

## A SZEMÉLYI JÖVEDELEMADÓ-RENDSZER TÉRBELI VONATKOZÁSAI

KOVÁCS CSABA

A személyi jövedelemadó rendszerét azzal a feltételezéssel dolgozták ki 1987-ben, hogy ez az adófajta teljes egészében a költségvetés bevétele lesz. Az ennek megfelelően kimunkált törvénytervezet került az országgyűlési bizottságok elé. Az itt zajló viták során olyan „kompromisszum” született, amely azzal a feltétellel javasolta elfogadásra a tervezet erősen progresszív és ezért sokat bírált adótábláját, hogy a személyi jövedelemadó 1989-től kezdve az állampolgárok lakhelye szerint illetékes helyi tanács bevétele legyen. A pénzügyminiszter már ezt a javaslatot terjesztette a parlamenti ülés elé, amit a képviselők jóvá is hagytak.

Az eredeti tervezet kidolgozásakor nem kellett számolni azzal, hogy a helyi tanácsok adóbevétele miként fog alakulni. Kimunkálhattak ezért olyan adótáblázatot is, amely — a 12 ezer forintos adókedvezménnyel együtt — 1 millió állampolgárt mentesített a személyi jövedelemadó tényleges fizetési kötelezettsége alól. A központi költségvetés nézőpontjából közömbös volt, hogy a potenciális adózóknak ez a 20%-a hol lakik. A helyi tanácsokat megillető személyi jövedelemadó szempontjából azonban már lényeges volt az a reális lehetőség, hogy a tényleges adófizetési kötelezettség alól mentesítettek aránya egyes településcsoportokban elérheti a 30—40%-ot, egyes településekben pedig meghaladhatja az 50%-ot is. Ebből következően már az országgyűlési előcsatározások időszakában is gondolni kellett arra, hogy a helyi tanácsok egy adóalanyra és egy lakosra jutó személyi jövedelemadó bevételeinek nagysága számottevően különbözni fog egymástól, s hogy a helyi lakosság érdekeltsége is különböző intenzitású lesz az önkormányzati gazdálkodásban. Úgy tűnik, hogy az ilyen típusú egyenlőtlenségek várható kialakulása senkit sem iktatott.

A várható egyenlőtlenségek másik típusa abból adódott, hogy az alkalmazottak és a szövetkezeti tagok főmunkaviszonyból származó bérét kötelező jelleggel növelték annak érdekében, hogy az fedezetet teremtsen a személyi jövedelemadó kifizetésére. A bérnövelés vállalati és szövetkezeti forrását általában a megszüntetett vagy mérsékelt adók jelentették. A költségvetési intézmények dolgozói esetében közvetlenül a központi költségvetés biztosította a bérek bruttósításához szükséges pénzt. A bérek bruttósítása tehát végső soron a központi költségvetéssel kapcsolatos és részben a helyi tanácsoknak átengedett pénzeszközök újraelosztását jelentette. Az adótábla progresszivitása következtében a bérek bruttósítására fordított pénzösszeg aránya annál nagyobb volt, minél magasabb volt a főmunkaviszonyból származó bérek vállalati, szövetkezeti, költségvetési intézményi, egyszóval munkahelyi átlaga.

Akik megegyeztek abban, hogy a személyi jövedelemadó a helyi tanácsok bevétele lesz, azoknak azt is tudniuk kellett, hogy a bérek bruttósítására központilag biztosított pénzeszközökből azok a helyi tanácsok fognak nagyobb arányban részesedni személyi jövedelemadó formájában egy lakosra számítva, amelyek olyan településekben tevékenykednek, ahol átlagosan magasabb keresetű alkalmazottak és aktív szövetkezeti tagok laknak nagyobb arányban. Azt

is tudniuk kellett, hogy az ilyen települések tanácsai akkor juthatnak viszonylag több személyi jövedelemadó-bevételhez, ha fokozzák az adózás progresszivitását. Logikailag is nyilvánvaló volt, hogy az ilyen egyenlőtlenségek kialakulása csak akkor akadályozható meg, ha az adózás vagy lineáris, vagy az egyes magánszemélyekre kivetett és a központi költségvetést illető progresszív adót újraelosztják a helyi tanácsok között a helyben lakó aktív keresők bruttó jövedelme arányában, vagy olyan fejkvóták szerint, amelyek előnyben részesítik az alacsonyabb jövedelmi színvonalú településeket.

A fentiek lényegi tudásából még nem következett, hogy a kompromisszum megkötői és megszavazói konkrétan is tudták, hogy a központi költségvetés szempontjai szerint kidolgozott adótábla elfogadható-e a helyi tanácsokat megillető személyi jövedelemadó nézőpontjából, vagy az is módosításra szorul. Nyugodtan állíthatom, hogy ezt nem tudták, mert nem végeztek el az ehhez szükséges számításokat. Feltételezhetném, hogy e számítások elvégzéséhez nem állt rendelkezésre sem a szükséges idő, sem a megfelelő statisztikai adatbázis. Ez a feltételezés azonban csak akkor lenne indokolt, ha ezeket a számításokat az adótábla későbbi módosításai során már elvégezték volna. Erre azonban mind a mai napig nem került sor, noha már 1989 szeptembere, októbere óta konkrét ismereteink vannak arról, hogy a személyi jövedelemadó 1988. évi rendszere erőteljesen differenciálja a helyi tanácsokat megillető személyi jövedelemadó egy lakosra jutó településenkénti nagyságát.

Az illetékesek valami miatt húzódoznak a személyi jövedelemadó lényeges térbeli összefüggéseinek számbavételétől. Csak a volt Tervgazdasági Intézet területi osztályán készültek ilyen szándékú számítások és tanulmányok, de nem az adórendszer módosítása, hanem a már adott rendszer területi hatásainak mérlegelése céljából<sup>1</sup>.

### *Változatok az 1988. évi személyi jövedelemadó rendszerére*

A személyi jövedelemadó 1987-ben kidolgozott rendszere csak egyike volt a lehetséges változatoknak. Kimunkálói bizonyára gondoltak más lehetőségekre is, de ezeket elvi vagy gyakorlati okok miatt elvetették. Adva volt egy kevésbé progresszív adótábla kialakításának a lehetősége is. Azzal összefüggésben, hogy a személyi jövedelemadó esetleg tanácsi bevétel lesz, komolyan számításba jöhetett egy lineáris személyi jövedelemadó is. A lineáris adózás pusztán lehetőségével már azért is célszerű lett volna számolni, mert a különböző progresszivitású adótáblák relatív eltéréseit a megfelelő nagyságú lineáris adóhoz viszonyítva is meg lehetett volna határozni.

Adózási változatok képzésére rendelkezésemre álltak az adóalanyok számára, a bruttó jövedelmük nagyságára és az adótábla szerint számított adójukra vonatkozó 1988. évi település-soros, és településenként az éves bruttó jövedelem öt nagyságcsoportja (sávja) szerint tagolt adatok. Az általam terjedelmileg nem módosítható sávok a következők voltak: az évi 48 ezer Ft/fő alatti, a 48 ezer — 120 ezer, a 120 ezer — 240 ezer és a 240 ezer — 360 ezer Ft/fő közötti, valamint a 360 ezer Ft/fő feletti. Az adóalanyok, a bruttó jövedelmek és a személyi jövedelemadó országos összegének ezen sávok szerinti megoszlását, valamint a jövedelem és az adó egy adóalanyra jutó nagyságát az *1. táblázat* jelzi. A rendszer igen erőteljes progresszivitását az mutatja, hogy az adóalanyok 70%-a csak 18%-át adta az adótábla szerint meghatározott adónak,

ezzel szemben az adóalanyok 4,6%-ára jutott a levonás nélküli adó összegének 36%-a. Nagy eltérések voltak a bruttó jövedelemből és az adóból való részesedés tekintetében is. Ebből következően reális lehetőség volt egy kevésbé progresszív jövedelemadózás bevezetésének is.

I. TÁBLÁZAT

*Az 1988. évi személyi jövedelemadó\**

A bruttó jövedelem sávjai ezer Ft	Az adóalanyok		A bruttó jövedelem		Az adó	
	száma ezer fő	számának megoszlása %	egy adó- alanyra Ft/fő/év	összegének megoszlása %	egy adó- alanyra Ft/fő/év	összegének megoszlása %
— 48	648,1	13,5	29332	3,7	0,0	0,0
48—120	2731,4	57,0	82888	44,3	4603	18,1
120—240	1193,2	24,9	158442	36,9	26526	45,7
240—360	158,5	3,3	284134	8,8	80138	18,3
360 felett	62,8	1,3	517,715	6,3	197538	17,9
Ország	4794,0	100,0	106799	100,0	14460	100,0

\*Forrás: A Pénzügyi Számítástechnikai Intézet (PSZTI) településsoros adatai

Példaként egy olyan sávotáblát dolgoztam ki, amely az előbbieknél megfelelő sávokban 8, 15, 23, 33 és 43%-kal adóztatja a bruttó jövedelmeknek a sáv alsó határa feletti részét, s országosan minden kedvezmény nélkül 69,3 milliárd Ft-os adótömeget biztosít (2. táblázat). Ilyen adókulcsok mellett a két alsó jövedelmi sávba tartozó adózók részesedése az összes fizetendő adóból több, mint a kétszerese az 1988. évi tényleges részesedési aránynak, a két felső sávba tartozó adózóké pedig csak a 60—64%-a.

2. TÁBLÁZAT

*Mérsékelt progresszív adó*

A bruttósított jövedelem sávjai ezer Ft	Az adóalanyok		A bruttó jövedelem		Az adó	
	száma ezer fő	számának megoszlása %	egy adó- alanyra Ft/fő/év	összegének megoszlása %	egy adó- alanyra Ft/fő/év	összegének megoszlása %
— 52,2	648,1	13,5	31883	4,0	2551	2,4
52,2—123,0	2731,4	57,0	87803	46,9	9518	37,5
123,0—214,0	1193,2	24,9	153799	35,8	21888	37,7
214,0—307,9	158,5	3,3	252392	7,8	48395	11,1
307,9 felett	62,8	1,3	446246	5,5	126066	11,4
Ország	4794,0	100,0	106803	100,0	14469	100,0

E változatban az alsó két sávnak megfelelő béreket és fizetéseket az 1988. évinél magasabb arányban kellett volna bruttósítani, a többi sávban pedig alacsonyabb arányban. (Ez a magyarázata a sávhatárok módosulásának.) Lehetséges, hogy ez az összefüggés is befolyásolta a pénzügyi szakembereket abban, hogy a progresszívebb változat mellett döntöttek. Az viszont tény,

hogy az ipar egyes képviselői a saját iparági vagy vállalati érdekeikből kiindulva azt javasolták a parlamentben, hogy a nulla adókulcsos sáv felső határát emeljék fel 70 ezer Ft-ra, s a 48–120 ezer Ft-os sávon belül ne differenciálják az adókulcsot<sup>2</sup>.

Az adókötelesnek tekintett jövedelmek egy adóalanyra és egy lakosra jutó területi és településcsoportokkénti különbözősége következtében, a személyi jövedelemadózás bármilyen progresszív kulcsos rendszerre szükségképpen azzal a következménnyel jár, hogy az egy adóalanyra, az átlagos jövedelemre és az egy lakosra jutó adó térbeli differenciáltsága fokozódik az adóköteles jövedelmek területi és településcsoportonkénti átlagainak eltéréseihez képest, és e jövedelmek bármekkora százalékában meghatározott lineáris adójához viszonyítva. Ennek mértékeit jelzik a 3.–6. táblázatok.

Ha a progresszív adónak a lineáris adóhoz viszonyított pozitív előjelű eltérését adótöbbletnek, a negatív előjelű eltéréseit pedig elmaradt adónak tekintjük, akkor a jelzett táblázatok főbb mondanivalóit a következőkben foglalhatjuk össze:

1. A progresszív adórendszer élesen szembeállítja Budapestet a vidék egészével. A vidék elmaradt adója ugyanannyi milliárd forint (7, illetve 3), mint amennyi Budapest adótöbblete.
2. A megyék közül egyedül Komárom megyének van 100 millió Ft körüli adótöbblete. Szabolcs-Szatmár elmaradt adója az 1988. évi tényleges rendszer mellett 1 milliárd Ft, a mérsékelt progresszív változatban 400 millió Ft.

3. TÁBLÁZAT

*Személyi jövedelemadó-változatok I.*

Az adóalanyok száma	Egy adóalanyra jutó				Az adókülönbség összege a lineáris adóhoz képest		
	bruttó jövedelem	adó	lineáris adó	mérsékelt progresszív adó	1988. évi tényleges	mérsékelt progresszív	
							1988. évi tényleges
ezerben			e Ft/fő/év			millió Ft	
Budapest	947,1	140,4	25,7	18,0	21,1	7319	2912
Komárom	153,5	112,4	16,2	15,1	15,5	169	72
Pest	443,1	108,9	14,7	14,8	14,7	-36	-35
Fejér	202,1	107,1	14,1	14,6	14,2	-103	-68
Veszprém	187,0*	104,0	13,4	14,2	13,7	-137	-87
Baranya	198,3	102,9	13,5	14,0	13,9	-95	-14
Győr-Sopron	207,1	101,1	12,1	13,9	13,2	-382	-158
Csongrád	195,6	99,0	11,7	13,7	13,2	-385	-95
Nógrád	111,8	98,1	11,5	13,6	12,7	-237	-102
B.-A.-Zemplén	357,8	98,0	11,8	13,5	12,8	-597	-256
Tolna	118,5	97,8	11,6	13,5	12,7	-220	-95
Heves	159,6	97,0	11,0	13,5	12,4	-403	-168
Zala	142,8	95,4	10,6	13,3	12,2	-387	-156
Hajdú-Bihar	246,0	94,0	10,5	13,1	12,0	-636	-261
Szolnok	201,2	93,7	10,2	13,1	12,0	-588	-225
Vas	134,8	93,1	9,5	13,1	11,7	-483	-183
Békés	186,2	93,0	9,9	13,0	11,9	-575	-212
Somogy	152,1	92,9	9,8	13,0	11,9	-481	-174
Bács-Kiskun	244,9	92,6	9,8	13,0	11,7	-770	-308
Szabolcs-Szatmár	247,6	84,3	7,8	12,0	10,4	-1028	-396
Ország	4837,1*	106,8	14,5	14,5	14,4	-55	-11
Ebből:							
Vidéki városok	2088,3	106,0	14,0	14,4	14,2	-833	-445
Községek	1758,4	89,7	9,0	12,6	10,8	-6453	-3162

\*Becsült érték

3. A 165 vidéki város közül csak 35-nek van adótöbblete: az erősen progresszív változatban 1,6 milliárd Ft, a mérsékelten progresszív változatban 0,6 milliárd Ft. A többi város elmaradt adója 2,5, illetve 1,0 milliárd Ft.
4. A községek elmaradt adója 6,5, ill. 3,2 milliárd Ft. A legalacsonyabb jövedelmi színvonalú községek progresszív adója csak egyharmada az adóköteles jövedelem országos átlagban vett 13,5%-os adóterhének, illetve a feltételezett lineáris adónak.
5. A progresszív adórendszer az aprófalvak, a kis- és közepes lélekszámú községek tanácsait, illetve önkormányzatait magasabb arányban fosztja meg a személyi jövedelemadó bevételeinek lehetőségétől, mint a nagyobb lélekszámú településeket.

Ha úgy vezették volna be a személyi jövedelemadó rendszerét, hogy az adót a nettó jövedelemből kell fizetni, akkor a helyi polgárok zsebéből annyi pénzt vettek volna ki, amennyi adótöbblet lett volna a megfelelő helyi tanácsnak, illetve önkormányzatnak, az elmaradt adónak megfelelő pénzösszeg pedig a helyi polgárok személyes rendelkezésére állt volna. Egy ilyen rendszer bevezetése jelentősen mérsékelte volna a személyes rendelkezésű jövedelmek térbeli differenciáltságát, erősítve a korábbi és az egyéb egyenlősítő tényezőket és tendenciákat.

Más a helyzet akkor, ha az SZJA bevezetésekor az adó összegével növelik a béreket és fizetéseket, és a növekményt az elengedett adókból és más központi forrásokból fedezik. Ebben az esetben a néhány helyi tanács, illetve önkormányzat adótöbblete az adórendszerből származó költségvetési ajándék, függetlenül attól, hogy más formában (pl. támogatások megvonása) semmissé teszik ezt az ajándékot. Ugyanilyen szempontból a helyi tanácsok, illetve önkormányzatok elmaradt adója rejtett elvonás, amit csak mennyiségileg ellensúlyozhat az adókiegészítésnek vagy bárminek nevezett központi költségvetési juttatás.

4. TÁBLÁZAT

*Személyi jövedelemadó-változatok II.  
Vidéki városok*

Városok az egy főre jutó bruttó jövedelem nagyságcsoportjai szerint	A városok száma (1990. I. 1.)	Az adóalanyok száma	Egy adóalanyra jutó				Az adókülönbség összege a lineáris adóhoz képest	
			bruttó jövedelem	adó	lineáris adó	mérsékelten progresszív adó	1988. évi tényleges	mérsékelten progresszív
e Ft/fő/év		ezer fő		e Ft/fő/év			millió Ft	
—89,9	38	200,9	86,5	8,1	12,3	10,6	-847,2	-330,5
90,0—99,9	55	409,1	95,1	10,3	13,3	12,1	-1203,8	-491,3
100,0—109,9	37	674,4	105,9	13,8	14,4	14,1	-450,7	-220,6
110,0—119,9*	25	677,2	114,5	16,8	15,3	15,8	1010,4	365,1
120—**	10	126,7	126,7	21,3	16,5	18,3	608,8	232,0
Együtt	165	2088,3	106,0	14,0	14,4	14,2	-882,5	-445,3

\*Ebbe a kategóriába tartozó városok az egy adóalanyra jutó jövedelem növekvő sorrendjében: Békéscsaba, Zirc, Siófok, Miskolc, Szeged, Tata, Esztergom, Gárdonyi, Ráckeve, Vác, Kazincbarcika, Érd, Mór, Nyergesújfalú, Szekszárd, Pécs, Tapolca, Győr, Szolnok, Veszprém, Balatonalmádi, Gödöllő, Tatabánya, Székesfehérvár, Dorog.

\*\*Dunaújváros, Dunakeszi, Szentendre, Komló, Szigetszentmiklós, Budaörs, Paks, Oroszlány, Leninváros, Százhalombatta.

5. TÁBLÁZAT

*Személyi jövedelemadó-változatok III.  
Szabolcs-Szatmár megye*

Település- kategóriák	A telepü- lések száma	Az adó- alanyok száma  fő	Egy adóalanyra jutó				Az adókülönbség összege a lineáris adóhoz képest			
			bruttó jövedelem	adó	lineáris adó	mérsékelt progresszív adó	1988. évi tényleges	1988. évi becsült	1988. évi tényleges	mérsékelt progresszív
Az egy adó- alanyra jutó bruttó jöv. e Ft/fő/év										
—60	13	2653	55,5	2,5	8,3	6,1	-15	-6		
60—70	55	20818	67,3	4,1	9,9	7,7	-120	-46		
70—80	87	89265	75,7	5,4	11,0	8,9	-502	-191		
80—90	65	50103	82,4	7,0	11,8	9,9	-242	-94		
90—100	4	29958	92,6	9,6	13,0	11,7	-102	-38		
100—110	2	54762	103,5	13,3	14,1	13,8	-48	-20		
Az állandó né- pesség száma ezer fő										
—0,5	27	3006	65,8	3,9	9,7	7,4	-17	-7		
0,5—1	58	16609	69,9	4,7	10,2	8,1	-92	-36		
1—2	63	34929	74,9	5,3	10,9	8,8	-195	-75		
2—3	37	35361	75,6	5,4	11,0	8,9	-196	-75		
3—5	23	33693	77,5	5,8	11,2	9,2	-183	-70		
5—10	12	36098	82,6	7,1	11,8	10,0	-171	-66		
10—15	3	17748	87,8	8,5	12,4	10,8	-69	-28		
15—20	2	17722	93,2	9,6	13,1	11,9	-61	-21		
100—120	1	52393	103,5	13,3	14,1	13,8	-43	-18		
Megye	226	247557	84,3	7,8	12,0	10,1	-1028	-396		

A központi állam szempontjából közömbösnek látszik a bevezetett adórendszernek ez a sajátossága, hiszen az adótöbbletet teljesen el is vonhatja, az elmaradt adót pedig teljesen pótolhatja. A helyi tanácsok, illetve az önkormányzatok nézőpontjából azonban nem érdektelen az, hogy a személyi jövedelemadó rendszere tekintetében mekkora a valóságosan és a csak látszólagosan szabad mozgásteret. Nem mellékes az sem, hogy mekkora ez a fajta adótöbblet, s hogy mekkora ez a fajta elmaradt adó, adóelvonás vagy adóhiány.

Nem áll módomban megkülönböztetni a kötelezően bruttóított és a nem bruttóított jövedelmek mennyiségét és adóját, valamint azoknak a településenkénti számát, akiknek a bérét bruttóították, illetve azoknak a számát, jövedelmét és adóját, akik nem vagy nemcsak a főmunkaviszonyból származó jövedelmük után adóztak. Ezért becsülni sem tudtam, hogy Budapest és a 35 város adótöbbletéből mekkora az átcsoportosított központi pénzeszköz aránya. Akármekkora is azonban ez az arány, a személyi jövedelemadó rendszerének kidolgozásánál nem lett volna szabad eltekinteni újraelosztásának térbeli oldalától.

## *Mi lett volna, ha...?*

Tételezzük fel, hogy a személyi jövedelemadó rendszerének kidolgozása során a fentiekhez hasonló számításokat végeznek az illetékes pénzügyi és a terület- és a településfejlesztéssel foglalkozó szervek.

Az első kérdés az, hogy az elvégzett számítások befolyásolták volna-e a személyi jövedelemadó rendszerével kapcsolatos koncepciójukat. A másik kérdés az, hogy ugyanolyan kompromisszumot kötöttek volna-e az országgyűlésben, mint amilyenben a törvényjavaslat plenáris vitája előtt megállapodtak. Ezzel összefüggésben tételezzük fel azt is, hogy a számítási eredményeket is nyilvánosságra hozták volna.

1987 őszén minimális valószínűsége sem volt egy olyan személyi jövedelemadó-rendszer elfogadtatásának, amely szemmel láthatóan és egyértelműen hátrányos helyzetbe hozza a vidéket Budapesttel szemben, az alacsony jövedelmi színvonalú megyéket a viszonylag magas jövedelmű megyékkel szemben, valamint általában a községek és a vidéki városok nagyobb részét a vidéki városok kisebb és kevesebb lelket számláló részével szemben. A vidéki képviselők határozottan elutasították volna egy ilyen személyi jövedelemadó-rendszert, de a budapestiek sem támogatták volna.

Ezzel a teljesen reális lehetőséggel azoknak is számolnia kellett, akik teljes mértékben meg voltak győződve arról, hogy az adott gazdasági körülmények között legcélszerűbb az a változat, amely erősen progresszív adókulcsokat alkalmaz és az adót teljes egészében a központi költségvetés bevételeivé teszi. Egy ilyen változat elfogadtatásának is megvolt a reális lehetősége, amennyiben előre meghatározottan úgy osztja el a befolyt adót, amely garantáltan mérsékli a főváros és a vidék, az elmaradottabb és a fejlettebb megyék, valamint a különböző településcsoportok közötti gazdasági és ellátottságbeni különbségeket. Ezt a változatot a területi tervezők és kutatók egy része is támogatta volna. Ezen túlmenően bizonyítani kellett volna e változat előnyeit a mérsékelt progresszív és a lineáris adóztatással szemben. Csak a gazdasági előnyök hangsúlyozása azonban nem lett volna elégséges e változat elfogadtatásához.

A személyi jövedelemadó bevezetése az adóreform szerves része volt, de nem volt pusztán a gazdasági reform kérdése. Összefüggésben volt az aktuális politikai reformmal is, a politikai túlcentralizáltság lazításával és a valóságos helyi önkormányzatok kifejlesztésének kérdésével is. Részben ez a szándék húzódott meg annak a kikényszerítése mögött, hogy a személyi jövedelemadó a helyi tanácsok bevétele legyen.

Elegendő egy-egy pillantást vetni a 4. és az 5. táblázatra annak belátásához, hogy egy erősen progresszív adókulcsos változat nem szolgálhatja a települési önkormányzatok valóságos és viszonylagos gazdasági önállóságának megalapozását, hogy ebből a célból a lineáris adóztatás a legmegfelelőbb. Az elvégzett számítások birtokában ezért fel sem merülhetett volna az a gondolat, hogy a helyi önkormányzatok bevételeivé tegyék az erősen progresszív adó tábla alapján megállapított és fizetendő személyi jövedelemadót, s hogy egy ilyen változat valóságos kompromisszum lehetne a centralizáltabb és a decentralizált állam és adóztatás hívei között.

A számítások eredményeiből egyértelműen az következik, hogy legalább három változatot kellett volna a bevezetendő adórendszerre kidolgozni. Egy lineárisan adóztató rendszert, egy mérsékelt és egy erőteljesen progresszív adó táblát alkalmazó rendszert. Ezek egymáshoz viszonyított előnyeit és hátrányait kellett volna alaposan megfontolni.

A progresszív kulcsos és szűk sávhatárokkal dolgozó személyi jövedelemadó-rendszernek az a fő előnye a lineáris személyi jövedelemadóval szemben, hogy az adóbevételek — a sávhatárok gyakoribb átlépése következtében — nagyobb arányban növekednek, mint a névleges jövedelmek. Normális körülmények között az így keletkezett adó többlet tágítja az adó tulajdonosának mozgásterét, inflációs körülmények között pedig automatikusan fékezi vagy megakadályozza az adó reálértékének csökkenését. Nem biztos azonban, hogy a központi költségvetést illető progresszív adó tömege nagyobb lesz, mint a települési önkormányzatokat megillető lineáris adó. Nem pusztán azért, mert a sávosan progresszív adó visszafoghatja a teljesítményeket, hanem azért is, mert a központi szervek számára tágabb a „láthatatlan” jövedelmek köre és nagyobb a volumene, mint a helyi önkormányzatok számára. Az utóbbiak különösebb beavatkozás nélkül is nagyobb arányban képesek ténylegesen megadóztatni az általában láthatatlannak minősített jövedelmeket, feltéve, hogy az adóbevallásokat hozzájuk nyújtják be. (Egy kisebb településben minden felnőtt tudja, hogy pl. a körzeti orvos elfogad-e hálapénzt vagy sem, s ha elfogad, akkor mekkora ennek a szokás szerinti összege. Kicsi annak a valószínűsége, hogy ez az orvos nagyságrendileg kevesebb hálapénzt vall be, mint amennyit kap.) Hasonló a helyzet azokban a szakmákban, amelyekben köztudott a borraivaló szokásos nagysága. 1989-ben 12 ezer orvos átlagosan havi 1257 Ft hálapénzt vallott be, 7610 fodrász pedig havi 416 Ft borraivalót (*Adó*, 1989. júl. 15., 3. old.).

Az erősen progresszív adóztatás természetes velejárója a kedvezményezettek nagy aránya, amit a lineáris adóztatás teljesen megszüntethet, s amit a helyi önkormányzatokat illető jövedelemadó esetében természetesen a minimálisra kell csökkenteni. Nem valóságos helyi önkormányzat ugyanis az, amelyben a jogilag az önkormányzathoz tartozó jövedelemtulajdonosok nagy része nem adózik a helyi irányító, vezető szerveknek.

Ha 1987-ben kidolgoztak volna egy olyan változatot is, amely lineárisan adóztat és az adó teljes egészében a települési önkormányzatot illeti, akkor ennél a változatnál lényegileg vagy gyakorlatilag kizárhatták volna az adómentességet és a különféle kedvezményeket, s az erősen progresszív változat kimunkálása során sem tervezték volna 1 millió adóalany mentesítését a tényleges adófizetési kötelezettség alól. Legfeljebb addig mentek volna el, hogy az adóalanyok egy része kedvezőbbnek tekintse a központi költségvetést illető progresszív adó bevezetését, mint a helyi önkormányzatot illető lineáris adó fizetését.

Tulajdonképpen csak egyetlen egy racionálisnak látszó gondolat és érv volt a tényleges adómentesség határának meghúzásánál: nem akarták adóztatni az 500 ezer Ft-nál kisebb bevételt biztosító mezőgazdasági kistermelést, mivel féltek ennek visszaesésétől. Ez a félelem felmerülhetett volna akkor is, ha az adó lineáris és a települési önkormányzatot illeti. Egy ilyen változatnál azonban a félelem nem lett volna elégséges ok a mezőgazdasági kistermelés adómentességének rendszerbe foglalásához. Legfeljebb a saját fogyasztásra történő termelést vonhatták volna ki az adófizetési kötelezettség alól. Senki sem bizonyította, hogy a mezőgazdasági kistermelők akkor is visszafogják a termelést, ha személyi jövedelemadót fizetnek utána a helyi önkormányzatoknak, bár senki sem lehetett biztos ennek az ellenkezőjében sem. A fő kérdés ebben a vonatkozásban is az volt, hogy a változatok kimunkálói akartak-e egy valóságos helyi önkormányzatot vagy sem, s a valóságos helyi önkormányzatok társadalmi haszna érdekében hajlandók voltak-e némi gazdasági rizikó vállalására.

Az 1988-ban bevezetett rendszer erőteljesen differenciálta a helyi tanácsokat illető személyi



jövedelemadót az adóalanyok bruttó jövedelméhez képest (6. táblázat). Ez a tény ellentéteket szülhet a közös tanácsú községek között. A közös önkormányzathoz való kiválásra ösztönözhető olyan településeket, amelyek a jövedelem színvonalukhoz képest több adóbevételre tettek szert. A jelenben ugyanez akadályozhatja az önálló települési önkormányzatok egymással való társulását. Ezek az ellentmondások az alacsony jövedelmi színvonalú települések csoportjaiban jelentenek nagyobb veszélyt.

6. TÁBLÁZAT

*A jövedelmek és az adók súlyozatlan átlaga és relatív szórása*

	Vidéki városok		Szabolcs-Szatmár megyei települések	
	Átlag eFt/fő	Szórás %	Átlag eFt/fő	Szórás %
Egy adóalanyra jutó				
1988. évi bruttó jövedelem	99,8	12,4	73,5	11,1
1988. évi SZIA	12,1	33,8	5,2	30,9
lineáris adó	13,7	9,5	10,7	9,8
mérsékelten progresszív adó	13,1	18,3	8,2	15,9

Az erőteljesen progresszív adó olyan esetekben is gondot okozhat, amikor az összetartozó önkormányzatok mindegyike jelentős arányú és tömegű nemzeti ajándékot kap adótöbblet formájában. Mindegyik görcsösen ragaszkodhat a véletlenszerűen kapott teljes adómenyiséghez, noha az adótöbbleten közvetlenül osztozkodhatnának vagy közös célok megvalósítására használhatnák fel azt. Ilyen helyzetet teremtett az 1988. évi rendszer a budapesti kerületek vonatkozásában (7. táblázat).

A fenti érvek is elsősorban a lineáris adóztatás mellett szólnak, de a mérsékelten progresszív adóztatást is előnyösebbnek tüntetik fel az erőteljesen progresszív adóval szemben. Messzemenően több gazdasági és társadalmi haszon származhat az önkormányzatok társulásait előmozdító adórendszerből, mint amennyit az ezzel ellentétes irányban ható adórendszer más relációkban hozhat.

Ha a települési önkormányzatok személyi jövedelemadójának arányai lényegében megfelelnek polgáraik lineárisan bruttóított jövedelme és a nettó jövedelme arányainak, akkor az önkormányzatokra lehet bízni az olyan feladatok megoldását, amelyek céljából egy-egy település lakói egyéni érdekeik közös volta következtében ezidáig is társultak, s nincs szükség az adó egyenlőtlenségeit elsimító központi beavatkozásokra.

Ezzel szemben az 1987-ben elfogadott, az 1988. évi jövedelmekre vonatkozó, és a helyi tanácsai költségvetések bevételei között 1990-ben megjelenő személyi jövedelemadót a települések túlnyomó részénél azonnal ki kellett egészíteni egy minimálisnak tartott (állandó lakosokként évi 4000 Ft) szintre, s egyedileg kellett kezelni a többi település költségvetési problémáit abban az esetben, ha nyilvánvaló volt, hogy azok a személyi jövedelemadó rendszerével kapcsolatosak. A túlzottan progresszív adóztatás ilyenképpen nem zárta ki sem az újabb központi szabályozás szükségességét, sem kézivezérlés jellegű beavatkozását. Senki sem akart ilyen adórendszert csinálni, bár felkészültek arra, hogy a tényleges személyi jövedelemadó 3–4%-osnál nagyobb eltérést is okozhat a tanácsai költségvetés bevételi oldalán.

7. TÁBLÁZAT  
Személyi jövedelemadó-változatok IV.  
Budapest

Kerület	Adóalanyok száma	Egy adóalanyra jutó				Adótöbblet a lineáris adóhoz képest	
		bruttó jövedelem	adó	lineáris adó	mérsékelten progresszív adó	1988. évi tényleges	mérsékelten progresszív
		1988. évi tényleges	1988. évi becsült			millió Ft	
e fő	ezer Ft/fő/év						
I.	17,8	164,3	35,2	20,3	26,8	266,8	116,7
II.	50,4	176,4	41,0	21,2	29,7	995,2	425,8
III.	69,2	140,0	25,7	17,9	20,9	539,6	207,9
IV.	48,2	128,8	21,1	16,9	18,3	202,2	70,0
V.	21,9	149,3	29,0	18,9	23,0	221,8	90,9
VI.	28,0	135,0	23,6	17,4	20,0	172,1	70,1
VII.	35,7	130,7	22,1	17,0	19,2	182,8	79,3
VIII.	40,6	127,4	20,8	16,7	18,3	164,8	65,4
IX.	35,5	132,4	22,4	17,2	19,3	183,4	74,7
X.	44,3	129,6	21,3	17,0	18,6	193,4	71,1
XI.	82,6	156,4	31,8	19,5	24,5	1013,7	411,1
XII.	37,2	175,9	40,6	21,2	29,6	720,9	313,2
XIII.	61,6	143,0	26,5	18,3	21,6	508,8	206,3
XIV.	66,6	142,5	26,2	18,2	21,2	527,3	200,1
XV.	47,3	128,8	21,0	16,9	18,4	196,9	70,2
XVI.	33,9	138,6	24,7	17,9	20,4	232,5	84,9
XVII.	35,5	128,1	20,9	16,8	18,2	141,7	49,4
XVIII.	46,0	128,0	20,9	16,9	18,4	184,7	66,1
XIX.	34,1	132,2	22,3	17,2	19,0	174,7	61,8
XX.	44,0	126,8	20,2	16,7	17,9	155,4	53,9
XXI.	42,3	130,5	21,6	17,1	18,6	192,6	64,1
XXII.	25,2	135,3	23,4	17,5	19,8	147,9	58,0
Együtt	947,1	140,4	25,7	18,0	21,1	7319,3	2911,6

A nullás adósáv túlzott szélessége arra kényszerítette a személyi jövedelemadó-rendszer kidolgozóit, hogy a ténylegesen megadóztatott jövedelmekre viszonylag magas adót vessenek ki. A felső jövedelemsávokban már 50—60%-os adókulcsot alkalmaztak. Az adóalanyok jövedelmi sávok közötti megoszlásából és a sávosan progresszív adókulcsokból eleve az következett, hogy amint a kormányzat rákényszerül a személyi jövedelemadó tömegének (az automatikus növekedésnél nagyobb arányú) növelésére, akkor kénytelen lesz a nullás sávot szűkíteni vagy megszüntetni, s a felette lévő néhány sávban az adó kulcsát megemlíni. Az a lehetőség is adva volt, hogy a kormányzatot rákényszerítik a túlzottan magasnak ítélt adókulcsok leszállítására. Mind a két lehetőség reális volt az adott és a várható körülmények között. Ez a tény azt is jelentette, hogy az adókulcsok változtatásával az alacsonyabb jövedelmű rétegek rovására módosíthatják a nettó jövedelem arányait anélkül, hogy nyílt bérreformot csinálnának a köztudottan alulfizetett kvalifikált és komoly felelősséget igénylő tevékenységeket végzők javára. A túlzottan progresszív adóztatás egyébként is gátja volt az adóreform és a bérreform együttes kezelésé-

jövedelemadót az adóalanyok bruttó jövedelméhez képest (6. táblázat). Ez a tény ellentéteket szülhet a közös tanácsú községek között. A közös önkormányzatból való kiválásra ösztönözhető olyan településeket, amelyek a jövedelem színvonalukhoz képest több adóbevételre tettek szert. A jelenben ugyanez akadályozhatja az önálló települési önkormányzatok egymással való társulását. Ezek az ellentmondások az alacsony jövedelmi színvonalú települések csoportjaiban jelentenek nagyobb veszélyt.

6. TÁBLÁZAT

*A jövedelmek és az adók súlyozatlan átlaga és relatív szórása*

	Vidéki városok		Szabolcs-Szatmár megyei települések	
	Átlag eFt/fő	Szórás %	Átlag eFt/fő	Szórás %
Egy adóalanyra jutó				
1988. évi bruttó jövedelem	99,8	12,4	73,5	11,1
1988. évi SZJA	12,1	33,8	5,2	30,3
lineáris adó	13,7	9,5	10,7	9,8
mérsékelten progresszív adó	13,1	18,3	8,2	15,9

Az erőteljesen progresszív adó olyan esetekben is gondot okozhat, amikor az összetartozó önkormányzatok mindegyike jelentős arányú és tömegű nemzeti ajándékot kap adóötöbbslet formájában. Mindegyik görcsösen ragaszkodhat a véletlenszerűen kapott teljes adómenyiséghez, noha az adóötöbbsleten közvetlenül osztozkodhatnának vagy közös célok megvalósítására használhatnák fel azt. Ilyen helyzetet teremtett az 1988. évi rendszer a budapesti kerületek vonatkozásában (7. táblázat).

A fenti érvek is elsősorban a lineáris adóztatás mellett szólnak, de a mérsékelten progresszív adóztatást is előnyösebbnek tüntetik fel az erőteljesen progresszív adóval szemben. Messzemenően több gazdasági és társadalmi haszon származhat az önkormányzatok társulásait előmozdító adórendszerből, mint amennyit az ezzel ellentétes irányban ható adórendszer más relációkban hozhat.

Ha a települési önkormányzatok személyi jövedelemadójának arányai lényegében megfelelnek polgáraik lineárisan bruttóított jövedelme és a nettó jövedelme arányainak, akkor az önkormányzatokra lehet bízni az olyan feladatok megoldását, amelyek céljából egy-egy település lakói egyéni érdekeik közös volta következtében ezidáig is társultak, s nincs szükség az egyenlőtlenségeit elsimító központi beavatkozásokra.

Ezzel szemben az 1987-ben elfogadott, az 1988. évi jövedelmekre vonatkozó, és a helyi tanácsai költségvetések bevételei között 1990-ben megjelenő személyi jövedelemadót a települések túlnyomó részénél azonnal ki kellett egészíteni egy minimálisnak tartott (állandó lakosokként évi 4000 Ft) szintre, s egyedileg kellett kezelni a többi település költségvetési problémáit abban az esetben, ha nyilvánvaló volt, hogy azok a személyi jövedelemadó rendszerével kapcsolatosak. A túlzottan progresszív adóztatás ilyenképpen nem zárta ki sem az újabb központi szabályozás szükségességét, sem kézivezérlés jellegű beavatkozását. Senki sem akart ilyen adórendszer csinálni, bár felkészültek arra, hogy a tényleges személyi jövedelemadó 3–4%-osnál nagyobb eltérést is okozhat a tanácsai költségvetés bevételi oldalán.

7. TÁBLÁZAT  
Személyi jövedelemadó-változatok IV.  
Budapest

Kerület	Adóalanyok száma	Egy adóalanyra jutó				Adó többlet a lineáris adóhoz képest	
		bruttó jövedelem	adó	lineáris adó	mérsékelt progresszív adó	1988. évi tényleges	mérsékelt progresszív
		1988. évi tényleges ezer Ft/fő/év	1988. évi tényleges ezer Ft/fő/év	1988. évi becsült ezer Ft/fő/év	1988. évi becsült ezer Ft/fő/év	1988. évi tényleges millió Ft	mérsékelt progresszív millió Ft
I.	17,8	164,3	35,2	20,3	26,8	266,8	116,7
II.	50,4	176,4	41,0	21,2	29,7	995,2	425,8
III.	69,2	140,0	25,7	17,9	20,9	539,6	207,9
IV.	48,2	128,8	21,1	16,9	18,3	202,2	70,0
V.	21,9	149,3	29,0	18,9	23,0	221,8	90,9
VI.	28,0	135,0	23,6	17,4	20,0	172,1	70,1
VII.	35,7	130,7	22,1	17,0	19,2	182,8	79,3
VIII.	40,6	127,4	20,8	16,7	18,3	164,8	65,4
IX.	35,5	132,4	22,4	17,2	19,3	183,4	74,7
X.	44,3	129,6	21,3	17,0	18,6	193,4	71,1
XI.	82,6	156,4	31,8	19,5	24,5	1013,7	411,1
XII.	37,2	175,9	40,6	21,2	29,6	720,9	313,2
XIII.	61,6	143,0	26,5	18,3	21,6	508,8	206,3
XIV.	66,6	142,5	26,2	18,2	21,2	527,3	200,1
XV.	47,3	128,8	21,0	16,9	18,4	196,9	70,2
XVI.	33,9	138,6	24,7	17,9	20,4	232,5	84,9
XVII.	35,5	128,1	20,9	16,8	18,2	141,7	49,4
XVIII.	46,0	128,0	20,9	16,9	18,4	184,7	66,1
XIX.	34,1	132,2	22,3	17,2	19,0	174,7	61,8
XX.	44,0	126,8	20,2	16,7	17,9	155,4	53,9
XXI.	42,3	130,5	21,6	17,1	18,6	192,6	64,1
XXII.	25,2	135,3	23,4	17,5	19,8	147,9	58,0
Együtt	947,1	140,4	25,7	18,0	21,1	7319,3	2911,6

A nullás adósáv túlzott szélessége arra kényszerítette a személyi jövedelemadó-rendszer kidolgozóit, hogy a ténylegesen megadóztatott jövedelmekre viszonylag magas adót vessenek ki. A felső jövedelemsávokban már 50–60%-os adókulcsot alkalmaztak. Az adóalanyok jövedelmi sávok közötti megoszlásából és a sávosan progresszív adókulcsokból eleve az következett, hogy amint a kormányzat rákényszerül a személyi jövedelemadó tömegének (az automatikus növekedésnél nagyobb arányú) növelésére, akkor kénytelen lesz a nullás sávot szűkíteni vagy megszüntetni, s a felette lévő néhány sávban az adó kulcsát megemelni. Az a lehetőség is adva volt, hogy a kormányzatot rákényszerítik a túlzottan magasnak ítélt adókulcsok leszállítására. Mind a két lehetőség reális volt az adott és a várható körülmények között. Ez a tény azt is jelentette, hogy az adókulcsok változtatásával az alacsonyabb jövedelmű rétegek rovására módosíthatják a nettó jövedelem arányait anélkül, hogy nyílt bérreformot csinálnának a köztudottan alulfizetett kvalifikált és komoly felelősséget igénylő tevékenységeket végzők javára. A túlzottan progresszív adóztatás egyébként is gátja volt az adóreform és a bérreform együttes kezelésé-

nek. Bonyolultabbá tette volna a feladat megoldását és olyan arányban növelte volna egyes rétegek bruttó jövedelmét, amely más rétegek tagjainak jelentős részében ellenérzéseket váltott volna ki annak ellenére, hogy a nettó jövedelmi arányok megváltoztatását indokoltnak ismerték volna el.

Ha 1987-ben kidolgoznak egy lineáris adóváltozatot is, akkor ezzel egy olyan alternatívát is megfontolnak és felmutatnak, amely maga semmilyen bonyodalmat nem okozhat a bérreformmal való összekapcsolásában, és a jövőben szabad kezet ad az adókulcs módosításához, differenciálásához.

A progresszív változatok több milliárd Ft-os budapesti és néhány vidéki városra korlátozódó adótöbblete felhívta volna a figyelmet arra, hogy térbeli szempontból is indokolt a bérek, az árak és az adók egyidejű rendezése.

A helyi önkormányzatokat megillető lineáris személyi jövedelemadó csak egy „hajszálnyi” választja el a helyi önkormányzat által meghatározott és beszedett lineáris személyi jövedelemadótól: egy olyan törvény, amely megszabja a lineáris adó országos középértékét (pl. a bruttó jövedelem 15 %-a), az ettől megengedett eltérés törvényes mértékét (pl.  $\pm 1,5$  százalékpont), s felhatalmazza a helyi önkormányzatokat arra, hogy inflációs körülmények között emelhessék az adókulcsot az adó reálértékének megőrzése érdekében. Ezzel összefüggésben a személyi jövedelemadó és a helyi adók kérdése is együttes átgondolást igényelt. Azt is megfontolás tárgyává lehetett és kellett volna tenni, hogy melyik adóváltozat bevezetése és üzemeltetése kerül kevesebb pénzbe, s melyik változat alkalmazásából tanulhatnak a legtöbbet az adózó és adóztató polgárok.

Ez utóbbiakból következően 4 változatot is kidolgozhattak volna az 1988. évi jövedelmek utáni személyi jövedelemadóra. Ebből kettő sávonként növekvő adókulcsokat alkalmazott volna, kettő pedig lineárisan adóztatott volna. A két progresszív kulcsú változat közül az egyik a ténylegesen kidolgozotthoz állt volna közelebb, a másik progresszivitása mérsékeltebb lett volna. A két lineáris változat közül az egyik teljesen a helyi önkormányzatok jogkörébe utalta volna az adókulcs konkrét nagyságának meghatározását, az adó kivetését és beszedését stb.

Ha a négy változat az országgyűlési képviselők elé kerül az itteniekhez hasonló számítási eredményekkel együtt, akkor valószínűleg sem a képviselők, sem a pénzügyi kormányzat emberei, sem a kormány tagjai nem mentek volna bele abba, amiben 1987-ben megegyeztek és amire törvényt hoztak.

### *Prolongált ellentmondások az 1989. évi SZJA elosztásában*

A „Mi lett volna, ha...?” kérdése nem korlátozható az SZJA 1988. évi bevezetése előtti időszakra. Még az 1991. évi személyi jövedelemadóra vonatkozó változatokat is olyan körülmények között készítették, hogy nem ismerték a személyi jövedelmek konkrét térbeni megoszlását, noha már a megfelelő 1988. és 1989. évi adatokat is felhasználhatták volna, ha a Pénzügyi Számítástechnikai Intézettől megkérik azokat. Ebből következően felvethető az a kérdés is, hogy az új pénzügyi kormányzat milyen javaslatot dolgozott volna ki a személyi jövedelemadó rendszerének módosítására és az új kormány milyen javaslatot terjesztett volna az országgyűlés elé abban az esetben, ha a fenti vagy hasonló számítási eredmények birtokában van, s milyen módo-

sításokat javasoltak, illetve fogadtak volna el az új országgyűlés pártjai és tagjai ilyen vagy részletesebb ismeretek birtokában.

1990. végén az országgyűlésnek a következő kérdéskörökben lehetett és kellett döntenie a személyi jövedelemadó rendszerével kapcsolatban:

a) Hogyan osszák el a helyi önkormányzatok között az 1989. évi személyi jövedelmek után ténylegesen befizetett és a helyi önkormányzatokat az 1991. évi költségvetési évben törvényesen megillető adót?

b) Hogyan szabályozzák az 1991. évi személyi jövedelmek utáni adózást?

Az első kérdéskörben a következő választási lehetőségek voltak:

— Továbbra is megkapják-e a települési önkormányzatok az állandó lakóik által két évvel korábban befizetett személyi jövedelemadó 100%-át vagy sem?

— Változtassanak-e a települési önkormányzatokat megillető adó vagy adórész önkormányzatok közötti elosztási arányain vagy sem?

A törvényjavaslat mind a két kérdésben nemleges álláspontra helyezkedett. A költségvetési törvény határozata a következő: „A települési önkormányzatot az állandó lakosság által 1989-re bevallott — az Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal által településenként kimutatott — személyi jövedelemadó 50%-a illeti meg. Azoknak az önkormányzatoknak, amelyeknél az 1989. január 1-jei állapot szerinti, egy állandó lakosra jutó személyi jövedelemadó bevétel nem éri el a 3200 Ft-ot, a bevételt e szintig kiegészítik. Ezen túlmenően azon városi önkormányzatoknak, amelyeknél az így számított összeg nem éri el az 5000 Ft-ot, a bevételt e szintig, de legfeljebb 25 millió forinttal, az állami költségvetés kiegészíti.”<sup>3</sup>

A törvényjavaslatot a következőkkel indokolták: „Az 1990. évi tapasztalatok alapján a személyi jövedelemadó szabályozása, miszerint a két évvel korábbi SZJA 100%-ban a lakóhely szerint illetékes tanács bevétele — nem felel meg az elvárásoknak, nem teremti meg a kapcsolatot a helyi jövedelmi háttér és a helyhatóság gazdasági ereje között. Ellenkezőleg, a foglalkoztatásban és a jövedelmekben meglévő különbségeket az adó felerősíti, esetenként eltorzítja a benne lévő — elsősorban a mezőgazdasági kistermelést ösztönző — kedvezmények révén. A nagyfokú differenciálódás, s az emiatt szükséges kiegészítő mechanizmus együttesen azt indokolják, hogy az önkormányzati bevételekben mérséklődjék ennek az adóbevételnek a jelentősége... Az 50%-os mértékű átengedés, és a másik 50% állami támogatássá való átalakítása mellett szól az, hogy az új normatív támogatási elemek forrásfedezetére csak így nyílik lehetőség.” (U.o. 71. old.)

Ha az 1988. és 1989. évi személyi jövedelemadó elosztásának területi vonatkozásait összevetjük, az alábbi összefüggésekre mutathatunk rá.

1988-ban az egy lakosra jutó adóköteles jövedelem megyei szintű súlyozott relatív szórása 20%-os volt, ezzel szemben az egy lakosra jutó személyi jövedelemadó relatív szórása elérte a 46%-ot. 1989-re az egy lakosra jutó jövedelmek megyei szintű relatív szórása 22%-ra emelkedett. Ezzel ellentétben az egy lakosra jutó személyi jövedelemadó relatív szórása 44%-ra esett vissza az adótábla progresszivitásának mérséklése és a nullás kulccsal adózók arányának csökkenése következtében. Ám az adó szórásának ez a mértéke még mindig túlzottan magas szintű volt, ami indokoltá tette a további mérséklésre irányuló törekvéseket.

Az 1991-re megváltozott „átengedési arány”, vagyis a helyben maradó személyi jövedelemadó 50%-ra való csökkentése azonban semmit sem változtat eme adónem relatív szórásán, tehát

nem mérsékli a túlzott progresszivitás okozta egyenlőtlenségeket. Ezt a törekvést csak az a 6980 millió forint szolgálja, amelyből községeknél 3200 Ft-ra, városoknál 5000 Ft-ra egészítik ki (ha a kiegészítés teljes összege nem haladja meg a 25 millió Ft-ot) azoknak az önkormányzatoknak az egy állandó lakosra jut SZJA bevételét, amelyeknél a polgáraik által befizetett 1989. évi személyi jövedelemadó 50%-ának egy lakosra jutó nagysága nem éri el a megfelelő határt.

A jelenleg alkalmazott elvek szerint mind a községi, mind a városi jogállású települések túlnyomó többsége adókiegészítésben részesül. 1991-ben a 2900 községből 2670 község kap állandó lakosonként 3200 Ft-ot, amely összegből átlagosan 2000 Ft-ot (62,5%-ot) tesz ki az állandó lakók által befizetett adó és 1200 Ft-ot (37,5%-ot) az adókiegészítés. Ugyanakkor az adópótlékban részesülő 139 város esetében átlagosan 81% az állandó népességük által kifizetett SZJA és 19% a kiegészítés.

Az adókiegészítésnek ez a módszere ellentmond a személyi jövedelemadózás természetének, vagyis annak, hogy az elosztás a jövedelmek meghatározott formái (pl. az összes adóköteles jövedelem, az adóalap vagy az adózott jövedelem) szerint történjék, nem elfedve, hanem vállalva és megőrizve az e szférákban létrejött különbségeket. (Ami nem jelenti azt, hogy más források nem szolgálhatnak a kompenzáció alapjául.) Az erősen progresszív személyi jövedelemadó települési önkormányzatok szerinti differenciálódását ugyanis csak azzal a módszerrel lehet lényegesen mérsékelni a személyi jövedelemadó természetének megfelelően, amely a befizetett adót teljes egészében a központi költségvetés bevételeként kezeli és a teljes bevétel meghatározott százalékát az állandó lakosságuk adóalapja alapján osztja el az önkormányzatok között. Ezzel a módszerrel a felére lehetett volna csökkenteni az önkormányzatokat megillető személyi jövedelemadó egy lakosra jutó nagyságának relatív szórását akkor is, ha a teljes országos bevétel 100%-át vagy 50%-át osztják el közöttük. Ez a módszer egyesíti a progresszív és a lineáris adóztatás előnyeit, s felfogható az önkormányzatok bevételéhez való normatív állami hozzájárulásként is. E formula szerint az 1989. évi országos adóalap szerinti norma 100 Ft adóalap után 16,1 Ft, ha az országos SZJA-bevétel 100%-a illeti meg az önkormányzatokat.

Nyilvánvaló, hogy mind az adókiegészítésben részesülő települések körének, mind az adókiegészítés részarányának mértéke az adótábla túlzott progresszivitását igazolja egyrészt, abból következik és azt kompenzálja másrészt. Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy mind a községek, mind a városok esetében túlzottan magasán van megállapítva az a határ, ahonnan az egy állandó lakosra jutó adóhoz kiegészítés jár. A jelenlegi arányok a parlamenti képviselőknek a pénzügyi kormányzat által beterjesztett indítványt módosító döntésének következményeképpen alakultak ki. Az eredeti javaslat értelmében ugyanis csupán 2500 Ft/lakos volt az a határ a községek vonatkozásában, amelyre az ennél alacsonyabb értékeket kiegészíteni szándékoztak. (A városok számára tett javaslatot a képviselők jóváhagyták.) E parlamenti döntés következtében azonban a nivelláló, rendszeridegen elem erősödött a személyi jövedelemadó rendszerében, ami ezáltal még ellentmondásosabbá vált, mint korábban volt.

A pénzügyi kormányzat eredeti álláspontja az volt, hogy a személyi jövedelemadó továbbra is teljes, 100%-os átengedésével erősödhet az önkormányzatok önfinanszírozó képessége. Az eredeti elképzeléseket a normatív állami hozzájárulás körének bővítése, az intézményhálózat zavartalanabb működtetése és a pénzeszközök felhasználási hely szerinti allokációjának javítása céljából adták fel. E változtatások mellett szövt látszólag az is, hogy a nagyarányú infláció követ-

8. TÁBLÁZAT

*Népesség, jövedelem- és adóeloszlás megyénként*

	Állandó népesség 1990. I. 1.	Adóköteles jövedelem	Adóalap	Adózott (nettó) jövedelem	SZJA	Az adóalap	Az adózott jövedelem
						arányában elosztott adó a progresszív adó százalékában	
						Ország = 100	
Budapest	18,6	26,4	27,2	24,9	35,5	77	70
Baranya	4,0	3,7	3,7	3,8	3,3	111	113
Bács-Kiskun	5,3	4,3	4,3	4,5	3,5	122	129
Békés	4,0	3,4	3,3	3,5	2,8	120	126
Borsod-Abaúj-Z.	7,6	6,7	6,6	6,8	5,8	113	117
Csongrád	4,2	3,9	3,9	4,0	3,5	112	114
Fejér	4,0	4,2	4,2	4,2	4,1	102	103
Győr-Moson-Sopron	4,1	4,1	4,1	4,2	3,7	111	114
Hajdú-Bihar	5,3	4,5	4,4	4,6	3,9	114	119
Heves	3,3	2,9	2,9	3,0	2,4	121	126
Komárom-Esztergom	3,0	3,3	3,2	3,3	3,2	101	101
Nógrád	2,2	2,0	2,0	2,1	1,7	119	123
Pest	9,1	9,3	9,3	9,3	9,2	101	101
Somogy	3,3	2,7	2,7	2,8	2,2	123	128
Szabolcs-Szatmár-Bereg	5,7	3,8	3,7	4,0	2,8	133	144
Jász-Nagykun-Szolnok	4,2	3,7	3,6	3,8	3,1	119	124
Tolna	2,5	2,2	2,1	2,2	1,8	118	123
Vas	2,6	2,5	2,4	2,5	1,9	126	134
Veszprém	3,7	3,8	3,7	3,8	3,5	108	111
Zala	3,0	2,7	2,6	2,8	2,2	119	121
Ország (ezer fő, millió Ft* ill. %)	10547	620485	558793	530499	89986	100	100

\*Forrás: Pénzügyi Számítástechnikai Intézet

9. TÁBLÁZAT

*Jövedelmek és adóeloszlás településtípusonként, 1989*

	Adóköteles jövedelem	Adóalap	Adózott (nettó) jövedelem	SZJA	Az adóalap	Az adózott jövedelem
					szerint elosztott adó a progresszív adó százalékában	
					Ország = 100	
Budapest	26,4	27,2	24,9	35,5	77	70
Megyeszékhelyek	19,8	19,9	19,6	20,7	96	95
Többi város	23,6	23,5	24,1	21,7	108	111
Önálló tanácsú nagyközség vagy község	14,2	13,9	14,7	11,0	126	134
Közös tanácsok székhelyközsége	10,0	9,7	10,4	7,2	134	144
Társközségek	6,0	5,8	6,3	3,8	151	166



keztében az 1989. évi SZJA 100%-os átengedése sem biztosíthatta volna az önfinanszírozás korábbi körét és mértékét.

Nem szükségszerű és nem elkerülhetetlen azonban a helyi önkormányzatokat megillető személyi jövedelemadó elosztásának jelenleg érvényben lévő szabályozása, amely szerint az önkormányzatok folyó költségvetési évi SZJA bevétele a két évvel korábbi jövedelmek után befizetett adó névleges értéke szerint alakul. Ennek következtében ugyanis az önkormányzatok reálértékben kevesebb adóbevételre tesznek szert, mint amekkora a polgáraik által befizetett adó két évvel korábbi reálértéke volt — 1989 és 1991 vonatkozásában legalábbis ez a helyzet. Technikailag nincs akadálya annak, hogy az önkormányzatok a folyó évi országos SZJA-ból részesedjenek a befizetett adóból vagy az adóalapból való részesedésük korábbi aránya szerint. (Pl. az első félévben a két évvel korábbi, a második félévben az egy évvel korábbi arányok alapján.)

Az 1991. évi előirányzat szerint a ténylegesen fizetendő progresszív személyi jövedelemadó közel 190%-a lesz az 1989. évi ténylegesen fizetett adónak. Ha a többlet felét az önkormányzatok kapták volna meg, akkor 45%-kal, országosan 40 milliárd forinttal lehetett volna növelni a helyi önkormányzatokat megillető 1989. évi személyi jövedelemadó tömegét. Így 130 milliárd forint lett volna a nekik átengedett SZJA összege, ami 2,9-szerese az 1989. évi összeg 50%-ának. Ezért egyáltalán nem meggyőző az az indoklás, hogy az önkormányzatok által finanszírozott intézmények zavartalan működésének érdekében kellett csökkenteni az önkormányzatokat megillető személyi jövedelemadó arányát és tömegét, a költségvetésükhöz való normatív állami támogatás körének és mennyiségének egyidejű kiszélesítése és növelése mellett.

A 10. és 11. táblázatok adataiból kiolvasható, hogy milyen alternatívák között lehetett volna választani a helyi önkormányzatok személyi jövedelemadó bevételei tekintetében, ha a döntéshozatali folyamatok alternatív javaslatok kidolgozását jelentette volna. Az 1989. évi tényleges SZJA 100 és 50%-os értékeinek az adóalap arányában elosztott adó 100 és 50%-os értékeivel való egybevetése ugyanazokat a szabályszerű eltéréseket jelzi, mint amelyeket az 1988. évi személyi jövedelemadó tényleges és lineáris változatainak összehasonlításánál már megállapíthattunk. Budapest adótöbblete 1989-ben is 7,5 milliárd forint volt az adóalap arányában kapott lineáris adóhoz képest, a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei önkormányzatok elmaradt adója 1 milliárd forint közelében maradt. Általában kis adótöbblete volt a megyeszékhelyeknek, a többi település csoport elmaradt adója pedig annál nagyobb arányú volt, minél alacsonyabb szinten helyezkedtek el a közigazgatási hierarchiában.

Ugyanezen táblázatok igazolják azt az összefüggést is, hogy a központosított, majd az adóalap arányában 100 vagy 50% erejéig redistribúció alá eső adó az adóalap arányában osztja el azokat a központi pénzeket, amelyeket 1988-ban a főmunkaviszonyból származó bérek bruttószítésére fordítottak. Ettől függetlenül is: az adóköteles jövedelem alacsonyabb szintjén elhelyezkedő települések „adóbevétele” így átlagosan olyan arányban haladna meg az 1989. évi tényleges adóbevételüket, hogy az gyakorlatilag is feleslegessé tenné olyan, a jövedelemadóztatás természetétől idegen eszközök alkalmazását, mint amilyen az adókiegészítés a jelenlegi rendszerben.

Csak a budapesti önkormányzatok és a lényegében a 4. táblázatnál felsorolt viszonylag magas jövedelmi színvonalú városi önkormányzatok érdekei voltak ellentétesek a személyi jövedelemadó centralizálásával és az adóalap arányában történő újraelosztásával. A pénzügyi, valamint a terület- és településfejlesztési kormányzat érdekei az adóalappal arányos újraelosztás mellett

10. TÁBLÁZAT

Változatok az 1989. évi SZJA-ra. I.

	Az 1989. évi ténylegesen fizetett adó*		Az 1989. évi adóalap 16,1 %-ának megfelelő adó		Az 1989. évi tényleges adó 145 %-a	Az 1989. évi adóalap arányában lebontott adó 145 %-a	Max/min
	100%	50%	100%	50%			
	millió forint						
Baranya	2986	1493	3302	1651	4330	4788	3,2
Bács-Kiskun	3141	1571	3841	1922	4554	5569	3,5
Békés	2494	1247	2993	1497	3616	4340	3,5
Borsod-Abaúj-Zemplén	5252	2626	5919	2960	7615	8583	3,3
Csongrád	3126	1563	3478	1739	4533	5043	3,2
Fejér	3663	1832	3744	1872	5311	5429	3,0
Győr-Sopron	3335	1668	3695	1848	4836	3358	3,2
Hajdú-Bihar	3479	1740	3974	1987	5045	5762	3,3
Heves	2151	1076	2595	1297	3119	3763	3,5
Komárom-Esztergom	2907	1454	2924	1462	4215	4240	2,9
Nógrád	1536	768	1823	912	2227	2643	3,4
Pest	8282	4141	8309	4155	12009	12048	2,9
Somogy	1966	983	2409	1210	2851	3493	3,6
Szabolcs-Szatmár-Bereg	2495	1248	3318	1659	3618	4811	3,9
Jász-Nagykun-Szolnok	2746	1373	3255	1628	3982	4720	3,4
Tolna	1618	809	1915	958	2346	2777	3,4
Vas	1707	854	2163	1082	2475	3136	3,7
Veszprém	3115	1558	3369	1685	4516	4885	3,1
Zala	1997	998	2375	1188	2896	3444	3,5
Budapest	31990	15995	24511	12256	46386	35541	3,8
Ország	89986	44997	89912	44968	130480	130393	2,9

\*Forrás: Pénzügyi Számítástechnikai Intézet

11. TÁBLÁZAT

Változatok az 1989. évi SZJA-ra. II.

	Az 1989. évi ténylegesen fizetett adó*		Az 1989. évi adóalap 16,1 %-ának megfelelő adó		Az 1989. évi tényleges adó 145 %-a	Az 1989. évi adóalap arányában lebontott adó 145 %-a	Max/min
	100%	50%	100%	50%			
	millió forint						
Budapest	31990	15995	24511	12256	46386	35541	3,8
Vidéki megyeszékhelyek	18621	9310	17879	8939	27000	25926	3,0
Többi vidéki város	19514	9757	21180	10590	28295	30712	3,1
Önálló tanácsú nagyközség vagy község	9910	4955	12485	6243	14370	18103	3,7
Közös tanácsok székhelyközségei	6507	3254	8739	4369	9435	12671	3,9
Társközségek	3444	1722	5192	2596	4994	7528	4,4
Ország	89986	44993	89986	44993	130480	130480	2,9

\*Forrás: Pénzügyi Számítástechnikai Intézet

szóltak, s ez felelt volna meg a parlamenti választások időszakában hirdetett pártprogramoknak is. Ezért nehéz elfogadható magyarázatot és mentséget találni arra, hogy az adóváltozatok kidolgozására hivatott vagy ebben érdekelt kormányzati szervek, valamint a pártok és más érdekképviseleti csoportok gazdasági szakértői miért hagyták figyelmen kívül egy ilyen, a nemzetközi gyakorlatban is bevált elosztási rendszer alkalmazási lehetőségét.

Az 50% erejéig elvont személyi jövedelemadót zömmel az állandó népesség és az óvodások, valamint az általános iskolai tanulók arányában osztották el újra az önkormányzati költségvetéshez való normatív állami hozzájárulás formájában. Az újraelosztás során ezért azok a települések jártak a legrosszabbul, amelyekben az országos átlag felett volt az egy állandó lakosra jutó tényleges adó nagysága, ezzel szemben az országos átlag alatt volt az óvodások és általános iskolások száma. A személyi jövedelemadó 50%-os elvonása és az önkormányzati költségvetéshez való normatív állami újraelosztás kereteiben való újraelosztása a budapesti önkormányzatokat érintette a legsúlyosabban: ebben az évben 16 milliárd forint SZJA bevételtől esnek el a szabályozás új rendszerének következtében. Vezetőik 20 milliárd forintos költségvetési hiányt emlegetnek, amit megfelelő tömegű helyi adóval, áremelésekkel, támogatásleépítésekkel stb. tudnának csak megszüntetni. Míg azonban a főváros adózó népességének túlnyomó többsége valószínűleg úgy viszonyul az adóval bruttósított béréből levont SZJA 50%-ának központi elvonásához, hogy azt nem „ő fizette” eredetileg sem, addig arra feltehetőleg nagyon érzékenyen reagálna, ha az 1989. évi SZJA elvonása és az egyéb okok miatt létrejött 1991. évi költségvetési hiányt — hacsak részben is — az ő zsebéből kivett pénzzel kívánnák csökkenteni. Ezért a budapesti önkormányzatok a legérdekeltebbek az olyan adózási változatokban, amelyek nem a két évvel korábbi, hanem a folyó költségvetési év adóbevételeit osztanák el az önkormányzatok között, s ezt az érdeküket nyilvánosan is kifejezésre juttatták az önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos vitákban 1991 első hónapjaiban.

Az persze nyilvánvaló, hogy a központi költségvetés bevételei végesek. Ezért ha a költségvetés a folyó évi személyi jövedelemadó bevételből jelentős mértékben többet engedne át a helyi önkormányzatoknak, mint amennyit jelenleg átenged, akkor módosítani, mégpedig csökkenteni kellene az önkormányzatok költségvetéséhez való normatív állami hozzájárulás, és az egyéb célú állami támogatások mértékét. Egy ilyen változat azonban egyrésztől kevesebb lavírozási lehetőséget biztosítana a központi kormányzat számára a folyó évi személyi jövedelemadó bevételének két évvel azelőtti adóbevétel összegén felüli részét illetően, másrésztől nem igényelné, illetve nem tenné szükség címén lehetővé a részletes központi betekintést a helyi önkormányzatok ügyeibe. Talán ezeknek az összefüggéseknek sem volt kis szerepe abban, hogy a személyi jövedelemadó elosztásának 1990 végén elfogadott rendszere más alapelvekre épül.

## Jegyzetek

<sup>1</sup> A személyi jövedelemadó és a tanácsi gazdálkodás, *Tervgazdasági Közlemények*, 1988/3.

<sup>2</sup> *Pénzügyi Szemle*, 1987. 10—11—12. 788. és 807. o.

<sup>3</sup> *Magyar Közlöny*, 1991. január 1. 3. o.

## SOME REGIONAL ASPECTS OF PERSONAL INCOME TAX

### CSABA KOVÁCS

In Hungary in 1988, the highly progressive system of personal income tax was elaborated with the idea, that the whole amount of the tax payable would be the income of state budget. The representatives of the parliament accepted the draft with the condition, that the tax payable after personal incomes would be due to the local councils (governments) at the permanent place of residence of the tax payers. The great regional differences of incomes liable to taxation, the immense differences in the proportion of actual tax-payers by settlements, and the highly progressive tax all together resulted in unjustifiable differences among the amounts of taxes paid by the residents of certain local governments per one tax payer and per one permanent resident, and also among their amount as compared to the incomes and expenditures of local governments.

On the one hand, the author discusses and proves that with the introduction of a less progressive or linear tax system, these significant regional differences could have been avoided. On the other hand he argues, that through the redistribution of progressive income tax according to the basis of assessment or after-tax income of the settlements, the extent of the regional differences of personal income taxes due to the local councils or governments could have been decreased. The author also proves that the above methods of redistribution might substitute those which were applied by the financial authorities in order to decrease the spatial differences of income-tax revenues due to the local governments.

Transl. J. Mészáros