak azt mondhatjuk, hogy tengernyi irodalom áll a rendelkezésünkre, amely a társadalombiztosítás szegénységre kifejtett hatásával foglalkozik. Egy részük arról ír, hogy a társadalombiztosítási programoknak milyen mértékben sikerül elhárítaniuk vagy csökkenteniük a szegénységet, mások azt fejtegetik, hogy ezek a programok önmagukban is kiváltó okai a szegénységnek, mivel aláássák a munkakészséget, és a támogatásokkal egy osztályok alatti, kiskorúsított társadalmat hoznak létre.

Néhány fontos kivételtől eltekintve az adózással összefüggő jóléti prog-

ramokat úgy tekintik, mint amelyeknek semmi közük a szegénységhez. Ahhoz, hogy valaki az adójóváírásokból előnyökhöz jusson, kétségtelenül szükséges egy bizonyos jövedelmi szint, és az is nyilvánvaló, hogy minél magasabb ez a jövedelem és/vagy magasabb az adósáv, annál hatékonyabb lehet az adózáson keresztül érvényesülő jóléti ellátás. Ezek az eljárások is segíthetnek azonban a szegénység megelőzésében, tehát nagyobb figyelmet érdemel az adórendszernek ez az összetevője.

Két országban az adóhitel egy speciális formáját vezették be az alacsony jövedelmű családok megsegítésére (az Egyesült Királyságban is fontolgatnak valami hasonlót). Az U. S. Earned Income Tax Credit-et (EITC) (U.S. kereseti adóhitel) 1975-ben vezették be a feledhető adószámla kissé javított kiadásaként, s „az 1980-as években ez lett az egyik legnépszerűbb program Washingtonban”, és „az 1990-es évek végére ennek a politikai intézkedésnek a hatása csak a penicillinéhez volt mérhető” (Howard, 1995a, p. 404.). „Ahogy ez az új adóráfordításoknál megszokott, az EITC törvénybe iktatása nem váltott ki túl nagy ellenérzést vagy vitát...” (ibid. p. 412.). Bár „feltételezve, hogy jelenleg nem terveznek változtatásokat, 1998-ra az EITC (...) az egyedüli és a legnagyobb jövedelmi transzferprogram lesz az alacsony jövedelmű állampolgárok számára az Egyesült Államokban”, amely segíteni fog közel „16 millió szegény vagy a szegénység küszöbén élő háztartásnak” (ibid. p. 405.). 1996-ban úgy állították be költségeit, hogy meghaladja „az AFDC segélyek együttes szövetségi és állami költségeit”, tehát azon program költségeit, amely a legfontosabb vagyonszámítást is magában foglaló támogatási forma a szegény családok számára a szokásosan meghatározott társadalombiztosítási rendszeren belül (Weaver, 1995, p. 97.).

1996-ban azok az alacsony jövedelmű családok, amelyekben két vagy több gyereket neveltek, 8900 dollárig minden keresetüket beszámítva 40 százalékos bonust kaptak, s fokozatosan csökkent a jóváírás lehetősége, amíg a jövedelem meg nem haladta a 11 620 dollárt. „A támogatás teljes összege visszafizetendő azoknak, akiknél a jövedelemadó-tartozás mértékét meghaladja a támogatás összege. A jelenlegi program kiadásainak több mint 90 százaléka a visszafizetés” (Weaver, 1995, p. 97.).

Az EITC sem mentes a problémáktól. A vagyoni helyzetet is vizsgáló társadalombiztosítási programokhoz hasonlóan, magas az a marginális adósáv, amikor a támogatásból kikerül valaki. Másrészt túlságosan bonyolult a számítása, és így nem meglepő, hogy nagy a hibaforrás. A legtöbb kifizetés éves összegekben történik, ami csökkenti a program értékét az alacsony jövedelmű családok rendszeres támogatásával kapcsolatban.

Az EITC-programnak a lényege (amely alapján az USA-ban magas a támogatottsága, ám behatárolja számos szegény embernek nyújtott segítség lehetőségét), hogy természetesen csak azokon segít, akiknek van jövedelmük, másutt nem használható (Weaver, ibid., Howard, 1994).

Új-Zélandban az adóhiteleknek két formáját vezették be alacsony jövedelmű családok megsegítésére. A Family Support (családi támogatás) egy visszaigényelhető adóhitel, amelyet 1986-ban vezettek be egy szélesebb adóreform-csomag részeként, amelyben az adósávok leszállítása is benne volt – különösen a magasabb adósávoké –, valamint az általános Goods and

Services Tax (javak és szolgáltatások adója), és egy Fringe Benefits Tax (járulékos juttatások adója). A szülők együttes jövedelmét alapul véve ez „csak viszonylag alacsony együttes családi jövedelem esetén folyósítható” (Shirley és St. John, 1997, p. 10.). Év végén a juttatás szintjét kiegészítik, amikor is a teljes évi jövedelmet számításba veszik. Ez az „összehangolás” a rendszertelen jövedelmű családoknak jelentős visszafizetéseket tartogathat, ezért néhányan év végén egy összegben kívánják felvenni a támogatást.

1996-ban a Nemzeti Kormány bevezette az Independent Family Tax Credit-et (független családi adóhitel). „Ahelyett, hogy a Family Support (családi támogatás) összegét emelték volna meg egy jelentősebb összeggel a gyerekek számára, amint azt várta a közvélemény, néhány családot kizártak ezekből a további pénzekből”, mert az igénylő vagy a partnere már kap valamilyen, vagyonvizsgálatot is használó támogatást, esetleg ösztöndíjat, állami nyugdíjat vagy baleseti járadékot (Shirley and St. John, 1997, p. 11.). Míg az amerikai EITC jutalmazza azokat, akik alkalmazásban állnak, bár részmunkaidőben és bármilyen alacsony is legyen a fizetésük; az Independent Family Tax Credit-tel viszont mintha kísérletezne, hogy hogyan lehet az embereket a segélyekből kizárni. Ha a munkahely elvesztése az embereket segélyezendővé teszi, elveszítik az adóhitelt is.

Egyre több vita folyik arról, hogy a társadalombiztosítás és a jövedelemadó rendszerét jobban össze kellene hangolni. A javaslatok általában nem a fent tárgyalt adótámogatási rendszerre vonatkoznak, hanem arra, hogy legyen a társadalom minden tagjának valamilyen garantált jövedelme. A negatív jövedelemadóról szóló elképzelést általában felváltotta a Basic Income (alapjövedelem), vagy újabban a Citizen's Income (állampolgári jövedelem) folyósításáról szóló érvelés. Több tanulmány és kampányt szervező csoport népszerűsítette ezeket a javaslatokat. A Basic Income European Network (európai hálózat az alapjövedelemért) (BIEN) a tizedik születésnapját ünnepelte tavaly egy nagyszabású konferenciával Bécsben.

A javaslatok általában a két lehetséges forma közül az egyiket támogatják. Néhányan az összes adójóváírást és társadalombiztosítási támogatást kívánják helyettesíteni egy adómentes alapjövedelemmel, esetleg részleges alapjövedelemmel, amely mellett bizonyos jóváírások és támogatások megmaradnának. Atkinson a társadalmi biztonság eléréséhez egy sokkal pozitívabb szerepet vázol fel az Egyesült Királyság számára, ahol is „a jelenlegi vagyonvizsgálaton alapuló gyakorlatról a hangsúlyt egy modernizált társadalombiztosítási formára és az alapjövedelem új formájára kellene helyezni” (Atkinson, 1995, p. 10. és 15. fejezet).

A részleges alapjövedelem folyósításának rendszerét többnyire átmenetinek tekintik, arra az időszakra, mielőtt az általánosabb reformot bevezetnék. A legtöbb javaslat részletesen foglalkozik mindazon támogatások elvetésével, amelyek a gyerekekkel és a házaspárokkal kapcsolatosak, de csak kevés foglalkozik a nyugdíjakkal összefüggő adójóvételei formákkal. A néhány szakértővel folytatott rövid megbeszélés során (ők az alapjövedelemmel kapcsolatos javaslatokat dolgozták ki) azt láttam, hogy a javaslatok nem eléggé részletesek, részben azért is, mert nem vették eléggé figyelembe a jóváírások disztributív hatását.

Míg élénk vita folyik az alapjövedelem gyakorlati és politikai bevezetésének lehetőségeiről, a részleges forma bevezetése érdekében már megtették az első, komoly lépéseket. Ez a családok számára folyósított állami támogatás valamelyes szabályozását is jelentette, ám eléggé valószínűtlennek tűnik, hogy az adó-jólét bármilyen egyéb fajtáját újraértékelnék, beleértve a nyugdíjat, ahol a juttatás értéke és felülről lefelé irányuló hatása lényegesen magasabb.

## 8. Következtetések

A következő generáció társadalmának biztonságát fontolgatva, a cikk legfontosabb mondanivalója az lehet, hogy az adóelőnyöket a továbbiakban már nem hagyhatjuk figyelmen kívül a társadalombiztosítás elemzése és tervezése folyamatában, mivel a szociális védelem fontos alternatíváit alkotják. Ezenkívül, ha leszűkítjük az elemzést – a különféle intézkedéseket – pusztán az adóráfördítéseként meghatározott jelenségekre, sokkal kisebb tere lesz a vitáknak. Míg az érvek a „benchmark”, az alapokat kijelölő struktúrák és az adóráfördítések megfelelő meghatározásai kapcsán csapnak össze, az adójólét és adóelőnyök felbecsülése nem függhet a definíciós viták eredményétől, nem várhatunk addig, míg a definíciós kérdések eldőlnék.

Elemmezve azokat az utakat, amelyekeken keresztül néhány ember támogatást élvez mások rovására, a hangsúlyt arra kell helyezni, hogy megállapítsuk, melyek az adózási jóléti ellátások formái, mekkora az okozott adóelőnyök kiterjedése és milyen a megoszlásuk. A cikkben bemutatott példák a családi és nyugdíjtámogatásokról szólnak, ezek jelzik a kérdés fontosságát a szükségletek kielégítésében, és bemutatják, hogy a különböző társadalmakban milyen eltérő variációk lehetségesek. Az elemzés leszűkítése a különböző országokban az adóráfördítések meghatározására csak torzítaná az adó-jólétről szóló vizsgálatot, és ennél fogva az átfogóbb és hatékony társadalomvédelem politikáját.

Az adóelőnyökből származó kiváltságok különösen fontosak a társadalombiztosítás jövőbeli stratégiájának megtervezésében. Míg ezeket egyfelől a közellátásban létrejövő társadalmi védelem alternatíváinak tekinthetjük, (hiszen hasonló szükségleteket elégítenek ki), másfelől azonban vannak olyan hatásai, amelyeket figyelembe véve elkülöníthetők a társadalombiztosítási programoktól.

A legtöbb adókedvezmény elmélyíti az egyenlőtlenségeket. „Az előny igénybevételenek képessége” manapság sokkal jelentősebbé vált, mint a régebbi idők hívószava, „a fizetőképesség”. Az adóköltések általában felülről lefelé hatnak, azaz a kedvezményeket azok tudják leginkább igénybe venni, akik „fent” vannak, akik a legkevésbé szorulnak rá. A szegénység vagy a kirekesztettség „lent” jellemző. Ezért az ilyesfajta kedvezmények a társadalmi egyenlőtlenségeket jelentősen elmélyítik.

Ez a tény annál is fontosabb, mert korunkat a nagymértékű munkanélküliség jellemzi, a munkaerőpiacon egyre fokozódik a bizonytalanság, egyre több ember tartozik azokhoz a csoportokhoz, amelyek nem tudnak részesülni

a biztos és rendszeres jövedelmekkel együtt járó adóelőnyökből. A kormányokra nehezedő nyomás, hogy a közsegély típusú szolgáltatásokra egyre nagyobb összegeket adjanak, csak növeli a problémát. Azok, akik birtokolják a gazdasági forrásokat, előnyökre tesznek szert, mivel az adókedvezmények biztosítják a saját ellátásukat. Egyes kormányok azt a politikai döntést hozták, hogy ösztönzik a magánutak követésének alternatív lehetőségeit, adótámogatások különféle formáival vagy másként, ez a politika azonban nagyon kevés előnyt juttat a szegényeknek és a peremhelyzetbe került csoportoknak, amelyek a legérzékenyebbek minden közkölttség csökkentésére. Ez egyre inkább erősíti a szegények kizárási folyamatát.

Az alternatívák elemzésekor nem azt kellene szemügyre venni, hogy ki mit kap a különböző rendszerekben, az lenne a fontos, amit eddig meglehetősen elhanyagoltak a kutatók az adótámogatások vizsgálatakor. Ha erre összpontosítunk, a támogatások rendszerének céljaiban meglátjuk az egyedi szempontokat, és más célokat vagy eredményeket figyelmen kívül hagyunk.

Minél korlátozottabbak a közsféra ellátásai, annál fontosabb és értékeesebb mindaz, amit az adóelőnyökből származó védelemből nyerhet valaki – a többieket megrövidítve. Az eredmény az lesz, hogy egyesek kiváltságokat fognak élvezni, s eközben kisebbek lesznek a köz rendelkezésére álló források, amelyekkel a nem ebbe a körbe tartozók szegénységét csökkentenék.

(...)

Erskine és Clasen tíz európai ország jelenlegi társadalombiztosítási rendszerének alakulásával kapcsolatban az alábbi következtetésre jutott:

„Nemcsak az a nagy kérdés ma, hogy hogyan építsünk fel egy olyan társadalombiztosítási rendszert, amely alkalmazkodni tud az új kockázatokhoz, a családszerkezet változásához és a munkapiachoz, ezzel maximalizálva a lehetséges szolidaritást, hanem az is, hogy hogyan építsünk fel egy olyan rendszert, amely a társadalmi legitimitást maximálja” (Erskine és Clasen, 1997, p. 25. o.).

Az adóelőnyök és működés módjuk vizsgálata felhívta a figyelmet arra, hogy saját legitimitásuk oly módon érvényesülhet, hogy csökkenti a közellátások rendszerének támogatottságát, ezzel hozzájárulva ezek „legitimációs kríziséhez” (ISSA, 1995, p. 1.).

Mivel az adóelőnyök az adórendszeren keresztül működnek, nem kérdéses, hogy nincs stigmatizáló hatásuk sem. Az adóelőnyök egyik nagyon fontos jellemzője, hogy a fizetések hagyományos útjait használva jutnak el az emberekhez (ebből a szempontból a segélyek és a fizetések megítélése nagyon eltérő). Ezért nagyobb lesz a legitimitációjuk – mondjuk –, ha a vagyonszámításokhoz kötött programokkal hasonlítjuk össze ezeket. Míg a legtöbb közsegélyprogram akkor folyósít jövedelmet az embereknek, ha a többi jövedelem véglegesen vagy átmenetileg kiesett, az adórendszeren keresztüli támogatás mindig más jövedelemfolyósítással jár együtt. Ennek az az eredménye, hogy a pénzügyletekkel együtt intézett jóléti ellátások legitimitációja olyan nagy, hogy helyzetük egyszerűen megkérdőjelezhetetlen. A támogatás olyannak tűnik, mint valami eleve jelenlévő járandóság, az adórendszer természetéből következő, alapvetően ehhez tartozó rész. Mivel járandóságnak tekintik, nem sorolják a segélyek közé, és így láthatatlanná válik.

Az adóelőnyökről a kormányok nem vesznek tudomást a költségvetési kiadásokról szóló politikai vitákban, mivel nem tekintik ezeket közvetlen ráfordításoknak. Tulajdonképpen a közös pénztárcából még akkor veszik ki ezeket, mielőtt a különböző minisztériumok megkezdik alkudozásukat a költségvetésről. Következésképpen egyetlen parlamenti vita sem világít rájuk úgy, mint a többi közköltésre, így keveset tudunk a határfokokról. Amikor a kormányoknak csökkenteniük kellett kiadásukat, általában eszükbe sem jutott, hogy vannak olyan kieső bevételeik, amelyek valójában ráfordítások, és így kérdéses, hogy a kiesésüket megengedhetik-e maguknak egyáltalán.

Az adókiadások a kormányok által beszédhető pénz mennyiségét befolyásolják. Ezek a pénzek állnak rendelkezésre azután a közkölttség terén, ahová a szegénységet csökkentő programok is tartoznak. Minden font, amelyet az adóelőnyökre költenek, ugyanúgy emeli a költségvetési hiányt, ahogyan a közellátásra költött fontok. Ezért nincs értelme, hogy az adótámogatások költségeit kihagyják a költségvetésről szóló nyilvános vitákból, amelyekben a jóléti ellátásokat és a költségvetési egyensúlyt tárgyalják.

Ezért bármilyen stratégiának, amely előmozdítja a szociális és gazdasági biztonságot, figyelembe kell vennie azokat az utakat, amelyekkel az adórendszer hozzájárulhat a problémához. Az adóelőnyöknél nagy a gazdasági, politikai és társadalmi hatása.

„Az adóráfördítések láthatatlansága demográfiai és politikai problémákat jelent” (Ervik és Kuhnle, 1996, p. 93.).

A társadalom hatalmi csoportjainak ellenkezése az adóztatással szemben a segélyezés folytatásának gyakorlatát erősíti, és ezzel csökkenti a terheket rajtuk – az itt leírt problémákat is elmélyítve. Azok, akik az adóelőnyöket élvezik, elszánt védelmezői értékeiknek: de hogy milyen értéket is kaphatunk a pénzért, az több figyelmet érdemelne.

Mint Gunnar Myrdal már több évvel ezelőtt rámutatott, „a rész tudás ostobasága gyakran okozhat megalkuvást” (1969). „Az a vonakodás, amellyel a szegények életkörülményeiről nem akarnak tudomást sem venni a nyugati társadalmakban, általánossá vált” (Myrdal, 1969, p. 23.), azt is nagyon nehezen akarják észrevenni, hogy melyek azok az előnyök, amelyekkel a saját helyzetük kiváltságossá válik. C. Wright Mills azt írja: „A kiváltságosok nem szívesen veszik tudomásul, hogy a vak véletlen folytán kerültek ebbe a helyzetbe. Hajlanak arra, hogy úgy gondolják, örökölt értékeik miatt jár nekik az, amit birtokolnak” (Mills, 1959, p. 14.). Ezért van az, hogy a mindennapi bölcsesség nem zavartatja magát holmi bizonyítékokkal a dolog ellenkezőjéről. Úgy vélem, ez a „kulturális önelégültséggel” is összefügghet, amint azt Galbraith nemrégiben leírta:

„A kormány alapvető szerepe ennek a jólétnek a támogatásában több figyelmet érdemel (...) A viszonylag befolyásosak megtehetik, hogy nem kérnek a támogatottságból, mert ennek meglehetősen visszás az erkölcsi hatása, de a szegényeknek nincs ilyen választásuk” (Galbraith, 1993, pp. 14–15.).

Még 1920-ban a UK Royal Commission on Income Tax (az Egyesült Királyság királyi biztosa a jövedelmi adóról), Lilian Knowles, a Londoni Egyetem közgazdaságtan tanára ellenezte, hogy a gyerekek után járó adókedvez-

mény minden adófizetőre kiterjedjen. Fenntartásai különösen érdekesek gondolatmenetünk szempontjából:

„Véleményem szerint a jövedelemadóknak nem szabad a szociálpolitika mozdonyává válnia, amellyel eldugott adományokat szállítanak. Az adományt minden gyereknek meg kell kapnia, de úgy, hogy azt mindenki lássa. Így tudni lehet, mennyibe került és az emberek is tudják, hogy mit kaptak” (RCIT, 1920, p. 159.).

Az adórendszeren keresztül folyó „rejtett adományok” ilyesfajta visszautasítása felveti azt az alapvető kívánalmat, hogy a transferek láthatóak és a ráfordítások világosan kiszámolhatóak legyenek az adótámogatások esetében ugyanúgy, ahogyan azt a szociálpolitikai ellátásoknál ma már rendszeresen elvárják. Amint ez az írás is megkísérelte bemutatni, az ilyesfajta eljárások egyelőre még nincsenek bevezetve az adótámogatások mindennapi gyakorlatában.

Az egyik eredmény, hogy a szociális védelemben a források fölötti vitát hovatovább már nem lehet úgy bemutatni, mint valami olyasmit, ami a társadalombiztosító és a vagyonzvizsgálathoz kötött, szelektív, egyre pontosabban célzó programok között folyik. A realitás, hogy a legtöbb országban a társadalombiztosítást nemcsak a közsegélyek valamilyen formája váltja föl, hanem a közvetlen adóelőnyök és az emelkedő nem állami ellátások rendszere is, amelyeket az adótámogatások tesznek lehetővé (Ascoli, 1987 p. 134.).

Azok, akik alacsonyabb jövedelműek, nagy valószínűséggel kétszeresen veszítenek a munkaerő-piaci helyzet megváltozásával, a megnövekedett bizonytalansággal. Először, mert a vagyonzvizsgálásokhoz kötött programok, amelyekhez végül is folyamodniuk kell, az univerzálisabb társadalombiztosítási programokhoz képest egyre inkább veszítenek az értékükből. Másodszor, mert a saját adójuk feltehetően emelkedni fog, és mert valamiből fedezni kell a jobb helyzetűek adótámogatását, akik végül is nyernek ezeken az adótámogatási programokon.

Fordította: Pik Katalin

1. táblázat Adórátfordítások az évtized elején

	GDP (%)	Közköltség (%)	Jövedelemadó (%)
Ausztrália	4	13	11
Ausztria	4	9	11
Kanada	5	10	13
Dánia	16	26	31
Finnország	14	37	38
Németország	1	3	4
Írország	10	23	26
Olaszország	5	11	14
Svédország	5	7	8
Anglia	9	22	25
Egyesült Államok	6	16	18

Forrás: Bent Greve, 1994, 2. táblázat.

2. táblázat A szociálpolitikával kapcsolatos legfontosabb adójóváírások és támogatások az Egyesült Királyságban 1978–1995, becsült értékek millió fontban (1990-es árakon)

	1978–79	1981–82	1985–86	1989–90	1991–92	1994–95
<i>Támogatások</i>						
Házaspárok támogatása	np	np	5.556	5.000	4.394	2.987
Életkorral összefüggő támogatások	724	639	590	500	650	619
Egyszülős családok támogatása	175	189	208	202	252	222
<i>Jóváírások</i>						
Foglalkozási nyugdíjak	1.248	1.639	11.250	8.191	7.196	5.974
Vállalkozási és egyéb nyugdíjak	275	508	451	1.064	1.402	1.621
Életbiztosítás	3.620	3.328	6.597	7.340	5.701	2.987
<i>Kamattámogatások</i>						
<i>Mentességek</i>						
Gyerek- és egyszülős családi juttatás	np	np	np	np	np	555
Rokkantsági járadék	412	320	375	824	729	1.357
Munkanélküliség utáni első 30 000 font kereset utáni adóelőengedés	np	np	np	np	np	1.365

Forrás: IR és közköltegek „Fehér könyve” a megfelelő évekre. Bázis az előző bevétel összege, np = nincs publikálva (Kvist és Sinfield, 1997).

## IRODALOM

- Ascoli, Ugo (1987) The Italian welfare state: between incrementalism and racionalism, in R. R. Friedman, N. Gilbert and M. Sherer (eds) *Modern Welfare States: a Comparative View of Trends and Prospects*, Brighton Harvester Wheatsheaf.
- Atkinson, A. B. (1995) *Incomes and the Welfare State: Essays on Britain and Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BMAS – Bundesministerium for Arbeit and Sozialversicherung (1990) *Sozialbericht 1990*, Bonn.
- Bradshaw, Jonathan et al. (1993) *Support for Children: A comparison of arrangements in fifteen countries*, London, HMSO.
- Bryson, Lois (1992) *Welfare & the State – Who Benefits?* Basingstoke Macmillan.
- Clasen, Jochen (1994) Social Security – the core of the German employment-centred social state, in Jochen Clasen and Richard Freeman eds, *Social Policy in Germany*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Clasen Jochen ed. (1997) *Social Insurance in Europe*, Bristol, Policy Press.
- Cook, Dee (1993) Defrauding the state: who benefits? Social inequality and the responses to tax and social security fraud, in Adrian Sinfield (ed) *Poverty, Inequality and Justice*, Edinburgh, New Waverley Papers.
- Davis, E. B. (1991) The Development of Pension Funds – an International Comparison, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 31:3, August, pp. 380–390.
- Di Palma, Vera (1977) *Your Fringe Benefits*, Newton Abbot, David and Charles.
- Eccleshall, R. (1995) PSO Compliance Audits, Past and Future, London, NAPF Regional Meeting, 25 May.

- Ehrversministeriet et al. (1996) Skatteudgifter i Danmark [Tax Expenditures in Denmark], Copenhagen, Finansministeriet.
- Ervik, Rune and Kuhnle, Stein (1996) The Nordic Welfare Model and European Union, in Bent Greve ed., *Comparative Welfare Systems: the Scandinavian model in a period of change*, Basingstoke, Macmillan.
- Federal Trust (1995) *The Pension Time Bomb in Europe*, London, Federal Trust.
- Galbraith, J. K. (1962) *The Affluent Society*, Harmondsworth, Penguin.
- Galbraith, J. K. (1993) *The Culture of Contentment*, London, Penguin.
- Greve, Bent (1994) The hidden welfare state: tax expenditure and social policy, *Scandinavian Journal of Social Welfare*, vol. 3, no. 4, pp. 203–211.
- GVG (1997) *Pensions in the European Union – Adapting to Economic and Social Changes*, Munster, GVG.
- Howard, Christopher (1993) The Hidden Side of the American Welfare State, *Political Science Quarterly*, 108:3, pp. 403–437.
- Howard, Christopher (1994) Happy Returns, How the Working Poor got Tax Relief, *The American Prospect*, no. 17, Spring, pp. 46–53.
- Howard, Christopher (1995a) Protean Lure for the Working Poor: Party Competition and the Earned Income Tax Credit, *Studies in American Political Development*, Fall, pp. 404–436.
- Howard, Christopher (1995b) Testing the tools approach, tax expenditures versus direct expenditures, *Public Administration Review*, September/October, vol. 55, no. 5, pp. 439–447.
- Hughes, Gerry (1997) Pension Financing, the Substitution Effect and National Savings, in GVG 1997.
- IFA – International Fiscal Association (1995) *The Taxation of Employee Fringe Benefits*, The Hague, Kluwer.
- ILO – International Labour Office (1984) *Into the Twenty-First Century: The Development of Social Security*, Geneva, ILO.
- IR PSO – Inland Revenue Pension Schemes Office (1994) *Compliance Audits, the Findings so far...: Memorandum no 120*, Surrey, IR PSO, July.
- IR – Inland Revenue (1995) *Inland Revenue Statistics 1995*, London, HMSO.
- IR – Inland Revenue (1996) *Inland Revenue Statistics 1996*, London, HMSO.
- ISSA (1995) *Social Security Tomorrow: Permanence and Change*, International Social Security Association, Geneva.
- Kvist, Jon (1992) Taxation of Pensions in the EC: a National Overview, Deventer, Kluwer.
- Kvist, Jon (1997) Retrenchment or restructuring? The emergence of a multitiered welfare in Denmark, in Clasen ed., 1997.
- Kvist, Jon & Sinfield, Adrian (1996) *Comparing Tax Routes to Welfare in Denmark and the United Kingdom*, Copenhagen, Danish National Institute of Social Research.
- Kvist, Jon & Sinfield, Adrian (1997) Comparing Tax Welfare States, *Social Policy Review* 9, Margaret May, Edward Brundson and Gary Craig eds, London SPA.
- Lawson, Nigel (1992) *The view from No. 11*, London, Bantam.
- Lelièvre, Eva and Gauthier, Anne H. (1995) Woman's employment patterns in Europe: inequalities, discontinuities and policies, in Bruno Palier ed., *Comparing social welfare systems in Europe*, Paris, MIRE.
- McDaniel, P. R. & Surrey, S. S. (eds) (1985) *International Aspects of Tax Expenditures: a Comparative Study*, Deventer, Kluwer.
- Messere, K. C. (1993) *Tax Policy in OECD Countries – Choices and Conflicts*, Amsterdam, IBFD Publications BV.
- Miller, S. M. (1993) The Politics of Respects, *Social Policy*, Spring, pp. 44–51.
- Mills, C. Wright (1959) *The Power Elite*, New York, Galaxy.
- Minns, Richard (1997) The Control and Investment of Pension Funds, in GVG 1997.
- Myrdal, Gunnar (1969) *Objectivity in Social Research*, New York, Pantheon.

- OECD (1984) *Tax Expenditures: a Review of the Issues and Country Practices*, Paris, OECD.
- OECD (1990) *The Personal Income Tax Base: A Comparative Survey*, Paris, OECD.
- OECD (1992) *Private Pensions and Public Policy*, Paris, OECD.
- OECD (1994) *Taxation and Household Saving*, Paris, OECD.
- OECD (1996a) *Tax Expenditures: Recent Experiences*, Paris, OECD.
- OECD (1996b) *Revenue Statistics of OECD member countries, 1965–1995*, Paris, OECD.
- Office of Fair Trading (1997) *Inquiry into Pensions*, London, OFT.
- Pfaff, A. B. and Roloff, J. (1990) Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Gewinn oder Verlust für die neuen Bundesländer? *Frauenforschung*, 8 (4), pp. 29–44.
- RCIT – Royal Commission on the Income Tax (1920) *Report of the Royal Commission on the Income Tax*, Cmd 615, London, HMSO.
- Reynaud, Emmanuel (1995) Complementary schemes: company pensions in Germany and the United Kingdom, in Bruno Palier ed., *Comparing social welfare systems in Europe*, Paris, MIRE.
- Shirley, Ian and St. John, Susan (1997) Family Policy and the Decline of the Welfare State in New Zealand, paper presented to the International Social Sciences Institute colloquium on *Families and the State*, University of Edinburgh, May.
- Sinfield, Adrian (1993) Reverse Targeting and Upside-down Benefits – How Perverse Policies Perpetuate Poverty, in Adrian Sinfield ed., *Poverty, Inequality and Justice*, Edinburgh, New Waverley Press.
- Sinfield, Adrian (1997) The invisible unemployment benefit, *Working Brief*, issue 82, March, pp. 15–16.
- St. John, Susan and Ashton, Toni (1993) *Private Pensions in New Zealand: Can They Avert the Crisis?* Wellington, Institute of Policy Studies.
- Sterdyniak, Henri (1995) In defence of the quotient familial, in Bruno Palier ed., *Comparing social welfare systems in Europe*, Paris, MIRE.
- Surrey, Stanley (1973) *Pathways to Tax Reform: The Concept of Tax Expenditures*, Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- Surrey, Stanley & McDaniel, Paul (1985) *Tax Expenditures*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Titmuss, R. M. (1958) The Social Division of Welfare: Some Reflections on the Search for Equity, *Essays on the Welfare State*, London, Allen und Unwin.
- Treasury (1995) *Tax Ready Reckoner and Tax Reliefs*, London, HM Treasury.
- Valiente, Celia (1997) Gender, segmented labor markets, and equal employment policies, continental welfare states: the case of Spain, Karlsson, Jan Ch. and Holmer, Jan eds. *Work – Quo Vadis?*, Aldershot, Avebury.
- Waine, Barbara (1996) Security in Retirement: The Case of the Personal Pension. *Benefits*, 17, September/October, pp. 14–17.
- Weaver, R. Kent (1995) Social Insurance and the Welfare State in the U. S. A., in Richard Silburn ed., *Social Insurance: The Way Forward*, Nottingham, Benefits Research Unit.
- World Bank (1994) *Averting the Old Age Crisis: policies to protect the old and promote growth*, New York, Oxford University Press.