

BÓDIS LAJOS – GALASI PÉTER – JOHN MICKLEWRIGHT – NAGY GYULA
MUNKANÉLKÜLI-ELLÁTÁS ÉS HATÁSVIZSGÁLATAI MAGYARORSZÁGON



KTI Könyvek
3.

Sorozatszerkesztő
Fazekas Károly

Bódis Lajos – Galasi Péter – John Micklewright – Nagy Gyula

MUNKANÉLKÜLI-ELLÁTÁS
ÉS HATÁSVIZSGÁLATAI
MAGYARORSZÁGON

MTA Közgazdaságtudományi Intézet
Budapest, 2005

A kiadó címe:
MTA Közgazdaságtudományi Intézet
1112 Budapest, Budaörsi út 45.
A kiadvány megrendelhető:
Nyíri Judittól, a kiadó címén
e-mail: nyiri@econ.core.hu
telefon: (06-1) 309-2651
telefax: (06-1) 309-2650

Sorozatszerkesztő:
FAZEKAS KÁROLY

Írta:

1. fejezet: NAGY GYULA
2. fejezet: GALASI PÉTER, JOHN MICKLEWRIGHT, NAGY GYULA
3. fejezet: JOHN MICKLEWRIGHT, NAGY GYULA
4. fejezet: BÓDIS LAJOS, JOHN MICKLEWRIGHT, NAGY GYULA

Készült *A tudás alapú társadalom és munkaerőpiac Magyarországon a XXI. században* című Nemzeti Kutatás-fejlesztési Program keretében az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, valamint a Közösen a Jövő Munkahelyeiért Közalapítvány támogatásával.

Copyright © MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2005

ISBN 963 9588 33 4
ISSN 1786-5476

Felelős kiadó: Fazekas Károly
Olvasószerkesztő: Patkós Anna
Nyomdai előkészítés: Szalai Éva
Készült az ERFO Nyomdában
Felelős vezető: Horváth László

Tartalom

Bevezető	7
1. A munkanélküli-ellátások feltételei és bőkezűsége	10
A munkanélküli-ellátások formái, feltételei és mértékei	10
<i>Munkanélküli-járadék</i>	10
<i>Munkanélküli-segélyek</i>	14
<i>Az ellátások indokoltági feltételei</i>	15
A munkanélküli-ellátások bőkezűsége és célzottsága	15
<i>Ellátáshoz jutási esély</i>	16
<i>Bérpótlási arány</i>	21
<i>Az ellátások célzottsága</i>	24
2. Vizsgálatok a jogosultsági idő csökkentésének hatásairól	26
A járadékjogosultság 1993. évi csökkentése	28
<i>A járadékszabályok változásai</i>	28
<i>A minta jellemzői</i>	28
<i>Eredmények</i>	31
A járadékjogosultság 2000. évi csökkentése	41
<i>A járadékszabályok változásai</i>	41
<i>A minta jellemzői</i>	43
<i>Eredmények</i>	45
3. A járadékjogosultság kimerítésének hatásai	55
Adatforrások: a munkanélkülijáradék-regiszter és a kimerítők követéses vizsgálata	56
A jövedelempótló támogatás elnyerésének valószínűsége	60
Jövedelmek a járadék kimerítését követően	67
Az újraelhelyezkedés ösztönzése	71
4. Kísérleti vizsgálat az elhelyezkedési készség ellenőrzésének hatásairól	77
Vizsgálati szempontok és nemzetközi tapasztalatok	78
A munkaügyi kirendeltségek gyakorlata az elhelyezkedési készség ellenőrzésében	81
<i>Az ügyfelek berendelése</i>	82
<i>Az önálló álláskeresés ellenőrzése</i>	92
<i>Szankciók alkalmazása</i>	93

Kontrollcsoportos vizsgálat az elhelyezkedési készség ellenőrzésének hatásáról	96
<i>A vizsgálat lebonyolítása</i>	96
<i>A minta jellemzői</i>	99
<i>Eredmények</i>	101
Hivatkozások	117
Függelék	119

Bevezető

Magyarországon a gazdasági rendszerváltással egy időben alakult ki a munkanélküli-ellátás piacgazdaságokra jellemző rendszere. Kezdetben ez a jövedelemtámogatási rendszer nemzetközi összehasonlításban nagyvonalúnak számított, de a kilencvenes évek elejét lényegesen nagyobb arányú és jóval makacsabbnak bizonyult munkanélküliség kísérte, mint amire a munkanélküli-jövedelemtámogatások mértékének és jogosultsági szabályainak meghatározásakor eredetileg számítani lehetett. Az ellátás feltételeit a későbbiekben több lépésben nagymértékben szigorítottak. Bár a munkanélküliség azóta számottevően mérséklődött, és a jövedelemtámogatási rendszer működéséről egyre több tapasztalat halmozódott fel, mindmáig nem jött létre a munkanélküli-ellátások szilárd, jogosultsági feltételeiben és mértékeiben időtálló rendszere, és konszenzus sem alakult ki az ellátórendszer működésének és célszerű további módosításainak megítélésében.

Jelen kötetben a munkanélküli-ellátórendszer működését vizsgáló empirikus kutatásaink eredményeit foglaltuk össze. A kutatások középpontjában az ellátási feltételeknek a munkanélküliek magatartására gyakorolt hatása áll. Magyarországon a tömeges munkanélküliség kialakulása óta igen alacsony a kiáramlás a munkanélküli-állományból, ami jelentős arányú tartós munkanélküliség kialakulásához vezetett. Ezzel összefüggésben már viszonylag korán felvetődtek a munkanélküli-segélyezés lehetséges ellenőrző, elhelyezkedést lassító hatásával kapcsolatos aggodalmak. A finanszírozási szempontokon túl ezek is szerepet játszottak az ellátás feltételeinek többszöri szigorításában. A kötetben közölt kutatási eredmények – különböző nézőpontokból – a munkanélküli-ellátások lehetséges ösztönző hatásait vizsgálják.

Az *első fejezet* előbb áttekintést ad a magyarországi munkanélküli-ellátórendszer szabályairól, bemutatva a biztosítási és a segélyjellegű ellátások formáiban és feltételeiben a kilencvenes évek eleje óta bekövetkezett legfontosabb változásokat – többnyire szigorításokat-szűkítéseket –, valamint értékeli, hogy az egymást követő szabályozási rezsimek milyen hatást gyakoroltak a munkanélkülivé válók jogosultsági időtartamára és ellátásuk mértékére. A fejezet második része a munkanélküli-ellátások bőkezűségét és célzottságát vizsgálja, és megállapítja, hogy az elmúlt csaknem másfél évtizedben Magyarországon az ellátások egyre szűkmarkúbbá váltak, mert mind az ellátásban részesülő munkanélküliek aránya, mind az ellátások színvonala lényegesen csökkent. Rámutat, hogy miközben egyre kevesebb munkát kereső állásnélküli jutott ellátáshoz, az ellátásban részesülők mind kisebb hányada keresett aktívan munkát.

A *második fejezetben* azt vizsgáljuk meg, vajon a járadékfolyósítási idő 1993-ban és 2000-ben bekövetkezett csökkentése befolyásolta-e az elhelyezkedés, illetve a

munkanélküli-regiszter elhagyásának ütemét. Kihasználva, hogy a megváltozott szabályok csak az új kérelmezőkre vonatkoznak, a változást megelőző és az azt követő időszakban járadékra belépők kiáramlási ütemét hasonlítjuk össze a munkanélkülijáradék-regiszterből származó adatok alapján. Így, mintegy természetes kísérletként, össze tudjuk vetni az azonos naptári időszakban eltérő szabályok szerint járadékban részesülő munkanélküliek magatartását. A hosszabb és rövidebb jogosultsággal rendelkezők mintái között nem találtunk az elhelyezkedési ütem növekedésére utaló különbséget, sőt, egyes csoportokban éppen a hosszabb jogosultsággal rendelkezők hagyták el gyorsabban a regisztert. Az eredmények tehát azt mutatják, hogy a jogosultsági időtartam csökkentése nem vezetett a járadékból történő kiáramlás gyorsulásához, nem ösztönözte a járadékban részesülő munkavállalását

A munkanélküliségből történő alacsony kiáramlás és a járadékjogosultság időtartamának csökkentése következtében egyre csökkent a járadékban részesülő munkanélküliek aránya, és egyre gyakoribbá vált a járadék kimerítése. A *harmadik fejezet* a járadékkimerítés jóléti és ösztönzési következményeivel foglalkozik, megvizsgálja a járadékot kimerítők háztartásának relatív jövedelmi helyzetét és a járadékkimerítők szociális segélyezéshez jutási esélyét, valamint választ keres arra a kérdésre, hogy a járadék megszűnése miatti jövedelemkiesés növeli-e az elhelyezkedés valószínűségét azáltal, hogy munkavállalásra ösztönöz. Bár a szociális segély összege jóval alacsonyabb, mint a járadéké, az életszínvonal csökkenése jelentős mértékben függ a munkanélküliek háztartásának jellemzőitől is, elsősorban attól, van-e kereső a háztartásban. A járadékkimerítők kérelmezési magatartásának és az önkormányzatok odaítélési gyakorlatának modellezése megmutatta, hogy a kérelmezési költségeknek jelentős szerepe lehet abban, folyamodnak-e további támogatásért a járadék megszűnése után, s hogy az önkormányzatok odaítélési gyakorlatában a munkanélküliek jövedelmi helyzetén kívül más tényezők is szerepet játszanak, elsősorban a munkanélküliség színvonala. A fejezetben bemutatjuk továbbá, hogy a járadékban részesülők egy csoportja úgy időzíti az elhelyezkedést, hogy egybeessen a járadékjogosultság kimerítésével.

A segély összegének vagy a jogosultság időtartamának lefaragása – ami a kilencvenes évek kormányzati politikáját jellemezte – az állást keresők és nem keresők jövedelmét egyaránt csökkenti, és a kérelmezési hajlandóságra gyakorolt hatása kétséges. A munkanélküli-ellátások azonban nem automatikusan illetik meg az ellátásra jogosultakat: az úgynevezett indokoltági feltételek szerint ellátásban csak az elhelyezkedési szándékról tanúbizonytságot tevő, munkát kereső munkanélküliek részesülhetnek. A kötet *negyedik fejezetében* – egy kísérleti módszert alkalmazó kutatás eredményeinek alapján – arról számolunk be, vajon e magatartási előírások következetesebb ellenőrzése csökkenti-e az ellátás igénybevételét, gyorsítja-e az elhelyezkedés ütemét. Az eredmények azt mutatják, hogy a munkavállalási készség szigorúbb ellenőrzése – a munkanélküli-járadékban részesülők gyakoribb berendelése a munkaügyi kirendeltségre, és az önálló álláskeresés ellenőrzése – jelentősen meggyorsította a 30 éves és idősebb nők elhelyezkedési ütemét, de nem gyakorolt hatást a férfiak és a fiatalabb nők magatartására.

Hálásak vagyunk a Foglalkoztatási Hivatalnak a kötetben feldolgozott kutatásokhoz nyújtott támogatásért, és az adatgyűjtésekben való közreműködésért. Több megyei munkaügyi központ és munkaügyi kirendeltség munkatársai is segítettek munkánkat. Külön köszönjük *Lázár György* tanácsait. A kutatások finanszírozásához hozzájárult a Foglalkoztatási Hivatal, a Munkaerő-piaci Alap Irányító Testülete, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési Program és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet.