

1. A munkanélküli-ellátások feltételei és bőkezűsége

A munkanélküli-ellátások formái, feltételei és mértékei

1989. eleji létrejötte óta a munkanélküliek jövedelemtámogatási rendszere Magyarországon számos változáson ment keresztül. Újabb ellátási formákat vezettek be, más ellátási formát rövid idő után megszüntettek, és időközben többször, esetenként lényegesen módosítottak az egyes ellátási formákra vonatkozó szabályokon.

A munkanélküliek jövedelemtámogatására két alapvető ellátási forma szolgál: a munkanélküli-járadék és a tartós munkanélküliek jövedelem pótló támogatása, amelynek helyébe 2000-ben az aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélye lépett. E két alapvető ellátási formán kívül rövid ideig létezett még a pályakezdők munkanélküli-segélye; a nyugdíjkorhoz közel álló munkanélküliek pedig előbb előnydíjt, majd nyugdíj előtti munkanélküli-segélyt vehettek igénybe; 2003-tól a járadékkimerítők álláskeresést ösztönző juttatásban részesülhetnek. Először e támogatások jogosultsági feltételeinek és mértékének legfontosabb szabályait tekintjük át.

Munkanélküli-járadék

Az 1. táblázat összefoglalóan tájékoztat a munkanélküli-járadékra való jogosultság szabályainak 1989–1990 közötti változásairól. Az egyes szabályegységeket (járadékrendszereket) a táblázat első oszlopában bevezetésük időpontjával jelöltük.

A járadékjogosultság egyetlen szabálya, amelyik az idők folyamán nem vált szigorúbbá, sőt, két alkalommal is enyhült: a minimális jogosultság megszerzéséhez szükséges munkában töltött idő. 1989–1990-ben még a munkanélkülivé válást megelőző három éven belül legalább másfél évet kellett munkában tölteni, 1991-től viszont már csak négy év alatt egy évet, a 2000 óta érvényes szabályok szerint pedig 200 napot, vagyis bő félévet.¹

Lényegesen szűkült ugyanakkor a jogosultsági idő. 1989–1990-ben még minden munkanélküli két évig kaphatott járadékot,² 1991-től viszont már csak az, aki a megelőző négy évet végigdolgozta. Ekkor vezették be azt a szabályt, hogy minél rövidebb ideig dolgozott valaki a segélykérelmet megelőző négy évben, annál rövidebb időre szerez járadékjogosultságot. A minimummal és a maximummal együtt összesen 11 jogosultsági időtartamot különböztettek meg, ezen belül az egy év munkaviszonnyal megszerezhető minimális jogosultsági időt fél évben szabták

¹ 1997 és 1999 között is lehetett fél év – 180 nap – munkaviszony után járadékot szerezni, de csak a járadékot korábban már kimerített munkanélkülieknek.

² Eredetileg 1989-ben csak egy év volt a jogosultsági idő, de 1990-ben két évre bővítették, a már járadékban részesülőkre is kiterjedő hatállyal.

1. táblázat
A járadékjogosultság legfontosabb szabályai a különböző járadékrendszerekben

Év	Előírt munkában töltött idő	A jogosultság időtartama		Az önként kilépők	A végkielégítésben részesülők
		minimum	maximum	várákozási ideje	
1989	18 hónap 3 éven belül	2 év	2 év	nincs (alacsonyabb járadék)	nincs
1991		180 nap		3 hónap	
1992		135 nap	1,5 év		ahány hónapra végkielégítést kapott
1993	12 hónap négy éven belül	90 nap	1 év	6 hónap	
1997				3 hónap	1997-ben: ahány hónapra végkielégítést kapott; 1998-tól nincs
2000	200 nap négy éven belül	40 nap	270 nap		nincs

meg. A későbbiekben kétszer is továbbcsökkentették a jogosultság időtartamát, 1992-ben egynegyeddel, 1993-ban pedig egyharmaddal (minden jogosultsági csoportban). Így 1993-tól a munkanélkülivé válók változatlan munkában töltött idővel már csak fele annyi ideig részesülhetnek járadékban, mint 1991-ben. 2000-ben pedig a munkanélküliek többségének továbbcsökkent a járadékjogosultsága azzal, hogy megszüntették a 11 rögzített jogosultsági időtartamot, és mindenki a munkanélkülivé válását megelőző négy évben munkaviszonyban töltött ideje egyötödéig jogosult járadékra. Ezáltal különösen a hosszabb időn át munkaviszonyban állók jogosultsága rövidült; a rövidebb időn át dolgozóké kevésbé vagy egyáltalán nem.

Az 1. táblázat utolsó két oszlopa az önként kilépők és a végkielégítésben részesülők várákozási idejét mutatja: munkanélkülivé válásukat követően ennyi idő elteltével kezdődhet meg számukra a járadékfolyósítás. A várákozási idő alkalmazása, jöllehet a jogosultság időtartamát nem befolyásolja, azzal a következménnyel jár, hogy akik nem maradnak tartósan munkanélküliek, rövidebb ideig kapnak járadékot. 1991-ben három hónap várákozási időt vezettek be a munkából önként kilépők számára, amit 1993-ban hat hónapra növeltek, majd négy évre rá, 1997-től ismét három hónapra csökkentettek. 1992 és 1997 között a végkielégítésben részesülők járadékellátása is csak késleltetve kezdődhetett. Bár a várákozási idő alkalmazása egyértelműen csökkenti a munkanélküliek járadékhoz jutási esélyét, a hatás mértéke nagymértékben függ attól, hogy a munkanélkülivé válók mekkora arányát érinti a várákozás, és hogyan alakul e munkanélküliek elhelyezkedési esélye.

2003 közepétől egy újabb, a járadékhoz kapcsolódó munkanélküli-ellátási formát vezettek be, az úgynevezett álláskereső ösztönző juttatást. A juttatás közvetlenül a munkanélküli-járadékra való jogosultság kimerítése után további hat hó-

napra nyújt ellátást a kirendeltségekkel együttműködési (álláskeresői) megállapodást kötő, legalább 180 nap jogosultsággal rendelkező járadékosoknak. Az igénybevitel feltételeként előírt „intenzív együttműködés” keretében a járadékosnak legalább havonta fel kell keresnie a munkaügyi kirendeltséget, be kell számolnia az önálló álláskeresősről, és részt kell vennie a kirendeltség által ajánlott, az elhelyezkedését segítő programokon.

A munkanélküli-járadék *nagyságát* meghatározó legfontosabb szabályokat a 2. táblázat foglalja össze.

2. táblázat
A munkanélküli-járadék összegét meghatározó legfontosabb szabályok
a különböző járadékrendszerekben

Év	Járadék a korábbi bér százalékában		Az 1. szakasz aránya	Az átlagkereset számítása	A járadék	
	1. szakasz	2. szakasz			minimuma	maximuma
1989	6 hónapig 70% 6–12 hónapig 60% 2. évben 45%		–	az utolsó havi alapbér + az előző év alapbéréen felüli kereseteinek havi átlaga	1989: nincs; 1990: 0,8 × minimális bér	1. év: 3 × minimális bér; 2. év: 2 × minimális bér
1991	70%	50%	50%		minimális bér	3 × minimális bér
1992	70%	50%	50%		minimális bér	2 × minimális bér
1993	75%	60%	33%	a munkanélkülivé válást megelőző négy naptári negyedév átlagkeresete	8600 forint	1. szakasz: 18 ezer forint; 2. szakasz: 15 ezer forint
1997, 2000	65% (nincs több szakasz)		–		az öregségi nyugdíj-minimum 90 százaléka	az öregségi nyugdíj-minimum 180 százaléka

E szabályok általános jellemzője, hogy a járadék nagyságát a korábbi bér nagyságához kötik. Előírják, hogy a munkanélküli korábbi bérének hányad részét kapja járadékként; ezt nevezzük névleges járadék/bér aránynak. Amikor a járadékjogosultságot több szakaszra osztják – így 1997 előtt –, ez az arány szakaszonként különbözik, továbbá a járadékminimum és -maximum alkalmazása következtében eltérően alakul a legalacsonyabb és a legmagasabb keresetűek körében. A járadék-szabályok fontos jellemzője még, hogy sem a járadékszámítás alapjául szolgáló béreket, sem magukat a járadékokat nem indexálják.³ Ezért a jelentős ár- és bérinfláció közepette a járadék annál kevesebbet ért, minél több idő telt el a munkaviszony megszűnése és járadék megállapítása között, és minél tovább volt járadékon a munkanélküli.

A járadék kiszámításában négy alapesetet különböztetnek meg.

1. A járadékminimum alatt keresők korábbi, a bérükkel azonos összegű járadékot kapnak.

³ Kivéve a minimummal megegyező és annál alacsonyabb járadékokat, amelyeket, az 1992 előtti szabályok szerint állapítottak meg; ezeket a minimálbér növekedésével arányosan felemelték.

2. A járadékminimumot kapja a munkanélküli, ha a névleges járadék/bér arány alkalmazásával a járadéka nem érne el e minimumot, de a bére magasabb e minimumnál.

3. A névleges járadék/bér arány alapján adódó járadékra jogosult az a munkanélküli, akinek így számított járadéka eléri a járadékminimumot, de nem haladja meg a járadékmaximumot.

4. Akinek a névleges járadék/bér arány alapján adódó járadéka meghaladná a járadékmaximumot, e maximumot kapja.

A foglalkoztatási törvény bevezetésekor 1991-ben számos ponton módosultak a járadék nagyságára vonatkozó szabályok. A segélyezés második félévétől megemelték a névleges járadék/bér arányt (a második félévben 60-ról 70 százalékra, a második évben 45-ről 50 százalékra), továbbá növelték a járadék minimális összegét, valamint a segélyezés második évében a járadékmaximumot is.

Az 1992. évi újabb szabályváltozások a névleges járadék/bér arányokat nem érintették, viszont a maximális járadékot a minimálbér háromszorosáról a kétszeresére csökkentették, és változtattak a járadék alapjául szolgáló átlagbér kiszámításán. Míg korábban az átlagbérbe az utolsó havi alapbért számították be, 1992-től a munkanélkülivé válást megelőző négy naptári negyedév alapbérének átlagát, ami az akkoriban magas nominálbér-emelkedési ütem mellett számottevően csökkentette a járadék alapjául szolgáló átlagbér s ezen keresztül a járadék nagyságát. Az 1992 márciusában járadékban részesülők adatai alapján a veszteség az átlagbér 11-12 százalékára rúgott (*Nagy-Micklewright [1995]*).

1993-ban ismét változtak a járadék nagyságára vonatkozó szabályok. Mindkét szakaszban megnőtt a névleges járadék/bér arány, viszont a magasabb arányt biztosító 1. szakasz időtartama a teljes jogosultsági idő feléről harmadára csökkent. Miután azonban az 1993-as szabályok alapján a 2. szakasz névleges járadék/bér aránya (65 százalék) alacsonyabb, mint amekkora az 1. szakaszé az 1992-es szabályok szerint volt (70 százalék), a járadék/bér arányok emelése csak egy kisebbségnek: a rövid ideig járadékon maradóknak kedvezett, pontosabban közülük azoknak, akik a névleges járadék/bér arány alapján részesültek járadékban. Emellett a korábban a minimálbérhez kötött járadékminimum és -maximum helyett fix összehatárokat vezettek be, amelyek egészen 1997-ig voltak érvényben. Bár ezek az új határok kezdetben csak kevésbé maradtak el a minimálbér alapján adódó régiéktől (a 8600 forintban megszabott minimális járadék 96 százaléka volt az akkor 9000 forint minimális bérnek, az 1. szakaszra érvényes 18 ezer forintos maximum éppen megegyezett az 1992-es szabályok szerinti kétszeres minimálbérrel, a 2. szakasz 15 ezer forintos maximuma viszont csak 83 százaléka volt az 1992. évi szabályok szerinti maximumnak), az 1993 és 1996 között jelentős ár- és bérinfláció következtében fokozatosan elértéktelenedtek.

1997-ben megszűnt a járadékfizetés két szakasza, és a jogosultság teljes időtartamára 65 százalék lett a névleges járadék/bér arány. Ez a korábbi szabályokhoz képest a járadékjogosultság első harmadában tíz százalékpontos csökkenést, a fennmaradó kétharmadában öt százalékpontos növekedést jelentett a névleges járadék/bér arány szerint járadékban részesülő munkanélküliek esetében. Egyide-

júleg ismét automatikusan karbantartott mutatóhoz, ezúttal az öregségi nyugdíj legkisebb összegéhez kötötték a járadékhatárokat, alsó határaként e nyugdíjminimum 90 százalékát, felsőként 180 százalékát határozva meg. Ez a változás hosszabb távon ismét biztosítja a járadékküszöb és -plafon értékmegőrzését, még ha az 1993 előttinél lényegesen alacsonyabb szinten is. (A járadékminimum – az öregségi nyugdíjminimum 90 százaléka – 1997 elején 10 350 forint volt, az akkor érvényes minimális bérnek csupán 61 százaléka.)

A járadékrendszer 2000. eleji változásai, mint a 2. táblázat is mutatja, a járadék nagyságát nem érintették. 2003-ban bevezetett álláskereső ösztönző juttatás összege az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 85 százaléka. A juttatásban részesülők közül a 180 napos jogosultság lejárta előtt elhelyezkedők egy összegben megkaphatják a hátralévő időre járó juttatás felét, ha a folyósítási idő végéig munkaviszonyban maradnak.

Munkanélküli-segélyek

A járadékjogosultságukat kimerítő munkanélküliek nem biztosítási jellegű ellátására szolgált 1992 és 2000 között az önkormányzatok által folyósított úgynevezett *jövedelempótló támogatás*.⁴ A jogosultságot jövedelemhatárhoz kötötték: a család egy főre jutó jövedelme nem haladhatta meg az öregségi nyugdíjminimum 80 százalékát. Korábbi bérétől függetlenül minden jogosult egységesen e jövedelemhatárral megegyező összeget kapott. Kezdetben e támogatást korlátlan ideig lehetett igénybe venni, 1995-től már csak legfeljebb két évig.

A jövedelempótló támogatást 2000 májusától az *aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélye* váltotta fel.⁵ E segélyre is csak az lehet jogosult, akinek családjában az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 80 százalékát, nagysága azonban e nyugdíjminimumnak már csak 70 százaléka. A járadékkimerítőkön kívül ezt a segélyt azok a munkanélküliek is igénybe vehetik, akik az elhelyezkedése érdekében legalább egy évig együttműködtek a munkaügyi központtal vagy az önkormányzattal. A segély feltétele továbbá legalább 30 napi részvétel vállalása az önkormányzat által szervezett foglalkoztatásban.

1991 és 1996 között a munkaerőpiacra belépő fiatalok is részesülhettek munkanélküli-ellátásban – az úgynevezett *pályakezdekők munkanélküli-segélyében* –, ha legalább szakmunkás végzettséggel kerültek ki az iskolából. Ilyen címen legfeljebb hat hónapon át a minimális bér 75 százalékával – 1995-től a legkisebb öregségi nyugdíj 80 százalékával – megegyező támogatást kaphattak.

Az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel rendelkező munkanélküliek 1991 és 1997 között *előnyugdíjat*, 1998-tól *nyugdíj előtti munkanélküli-segélyt* igé-

⁴ 1992-ben e segélytípust „munkanélküliek átmeneti szociális támogatásának” nevezték, és szabályai némileg eltértek az 1993-tól érvényes szabályoktól.

⁵ Az aktív korú nem foglalkoztatottak szociális segélyét 1996-ban vezették be, de a jövedelempótló támogatás megszüntetéséig nem volt fontos szerepe a munkanélküliek segélyezésében. 2000-ig a jövedelempótló támogatást kimerítők vehették igénybe, valamint a korábbi segélyezeti státustól függetlenül a munkaügyi központtal az igénylést megelőző három évben folyamatosan együttműködő állásnélküliek.

nyelhettek. Előnyugdíjban a nyugdíjkor betöltése előtti három évben, 180 nap járadékon töltött idő után lehetett részesülni; nagyságát a társadalombiztosítási szabályok alapján állapították meg. Nyugdíj előtti munkanélküli-segély öt évvel a nyugdíjkor betöltése előtt kapható meghatározott járadékon töltött idő (2000-ig 180 nap, azóta 140 nap) és a járadékjogosultság kimerítése esetén; összege egységesen az öregségi nyugdíjminimum 80 százaléka.

Az ellátások indokoltági feltételei

Munkanélküli-ellátás nem jár mindenkinek, aki megfelel a fentebb ismertetett jogosultsági előírásoknak. A jogosultsággal rendelkezőknek eleget kell tenniük az úgynevezett indokoltági feltételeknek is. Az indokoltági szabályok szerint ellátásban csak a munkavállalásra készen álló, az elhelyezkedés érdekében erőfeszítéseket is vállaló munkanélküliek részesülhetnek. Bár a nemzetközi gyakorlatban igen sokféle konkrét indokoltági előírást alkalmaznak, ezek közös jellemzője, hogy a munkanélküliség a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) által felállított kritériumaihoz hasonlóan megkövetelik az aktív munkakeresést és a készenlétet a munkába lépésre (Grubb [2001]).⁶

Magyarországon hivatalosan az ellátásban részesülők „együtműködési kötelezettségének” nevezik e kívánalmakat, és a járadékban, valamint a szociális segélyben részesülőkkel szemben egyaránt támasztanak ilyen követelményeket.

Az ellátásban részesülő munkanélkülinek rendszeresen meg kell jelennie a munkaügyi kirendeltségen vagy a szociális segélyt folyósító önkormányzatnál, el kell fogadnia a kirendeltség által felajánlott megfelelőnek minősülő munkahelyet, be kell kapcsolódnia a számára felajánlott képzési programba, saját magának is aktívan kell állást keresnie, és a helyzetében beállott változásokról tájékoztatnia kell a kirendeltséget vagy az önkormányzatot. A járadékszabályok szerint az előírások megszegését a kirendeltségek az enyhébb mulasztások esetében – például a jelentkezés igazolatlan elmulasztása – a járadék felfüggesztésével (szüneteltetésével) szankcionálják, a mulasztás ismétlődése esetén, valamint súlyosabb esetekben pedig – például ha valaki nem fogad el egy állásajánlatot – megvonják a járadékot. A szociális segélyben részesülők esetében az indokoltági előírások megszegésének szankcióit az önkormányzatok határozzák meg. A munkanélküli-járadék indokoltági feltételeinek gyakorlati érvényesítésével részletesen foglalkozunk jelen kötet 4. fejezetében.

A munkanélküli-ellátások bőkezűsége és célzottsága

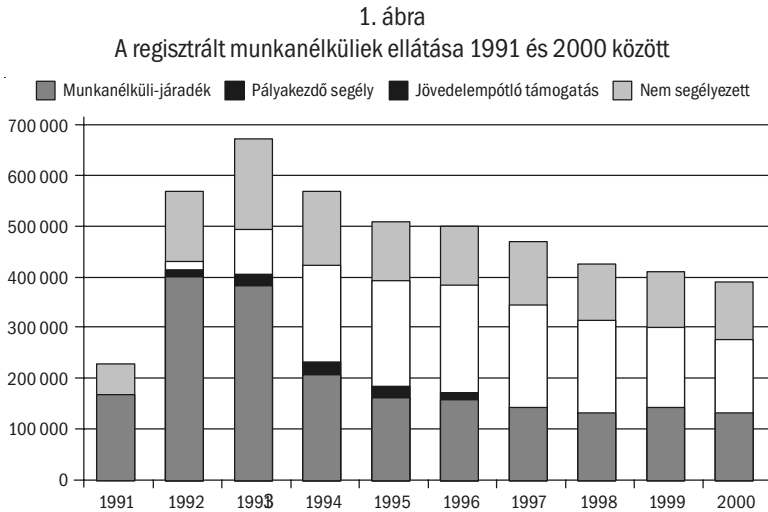
Ebben az alfejezetben három kérdésre keresünk választ: 1. Az aktívan állást kereső munkanélküliek mekkora eséllyel jutnak munkanélküli-ellátáshoz? 2. Az ellátási rendszer keretében kapott támogatás milyen mértékű bérpótlást biztosít a korábban dolgozó munkanélkülieknek? 3. A támogatásban részesülők mekkora hányada keres aktívan munkát? Az első két kérdés a munkanélküli-ellátási rend-

⁶ Nemzetközi áttekintést ad az ellátások indokoltági feltételeiről Scharle [2001].

szer bőkezűségére vonatkozik, a harmadik a támogatások hatékonyságára abban az értelemben, hogy a komoly elhelyezkedési szándékú állástalanokhoz jutnak-e el.

Ellátáshoz jutási esély

Az 1. ábra a Foglalkoztatási Hivatal (korábban: Országos Munkaügyi Kutató és Módszertani Központ) munkanélküli-regisztere alapján tájékoztat a regisztrált munkanélküliek között a különböző típusú ellátásokban részesülők évi átlagos létszámának 1991–2000 közötti alakulásáról.



Míg 1991-ben az ellátásban részesülő regisztrált munkanélküliek száma még jóval 200 000 alatt volt, 1993-ra csaknem 500 000-re emelkedett, majd 2000-re 300 000 alá csökkent. Egyidejűleg lényeges átrendeződés következett be a munkanélküli-járadék és a jövedelempótló támogatás (2000-től: rendszeres szociális segély) között. Eleinte a többség (1991-ben, amikor még csak ez az ellátási forma létezett, akkor minden ellátott) járadékban részesült, majd fokozatosan növekedett a jövedelempótló támogatás szerepe, és 1995-től már többen kapnak jövedelempótló támogatást, mint járadékot. Eközben a regisztrált munkanélkülieknek mindvégig nagyjából háromnegyede (73-77 százaléka) részesült valamilyen ellátásban.

A munkanélküliek ellátási esélye ugyanakkor ennél azonban kisebb, hiszen – lévén a regisztráció előfeltétele az ellátáshoz jutásnak – a támogatásra jogosultak nagyobb arányban regisztráltatják magukat, mint a támogatásra nem jogosult munkanélküliek. Az ellátási esélyek meghatározásához ezért nem a regisztrált, hanem az ILO-definíció szerinti munkanélküliek ellátottsági adataira célszerű támaszkodni. Ilyen adatokat tartalmaz a 3. táblázat.

Mint a 3. táblázat utolsó sorában látható, míg 1992-ben és 1993-ban még a munkanélküliek majdnem kétharmada részesült ellátásban, 2000-ben már csak szűk egyharmaduk. Ezen belül 1992 és 1995 között zuhanásszerűen, 61,9-ről 26,7 szá-

3. táblázat
Az ILO-munkanélküliek ellátása, százalék

Megnevezés	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Munkanélküli-járadék	61,9	53,9	36,0	26,7	23,8	25,2	22,4	22,2	17,2
Pályakezdő segély		3,0	3,0	2,8	2,0				
Jövedelempótló támogatás		6,5	16,0	21,4	21,9	22,7	22,8	20,9	16,5
Bármilyen ellátás	61,9	63,4	55,0	50,9	47,7	47,9	45,2	43,1	33,7

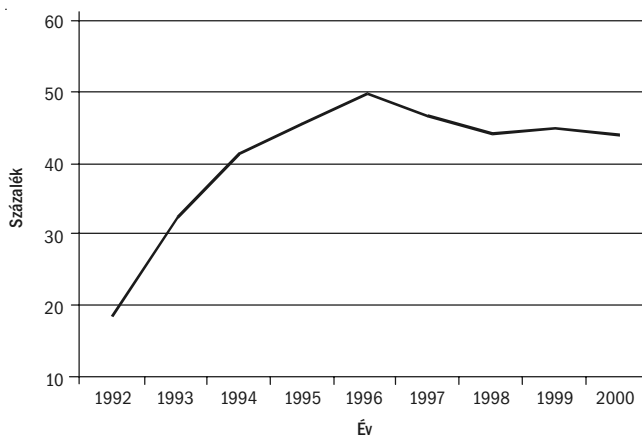
Forrás: KSH munkaerő-felmérések.

zalékra, az évtized végére pedig 17,2 százalékra csökkent a munkanélküli-járadékban részesülők aránya. 1993-tól az ellátások súlypontja mindinkább a jövedelempótló támogatás felé tolódott el, és az évtized közepétől már csaknem ugyanannyian részesültek jövedelempótló támogatásban, mint járadékban. Ezek az adatok is mutatják a segélyezés szerkezetének átalakulását, a munkanélküli-járadék térvesztését, és az alacsonyabb összegű ellátást biztosító jövedelempótló támogatás relatív súlyának növekedését. A munkanélküli-járadék gyors ütemben omlott össze 1992 és 1995 között, amikor is a járadékban részesülők aránya 61,9 százalékról 26,7 százalékra zuhant. A csökkenés ezután sem állt meg, és 1998-ban már csak a munkát keresők 22,8 százaléka kapott járadékot. Az ellátási formák között 1993-tól fokozatosan tért nyert a jövedelempótló támogatás, és 1998-ban már ugyanannyi munkát kereső részesült e segélyben, mint járadékban. Korábban láttuk, hogy a regiszter adatai szerint – amelyek a ténylegesen segélyezetttek létszámát mutatják – már 1995 óta lényegesen többen kapnak jövedelempótló támogatást, mint járadékot. Az eltérés azzal magyarázható, hogy a járadékban részesülők inkább keresnek munkát, mint a jövedelempótló támogatásban részesülők, és ezért közülük a munkaerő-felmérésben többen számítanak munkanélkülinek. (Az ellátásban részesülők egy része a munkakeresés hiánya miatt az ILO munkaerő-felmérésében alkalmazott ismérvei szerint nem minősül munkanélkülinek.)

Az a tény, hogy a kilencvenes évek eleje óta a munkanélküliek egyre kisebb hányada jutott jövedelemtámogatáshoz s a támogatásban részesülőknek is csökkenő hányada a kedvezőbb feltételeket biztosító munkanélküli-járadékhoz, nyilvánvalóan összefügg a járadékjogosultsági szabályok több lépcsőben végrehajtott szigorításával. Mint az alfejezetben láttuk, a kilencvenes évek elejéhez képest 2000-ben azonos időtartamú munkaviszony alapján fele annyi ideig sem részesülhettek járadékban a munkanélküliek. A járadékkimerítők által igénybe vehető jövedelempótló támogatás 1992. évi bevezetése csak részben ellensúlyozhatta a szigorodó járadékjogosultsági szabályok hatását, mivel e támogatás meglehetősen alacsony jövedelemhatárhoz van kötve.

Nemcsak a szabályok változtak, változott a munkanélküliek összetétele is. *Egyrészt*, mint a 2. ábrán látható, a kilencvenes évek elején gyorsan emelkedett az egy éven túl munkanélküliek aránya, s a növekvő arányú tartós munkanélküliség változatlan jogosultsági szabályok mellett is a járadékkimerítők arányának növekedésével s ezáltal a járadékban részesülők arányának csökkenésével jár. 1996-ban viszont a tartós munkanélküliség növekedése megállt, így nem magyarázhatja a járadékosok arányának későbbi csökkenését.

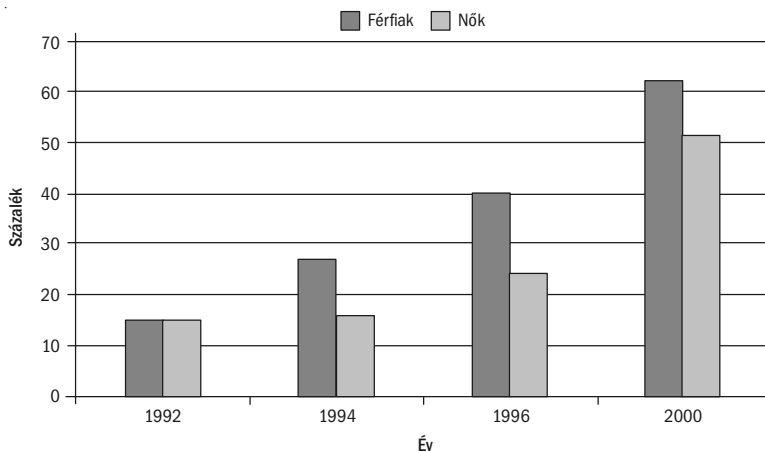
2. ábra
Az egy éven túl munkanélküliek aránya



Forrás: KSH munkaerő-felmérések.

Másrészt, amíg a kilencvenes évek elején munkanélkülivé válók nagy többsége korábban folyamatosan dolgozott – hiszen előtte nem volt Magyarországon tömeges munkanélküliség –, idővel egyre többen tapasztalták meg a munkanélküliséget, és váltak a foglalkoztatásból való kiesésük folytán rövidebb időre járadékjogosulttá. Mint a 3. ábrán láthatjuk, 1992 és 2000 között gyorsuló ütemben – 2000-re ötven százalék fölé – emelkedett a járadékra kerülők körében azok aránya, akik már korábban is részesültek járadékban.

3. ábra
Az ismétlődően járadékban részesülők aránya a járadékra belépők között



Megjegyzés: az arányokat az egyes évek tavaszán (március–májusban) járadékra kerülők adatai alapján számítottuk ki.

Forrás: munkanélküli-járadékregiszter.

A segélyezettek arányának kilencvenes évekbeli csökkenése tehát mind a járadékjogosultság szabályainak szigorodásával, mind a munkanélküliek összetételének változásával összefüggésbe hozható. Felvetődik a kérdés, hogy a két tényező külön-külön mekkora mértékben járult hozzá a változáshoz. Ennek pontos kimutatásához arra lenne szükség, hogy szimulálni tudjuk a járadékjogosultságot. Például ha az 1992-ben munkanélküliekről meg tudnánk állapítani, hogy az 1993-as vagy 1997-es szabályok alkalmazásával mekkora arányban lennének jogosultak segélyre, vagy fordítva, az 1993-ban vagy 1997-ben munkanélküliekre alkalmazni tudnánk az 1992-es szabályokat, el lehetne különíteni a szabályváltozás és az összetétel-változás hatását.

Sajnos, Magyarországon nem létezik olyan adatbázis, amely lehetővé tenné ilyen számítások elvégzését. Hiába található a munkanélkülijáradék-regiszterben pontos információ mind a foglalkoztatástörténetről, mind a járadékon töltött időről, az adatbázisban – értelemszerűen – csak a járadékjogosultságot szerzett munkanélküliek adatai találhatóak meg. A munkaerő-felmérés viszont, amelynek véletlen mintájában jogosultak és nem jogosultak egyaránt szerepelnek, nem tartalmaz elegendő információt ahhoz, hogy megállapítsuk a munkanélküliek különböző szabályok szerinti járadékjogosultságát.

Ezért – kényszerűségből – a segélyezési valószínűség többváltozós modellezésével próbálunk legalább hozzávetőleges választ adni a feltett kérdésre. A járadékjogosultság a szabályok szerint a munkanélkülivé válást megelőző négy év foglalkoztatástörténetének és a munkanélküliség időtartamának (a járadékon töltött időnek) a függvénye. A jövedelemplótló támogatás esetén e két tényező kiegészül a háztartás egy főre jutó jövedelmével. E változók közül a munkaerő-felmérésben egyedül a munkanélküliség időtartama ismert. Számos olyan változó szerepel ugyanakkor a munkaerő-felmérésben, amelyek befolyásolják a foglalkoztatástörténetet, valamint a háztartási jövedelem nagyságát, mint például az életkor, az iskolai végzettség, a háztartás tagjainak munkaerő-piaci státusa stb. A segélyezés valószínűségét e változók segítségével modellezve, az egyik időpontban talált összefüggések felhasználásával meg tudjuk becsülni más időpontokból származó minták segélyezési valószínűségét. Két időpontot alapul véve, az így kapott eredmény megmutatja, mekkora lenne $(t + 1)$ -edik időpontban a segélyben részesülők aránya, ha a modellben szereplő változók és a segélyezési valószínűség összefüggése ekkor is ugyanolyan lenne, mint a korábbi t -edik időpontban. A $(t + 1)$ -edik időpontra becsült és az ekkor ténylegesen megfigyelt átlagos segélyezési valószínűség különbségét az összetétel változásának tulajdoníthatjuk. Megjegyezzük, hogy mivel azonban a két időpont között változhatnak a megfigyelt tulajdonságok és a jogosultságot közvetlenül befolyásoló (meg nem figyelt) jellemzők, a foglalkoztatástörténet, illetve a jövedelem kapcsolata is, az eljárás csak hozzávetőlegesen képes elkülöníteni a szabályváltozás és az összetétel-változás hatását. Ezért a kapott eredményeket óvatosan kell értelmeznünk.⁷

⁷ Lényegében ugyanezt a módszert használtuk egy korábbi tanulmányunkban (*Bardasi–Lasaosa–Micklewright–Nagy* [2001]).

A munkaerő-felmérés 1993-as adatai alapján probitmodellel nemenként külön-külön megbecsültük annak valószínűségét, hogy a munkanélküliek részesülnek-e munkanélküli-járadékban, illetve jövedelempótló támogatásban. A becslésekhez a vizsgált évek első negyedéveinek mintáit használtuk, amit kiegészítettünk a munkaerő-felmérésbe az év során később belépő munkanélküliek adataival.⁸ A független változók a következők voltak: iskolai végzettség, életkor, az utolsó munkaviszony óta eltelt idő, a háztartás, ezen belül a gyermekek, a foglalkoztatottak és a nyugdíjasok létszáma, a 0–3 és 4–6 éves gyermekek jelenléte a háztartásban, valamint a lakóhely (Budapest, magas és alacsony munkanélküliségi rátájú megyék). A becsléshez csak az öregségi nyugdíjkorhatár (férfiaknál 60, nőknél 55 év) alattiak adatait használtuk. Az eredményeket a Függelék F1. és F2. táblázataiban közöljük.

Az 1993-ra kapott együtthatók segítségével megbecsültük a munkaerő-felmérésben 1992-ben, valamint 1994 és 1998 között megfigyelt nyugdíjkor alatti munkanélküliek átlagos segélyezési valószínűségeit.⁹ A 4. táblázat a segélyben részesülők tényleges arányaival együtt mutatja e becslést valószínűségeket külön a munkanélküli-járadékra és a jövedelempótló támogatásra.

4. táblázat

A munkanélküli-segélyben részesülők tényleges és az 1993-as együtthatókkal becslést arányai a nyugdíjkor alatti munkanélküliek között az 1992–1998 közötti időszakra, százalék

Év	Férfiak		Nők	
	tényleges	becsült	tényleges	becsült
<i>a) Munkanélküli-járadék</i>				
1992	61,4	63,2	58,3	57,5
1993	59,9	59,9	56,5	56,5
1994	39,3	54,3	39,9	51,9
1995	26,6	49,9	28,5	50,5
1996	22,0	48,7	26,0	48,5
1997	24,6	49,8	25,7	47,9
1998	22,9	51,6	25,6	43,5
<i>b) Jövedelempótló támogatás</i>				
1993	5,8	5,8	4,3	4,3
1994	16,8	7,8	13,3	4,9
1995	24,5	9,1	19,9	5,4
1996	25,1	9,3	20,0	5,5
1997	24,5	8,9	23,3	5,5
1998	24,9	8,9	25,1	9,9

A 4. táblázat harmadik és ötödik oszlopaiban látható, mekkora lett volna a segélyben részesülők aránya, ha a probitbecslésekben figyelembe vett tulajdonságok – köztük a munkanélküliség időtartama – és a segélyezés valószínűségének kapcsolata minden

⁸ A munkaerő-felmérésben minden háztartást hat egymást követő negyedévben kérdezzük meg, így negyedévente a minta egyhatoda cserélődik.

⁹ Ehhez ugyanolyan mintákat használtunk, mint az 1993-as becsléshez: az első negyedévek teljes munkanélküli-mintáit kiegészítettük az adott év későbbi hullámaiban a felmérésbe belépő munkanélküliek adataival.

évben ugyanolyan lett volna, mint 1993-ban. Mint említettük, a munkanélküli-járadék esetében az együttthatók rögzítésével azt próbáljuk közelíteni, mekkora változás történt volna a segélyezettek arányában, ha a szabályok nem változnak, csak a munkanélküliek összetétele. Felhívjuk a figyelmet, hogy mivel a magyar segélyrendszerben egy időben több szabályrendszer is működik, nem beszélhetünk arról, hogy az 1993 elején bevezetett járadékszabályok alkalmazását modelleznénk. (Mint láttuk, 1993-ban még sokan az 1992. évi vagy az 1991. évi szabályok szerint kaptak járadékot.)

Bár 1993 után a munkanélküliek összetétel-változása miatt a becült segélyezési arány is csökken, ez messze elmarad a járadékban részesülők tényleges arányának változásától (ami a 4. táblázat második és negyedik oszlopaiban látható). A férfiak esetében például a járadékban részesülők tényleges aránya 1996-ban a legalacsonyabb: 22 százalék, ami 37,9 százalékpontos csökkenés 1993-hoz képest. A 48,7 százalékos becült arány viszont csak 11,2 százalékponttal marad el az 1993-as értéktől. A nőknél a tényleges érték 1993 és 1996 között 30,6 százalékponttal, a becült arány csupán 8,6 százalékponttal csökkent. 1998-ra a nők becült aránya tovább csökkent, de ez még mindig csak 13 százalékpontos eltérést jelent az 1993-as értékhez képest, szemben a járadékban részesülők tényleges arányában tapasztalható 30,9 százalékpontos eltéréssel. A 4. táblázat b) részében látható, hogy a jövedelempótló támogatásban részesülők becült aránya mind a férfiak, mind a nők között a tényleges értékektől messze elmaradó mértékben növekedett.

Az eredmények tehát azt mutatják, hogy a segélyben részesülők arányának kilencvenes években tapasztalható visszaesésében az összetétel-változás – ezen belül a munkanélküliségi időtartamok növekedése – csak csekély szerepet játszott. A csökkenés nagyobb része a szabályok szigorodásával és a munkanélkülivé válók foglalkoztatástörténetének romlásával magyarázható. E két tényező hatásának mértékét azonban a foglalkoztatástörténetre vonatkozó információk hiányában nem tudtuk szétválasztani.

Bérpótlási arány

Az 5. táblázat a munkanélküli-járadék és a jövedelempótló támogatás nagyságának alakulásáról ad képet az egyes évek márciusában vagy áprilisában ilyen ellátásban részesülő regisztrált munkanélküliek mintája¹⁰ alapján.

A munkanélküli-járadék 1992 óta láthatólag mind az átlagbérhez, mint a minimális bérhez képest erősen elértéktelenedett. Átlagbérhez viszonyított aránya 1992-ben még majdnem 40 százalék volt, 1997 óta viszont a 30 százalékot sem éri el, a minimális bérhez képest pedig 1992-től az évtized végéig az értéke 107 százalékról 90 százalékra esett. Az átlagos járadéknál ugyan jóval alacsonyabb jövedelempótló támogatás értéke eközben az átlagbérhez képest alig csökkent, a minimális bérhez képest pedig valamelyest még növekedett is. Viszonylagos értékállósága annak tudható be, hogy nagysága a nyugdíjminimuméhoz van kötve (annak 80 százaléka), amelyet időről időre kiigazítanak.

¹⁰ E minták az ellátásban részesülő regisztrált munkanélküliek legalább tíz százalékát magukban foglaló, több tízezres minták.

5. táblázat

A munkanélküli-járadék és a jövedelempótló támogatás összegének alakulása az átlagbérhez és a minimális bérhez viszonyítva

Megnevezés	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Átlagos havi munkanélküli-járadék, forint*	8 583	9 472	10 798	12 222	13 213	14 340	17 278	20 258	22 892
Foglalkoztatottak évi átlagos bruttó havi bére, forint	22 290	27 170	33 940	38 900	46 840	57 270	67 760	70 540	87 650
Havi minimálbér, forint	8 000	8 917	10 375	12 058	14 500	17 500	19 500	22 500	25 500
Átlagos járadék/átlagbér, százalék	38,5	34,9	31,8	31,4	28,2	25	25,5	28,7	26,1
Átlagos járadék/minimálbér, százalék	107,3	106,2	104,1	101,4	91,1	81,9	88,6	90,0	89,8
Havi jövedelempótló támogatás, forint**	4 000	5 120	5 893	6 720	7 680	9 200	10 960	12 280	13 280
Jövedelempótló támogatás/átlagbér, százalék	17,9	18,8	17,4	17,3	16,4	16,1	16,2	17,4	15,2
Jövedelempótló támogatás/minimálbér, százalék	50,0	57,4	56,8	55,7	53,0	52,6	56,2	54,6	52,1

*A munkanélküli regiszter szerint egy-egy év márciusában vagy áprilisában járadékban részesülő munkanélkülieké.

**Év közbeni változás esetén időarányos súlyozással számítva.

A járadékrendszeren keresztül megvalósuló bérpótlás mértékének megítélésében azonban félrevezető lehet az átlagbérhez való viszonyítás. A munkanélküliek ugyanis rendszerint a rosszabbul kereső foglalkoztatottak közül kerülnek ki. (1994-ben például, mint *Köllő-Nagy* [1995] kimutatja, a járadékban részesülők átlagosan csupán 60 százalékát keresték a foglalkoztatotti átlagbérenek.) Ezért a 6. táblázatban – az előző táblázatbeli átlagjáradékok kiszámításában is alapul vett regisztermintákra támaszkodva – a járadékoknak a munkanélküliek tényleges korábbi bérehez viszonyított arányát mutatjuk be. Miután e korábbi bérek, amelyek alapján a munkaügyi központok megállapították az illetők járadékát, különböző időpontokhoz tartoznak attól függően, hogy mikor következett be a munkanélkülivé válás, ezért a járadék/bér arányok kiszámításához minden munkanélküli korábbi bérét a mintavétel időpontjáig az átlagos béremelkedésnek megfelelő mértékben indexáltuk. Az így kalkulált járadék/bér arányok azt mutatják tehát, miként viszonyulnak a járadékok azokhoz a bérekhez, amit akkor kapnának a munkanélküliek, ha nem veszítették volna el állásukat – feltéve, hogy bérük az átlagos béremelkedés ütemével megegyezően nőtt volna.¹¹

Az így számított bérpótlási arányok láthatólag jóval magasabbak az 5. táblázatbeli arányoknál – 1992-ben például 72,3 százalékkal 38,5 százalékkal szemben. (Látható az is, hogy a férfiak keresetét a járadék a kilencvenes évek elején jóval kisebb arányban pótolta, mint a nőket, de a különbség – amely minden bizonnyal a minimális és maximális járadékra vonatkozó akkori szabályokkal magyarázható –

¹¹ A kilencvenes évek elején a munkanélküliség kockázatának kitett foglalkoztatotti csoport béremelkedési üteme valamelyest elmaradt az átlagtól (*Köllő-Nagy* [1995]), ezért az átlagos béremelkedéssel indexálva kapott járadék/bér arányok kissé alulbecsültek.

6. táblázat
A munkanélküli-járadékok és az indexált bérek átlagos arányai, százalék

Megnevezés	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Férfiak	68,5	56,0	50,7	53,5	44,8	46,3	49,4	52,5	50,8
Nők	77,9	63,6	56,3	57,4	48,3	48,2	51,3	52,4	51,0
Mindkét nem együtt	72,3	59,1	53,0	53,5	46,4	47,1	50,2	52,5	50,9

Forrás: munkanélkülijáradék-regiszter.

fokozatosan csökkent.) Ugyanakkor e szerint is a járadékrendszer az évtized során lényegesen szűkmarkúbbá vált: az 1992-ben még 72,3 százalékos bérpótlási arány 1994-től már csak ötven százalék körüli.

A munkanélküli-járadék rohamos elértéktelenedése a kilencvenes évek első felében az előző fejezetben ismertetett szabályváltozásokkal hozható összefüggésbe. Hatásuk nyomon követéséhez fontos tudni, hogy a magyar járadékrendszerben az új szabályok mindig csak az újonnan járadékra kerülőkre vonatkoznak; akik még a szabályváltozás előtt szereztek jogosultságot, azok járadékát továbbra is a régi szabályok szerint folyósítják. Így az új szabályok bevezetése után jó ideig jelentős arányban találhatók a járadékban részesülők állományában olyan munkanélküliek, akikre a megelőző vagy akár még korábbi szabályrendszer vonatkozik.¹² Ennek megfelelően a járadék/bér arányok 1992 és 1993 közötti csökkenésében az 1993. eleji változások mellett az 1992. évi szabályváltozások késleltetett hatása is közrejátszott, hiszen 1992 elején még sokan az 1991. évi, 1993 elején pedig az 1992. évi szabályok szerint kapták járadékukat.

Az 1992. évi szabályváltozások a névleges helyettesítési arányokat nem érintették ugyan, a tényleges járadék/bér arányok csökkenése irányában hatott az alacsonyabbban (a minimálbér háromszorosa helyett annak kétszeresében) megállapított járadékplafon, valamint a járadék alapjául szolgáló átlagbér kiszámítási módjának megváltoztatása. 1993-tól 1996-ig továbbcsökkentette ezeket az arányokat a járadékküszöb és -plafon elértéktelenedése. A járadékküszöb minimálbérhez viszonyított aránya 1992 és 1996 között 40 százalékponttal lett alacsonyabb, az 1. szakasz plafonjáé 76, a 2. szakaszé pedig 65 százalékponttal. (1996-ban a 2. szakaszhoz tartozó járadékmaximum minimálbérben kifejezve már csak annyit ért, mint 1992-ben a járadékminimum.) A járadékküszöb reálértékének csökkenése azzal a következménnyel járt, hogy a minimumszabály alkalmazásán keresztül egyre kevesebben részesültek a névleges helyettesítési aránynál magasabb bérpótlásban, és a maximumszabály alkalmazása miatt egyre több munkanélküli esetében maradt el a járadék/bér arány a névleges aránytól.

¹² 1993 áprilisában például a járadékban részesülők 17 százalékára még az 1991. évi szabályok, 64 százalékára az 1992. évi szabályok vonatkoztak, s csak 19 százalékuk jogosultságát határozta meg a három hónappal korábban bevezetett 1993. évi járadékrendszer. Még 1994 áprilisában is az akkor már egy és negyed éve hatályon kívül helyezett 1992. évi szabályok vonatkoztak a járadékosok 16 százalékára. (Az arányokat a Foglalkoztatási Hivatal járadék-nyilvántartásából származó minták felhasználásával számoltuk.)

A 7. táblázatban azt mutatjuk be, hogyan alakult 1992 és 2000 között a járadékban részesülők megoszlása a lehetséges járadékszámítási módok szerint. 1992–1993-ban még a járadékban részesülők többsége az alacsony járadékokra vonatkozó szabályok szerint a névlegesnél magasabb járadék/bér arányt biztosító – a járadék-minimummal megegyező vagy az alatti – járadékot kapott, s csak keveseket érintett a járadékplafon. Miután a járadékküszöböt 1993-tól nominálisan befagyasz-tották, a minimumszabály jelentősége gyorsan csökkent, és egyre többen részesül-tek a névleges helyettesítési aránnyal megegyező vagy annál kisebb – a járadékpla-fon szerinti – járadékban.¹³ E folyamat eredményeképpen az évtized eleji állapot-hoz képest 1997-re ellenkezőjére fordult az egyes járadékszámítási módok viszony-lagos jelentősége. 1997-től, amikor ismét indexálták a küszöbértékeket, már nem tapasztalható e tekintetben számottevő arányeltolódás.

7. táblázat
A járadékban részesülők megoszlása a járadék kiszámításának módja szerint, százalék

Megnevezés	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Járadékminimum alatt	23,1	17,0	6,3	2,8	2,0	1,9	1,9	2,0	2,2
Minimumszabály szerint	43,3	41,4	37,1	24,7	15,4	12,8	12,2	11,4	7,0
Nominális segély–bér arány	31,7	36,6	45,0	48,6	45,7	48,4	52,5	54,1	55,4
Maximumszabály szerint	1,9	5,0	11,6	23,9	36,9	36,9	33,4	32,5	35,4

Forrás: munkanélkülijáradék-regiszter.

Az ellátások célzottsága

Mint láttuk, a kilencvenes évek közepétől a munkanélküli-járadék a kiesett bérek korábbinál kisebb részét pótolta, ráadásul csökkent a járadékban és növekedett a reálértékét ugyan megőrző, de a járadéknál alacsonyabb jövedelepótló támoga-tásban részesülők aránya. Mennyiben ösztönözte ez a munkanélkülieket a gyorsabb elhelyezkedésük érdekében a nagyobb álláskeresési aktivitásra?

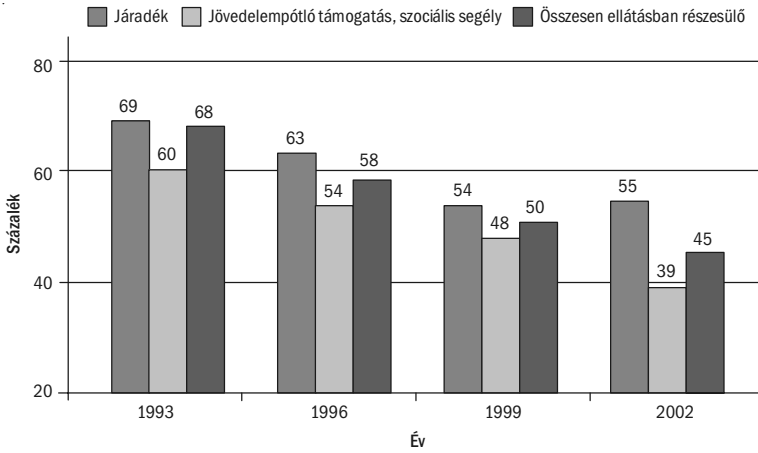
A 4. ábra a munkát keresők arányát mutatja a munkanélküli-ellátásban – jára-dékban vagy jövedelepótló támogatásban, illetve szociális segélyben – részesülő munkanélküliek között az 1993–2002 közötti időszakra. Láthatóan határozottan csökkent a munkát keresők aránya: míg 1993-ban több mint kétharmaduk kere-sett munkát, 2002-ben már kevesebb, mint felük

Az aránycsökkenéshez kétségtelenül hozzájárult, hogy az ellátottak egyre nö-vekvő hányadát tette ki a segélyben (jövedelepótló támogatásban vagy aktív korú nem foglalkoztatottak szociális segélyében) részesülők jellemzően hosszabb ideje munkanélküliek alkotta csoportja, akik már csak ezért is kisebb valószínűséggel keresnek munkát. Emellett azonban köztük és a járadékban részesülők között is

¹³ Reálértékben változatlan járadékküszöb mellett is ronthatja a járadék/bér arányt, ha viszonylag kedvezőbb bérpozíciójú dolgozók válnak munkanélkülivé, mivel az ő esetükben ritkábban kerül sor a minimumszabály nominálisnál kedvezőbb járadék/bér arányt eredményező alkalmazására. Valójá-ban azonban a munkanélküliek kereseti lemaradása 1992–1997 között még növekedett is, 65,1 szá-zalékról 52,7 százalékra.

4. ábra

Munkát keresők aránya a munkanélküli-ellátásban részesülők között az ellátás típusa szerint, 1993–2002



Forrás: KSH munkaerő-felmérések.

lényegesen csökkent a munkát keresők aránya. E szerint romlott az ellátási rendszer „célzottsága” abban az értelemben, hogy miközben mind kevesebb munkát kereső jut jövedelemtámogatáshoz, a támogatás mind nagyobb arányban jut munkát nem keresőkhöz.